

TESIS DOCTORAL

***Policy Failure* en la Política Educativa
Mexicana: Inconsistencia en el Diseño de
Estrategias *Bottom-Up***

Autor: Abril Alcalá Padilla
Director de Tesis: Joaquím Brugué Torruella

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA



Universitat Autònoma de Barcelona
Departamento de Ciencia Política y Derecho Público

Barcelona, España a julio de 2013

*A mi madre,
la maestra de mi vida y pilar
incondicional de mis esfuerzos...
Eres inspiración perpetua y
mi más grande amor.*

*A la memoria de mi padre,
con infinito respeto y admiración.*

ÍNDICE

Listado de Tablas y Gráficos	<i>i</i>
Glosario	iv
I. INTRODUCCIÓN – El Fracaso de las Políticas <i>Bottom-Up</i>: El Caso de la Política Educativa en México	
1. <i>Policy Failure</i> y el por qué del <i>bottom-up</i>	1
2. El Programa Escuelas de Calidad (PEC): un intento de política <i>bottom-up</i>	4
3. De la teoría a la práctica.....	8
4. Esquema teórico.....	10
5. Esquema metodológico.....	11
6. Organización de la Tesis.....	14
II. MARCO TEÓRICO – El <i>Policy Failure</i>: La Persistencia de los Déficit de la Implementación en Estrategias <i>Bottom-Up</i>	
1. Introducción.....	18
2. Definición y sesgos para la conceptualización del <i>policy failure</i> ...	19
3. <i>Top-Downers</i> vs. <i>Bottom-Uppers</i> : ¿Por qué son deseables las estrategias <i>bottom-up</i> ?	22
4. <i>Forward & Backward Mapping</i> del ciclo de las políticas públicas..	24
4.1. Los déficits de la implementación y la congruencia en el diseño de las políticas	28
5. Características de las políticas <i>Bottom-Up</i>	33
5.1. Contextualizar para innovar.....	34
5.2. Diagnósticos participativos.....	35
5.3. <i>Expertise</i> de abajo hacia arriba.....	41
5.4. Discrecionalidad y acompañamiento.....	42
5.5. Recursos económicos + recursos cognitivos = autonomía sustantiva	43
III. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA - ¿Para qué y cómo se analiza el Programa Escuelas de Calidad	
1. Estrategia de investigación: Objetivos, Hipótesis y Variables.....	47
1.1. Operacionalización de variables	49
2. Metodología y diseño de investigación.....	52

2.1. El Estudio de Caso: Programa Escuelas de Calidad en el Municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010.....	54
2.1.1. Características del caso.....	56
2.2. La “Muestra”.....	58
2.2.1. Las entrevistas.....	61
3. Consideraciones metodológicas.....	64

IV. OBJETO DE ESTUDIO – Programa Escuelas de Calidad (PEC): El “héroe trágico” de la política educativa mexicana

1. Introducción.....	66
2. Problemática educativa en México.....	68
3. Estrategia de política y gestión educativa – antecedentes del PEC	76
4. Funcionamiento del Programa Escuelas de Calidad.....	80
4.1. Incorporación.....	82
4.2. Financiamiento.....	84
4.3. Formación continua.....	86
4.4. Acompañamiento.....	86
4.5. Evaluación.....	86
4.6. Comunicación.....	87
5. El fracaso del Programa Escuelas de Calidad – más de lo mismo..	87
5.1. De la “ <i>policy-as-planned</i> ” a la “ <i>policy-as-implemented</i> ” – la ejecución del PEC.....	88
5.1.1. Incorporación.....	89
5.1.2. Financiamiento.....	92
5.1.3. Formación continua.....	93
5.1.4. Acompañamiento.....	94
5.1.5. Evaluación.....	94
5.1.6. Comunicación.....	95
5.2. Sin impacto significativo sobre el logro académico de los estudiantes.....	96
5.3. ¿Mejor sin PEC?.....	99
5.4. Sin superar los obstáculos a la calidad de la educación.....	101

V. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA PEC EN LAS 16 ESCUELAS SELECCIONADAS

1. Introducción.....	113
2. Contextualización de las escuelas.....	116
2.1. Características del centro educativo.....	116
2.2. Identificación del personal docente – directivos y profesores...	129
2.2.1. El perfil de los directivos.....	130
2.2.2. El perfil de los profesores.....	134
2.3. Perfil de los padres de familia.....	143

VI. LA EXPERIENCIA DEL PEC: LAS PRECEPCIONES DE LOS ACTORES EN 16 ESCUELAS PARTICIPANTES

1. Introducción.....	150
2. Identificación de la Problemática Educativa	152
2.1. Entendimiento del problema educativo a nivel nacional.....	152
2.2. ¿Cuál considera que es la solución a estos problemas?.....	156
2.3. Descripción de los perfiles para la elección de profesores y directivos, en caso de que existan.....	158
2.4. Habilidades docentes que considera fundamentales para contribuir a la calidad educativa y si cree que la mayoría de profesores cuentan con ellas.....	161
2.5. Descripción de los mecanismos de formación continua Imperantes.....	163
3. Valoración del Programa Escuelas de Calidad.....	165
3.1. Percepción del PEC como innovador y “a la medida” – Contextualización.....	165
3.2. Identificación de la naturaleza participativa en la elaboración del PEC – Diagnósticos Participativos.....	169
3.3. Apreciación de los mecanismos de retroalimentación para la mejora de la política educativa – Flujo del <i>Expertise</i> de Abajo Hacia Arriba	174
3.4. Valoración del margen de maniobra de los implementadores y de los mecanismos de acompañamiento del programa – Discrecionalidad	177
3.5. Descripción de la distribución de los recursos otorgados por el PEC – Recursos Económicos y Cognitivos.....	181
4. Identificación de Incentivos.....	184
4.1. Percepción de participación.....	185
4.2. Apreciación salarial.....	187
4.3. Evaluación de los mecanismos de comunicación inter e intra- institucionales.....	188
4.4. Valoración del ejercicio de liderazgo en el plantel.....	190

VII. CONCLUSIONES - El Fracaso del Programa Escuelas de Calidad: Buenas Intenciones, Malas Decisiones

1. Introducción.....	193
2. Variable Dependiente: Éxito/Fracaso del Programa Escuelas de Calidad.....	194
2.1. Años luz de la “ <i>policy-as-planned</i> ” a la “ <i>policy-as-implemented</i> ”	194
2.2. La “inmunidad” del logro académico de los estudiantes en relación al PEC.....	198

2.3. La persistencia de los obstáculos a la calidad educativa en México	199
3. Variable Explicativa:	
Consistencia en el Diseño del Programa.....	200
3.1. Inclusión en la Agenda - consistencia más aparente que real...	201
3.2. Programación irreflexiva.....	203
3.3. Implementación inevitablemente deficiente.....	209
3.4. Evaluación simulada.....	212
4. Variable Explicativa: Contenido <i>Bottom-Up</i>	213
4.1. DES-Contextualización: un programa “ <i>one-size-fits-all</i> ”	213
4.2. Sin diagnósticos ni participación.....	215
4.3. El <i>expertise</i> se queda “a pie de calle”.....	217
4.4. Discrecionalidad: abandono y negligencia.....	217
4.5. Escases de recursos económicos y cognitivos.....	218
VIII. ANEXOS	
Anexo 1. Guiones de Entrevistas	222
Anexo 2. Funciones de los Actores Implementadores del PEC.....	237
Anexo 3. Estándares de Auto-Evaluación Escolar	241
Anexo 4. Impresiones del Trabajo de Campo: descripción individual de las características y la experiencia de las 16 escuelas que conforman la “muestra”.....	244
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	308

LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS

CAPÍTULO I

Imagen 1. Modelo PEC de apoyo a las comunidades escolares.....	5
Tabla 1. Resultados de la Prueba ENLACE 2011 en las materias de español y matemáticas en el estado de Jalisco – indicadores de logro académico.....	7
Tabla 2. Resultados de la Prueba PISA 2009 en las materias de matemáticas, español/lectura y pensamiento científico en México – indicadores de logro académico....	7
Gráfico 1. Evolución de los resultados de ENLACE entre estudiantes de la escuela Ignacio Jacobo y la Francisco Silva Romero en el periodo de 2005 a 2011	p.8
Gráfico 2. Variable Dependiente y Variables Independientes.....	p.12
Tabla 3. Muestra de escuelas inscritas en el PEC en el municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010.....	p.13
Tabla 4. Perfiles de funcionarios de la CEPEC entrevistados.....	p.14

CAPÍTULO II

Gráfico 3. Modelo teórico para el Análisis de Políticas Públicas.....	p.25
Tabla 5. Secuencia de una política pública.....	p.26
Tabla 6. Principales cuestionamientos para el análisis del ciclo de las políticas públicas.....	p.28
Gráfico 4. Triángulo de actores de una política pública.....	p.30
Gráfico 5. Modelo de racionalidad limitada influida por los incentivos.....	p.38
Gráfico 6. Recursos de las Políticas Públicas.....	p.43

CAPÍTULO III

Gráfico 2. Variable Dependiente y Variables Independientes.....	p.49
--	------

Tabla 7. Operacionalización de variables y dimensiones de análisis.....	p.50
Tabla 8. Tópicos para la elección de estrategias de investigación.....	p.56
Tabla 9. Muestra de escuelas inscritas en el PEC en el municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010.....	p.60
Tabla 10. Codificación de entrevistas según el perfil de los actores.....	p.61
Tabla 11. Codificación de entrevistas a funcionarios implementadores del PEC según su perfil.....	p.63

CAPÍTULO IV

Gráfico 7. Gasto Nacional en Educación de los ciclos escolares 2003-2004 a 2009-2010 (Miles de Millones de Pesos).....	p.69
Tabla 12. Cobertura Educativa 2005-2010.....	p.69
Tabla 13. Índices de rendimiento escolar por nivel de estudios de 1985 a 2010.....	p.70
Tabla 14. Promedios de logro académico entre los países miembros de la OCDE por competencias educativas - PISA 2000, 2003 y 2006.....	p.74
Imagen 1. Modelo PEC de apoyo a las comunidades escolares.....	p.80
Imagen 2. Modelo de funcionamiento del Programa Escuelas de Calidad.....	p.82
Tabla 15. Disposiciones de funcionamiento de la fase de incorporación al PEC.....	p.82
Imagen 3. Modelo de Evaluación del PEC.....	p.87
Imagen 4. Programa Anual de Trabajo (PAT) Escuela Cuauhtémoc.....	p.91
Tabla 2. Resultados de la Prueba PISA 2009 en las materias de matemáticas, español/lectura y pensamiento científico en México – indicadores de logro académico...p.96	
Gráficos 8. Evolución de resultados de la prueba ENLACE de acuerdo al promedio de alumnos en los niveles buenos y excelente en escuelas inscritas al PEC.....	p.97
Gráficos 9. Evolución de resultados de la prueba ENLACE de acuerdo al promedio de alumnos en los niveles buenos y excelente en escuelas inscritas al PEC y sus respectivos contrafactuales – Escuelas No PEC.....	p.100

CAPÍTULO V

Tabla 16. Contextualización de las escuelas – características de los centros educativos.....p.116

Tabla 17. Evolución del promedio de alumnos en los niveles bueno y excelente en español y matemáticas de la prueba ENLACE por ciclo escolar de 2005 a 2011p.118

Gráficos 10. Evolución del logro académico de los estudiantes en escuelas con un nivel socio-económico “medio-alto”p.124

Gráficos 11. Evolución de logro académico de los estudiantes en escuelas con un nivel socio-económico “muy bajo”p.125

Tabla 18. Características del personal docente – directivos.....p.130

Tabla 19. Características del personal docente – profesores.....p.135

Tabla 20. Características de los padres de familia miembros de la comunidad escolar
.....p.144

ANEXO 4

Tabla 21. Concentrado de indicadores contextuales de las 16 escuelas que participaron en el PEC durante el ciclo 2009-2010 en el Municipio de Guadalajara.....p.305

GLOSARIO

AEE: Autoridad Educativa Estatal.

AGEB: Area Geoestadística Básica.

APF: Asociación de Padres de Familia.

ATP: Asesor Técnico Pedagógico.

CAM: Centro de Atención Múltiple.

CDE: Comité Dictaminador Estatal: Organismo colegiado que, con el CEPSE, resuelve las solicitudes de incorporación y reincorporación de las escuelas identificadas como población objetivo del PEC.

CENDI: Centro de Desarrollo Infantil.

CEPS: Consejo Escolar de Participación Social.

CEPSE: Consejo Estatal de Participación Social en la Educación.

CGEPEC: Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad.

CMPSE: Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.

CNPEC: Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad.

CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo.

CONAPASE: Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.

CONAPO: Consejo Nacional de Población.

CTE: Consejo Técnico Escolar.

CTFEEC: Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad.

CTFNEC: Comité Técnico del Fideicomiso "Fondo Nacional para Escuelas de Calidad".

DGDGIE: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, adscrita a la SEB.

DGPP: Dirección General de Planeación y Programación de la SEP.

DOEDPEC: Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el Programa Escuelas de Calidad.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

FEEC: Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad.

FNEC: Fideicomiso "Fondo Nacional para Escuelas de Calidad".

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INIFED: Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.

OSFAE: Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados.

PAT: Programa Anual de Trabajo.

PEC: Programa Escuelas de Calidad.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

PETE: Plan Estratégico de Transformación Escolar.

POA: Programa Operativo Anual.

PREFC: Programa Rector Estatal para la Formación Continua.

PRONAP: Programa Nacional para la Actualización Permanente.

ROPEC: Reglas de Operación del PEC.

SEB: Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública.

SEM: Sistema Educativo Mexicano.

SEN: Sistema Educativo Nacional.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SIPEC: Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad.

UCE: Unidad Coordinadora Estatal (CONAFE).

Entidades Federativas: Los Estados y el Distrito Federal.

Escuela Pública de Educación Básica: Centro educativo público incorporado al SEN que cuenta con la Clave de Centro de Trabajo (CCT) correspondiente a su nivel y modalidad.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El Fracaso de las Políticas Públicas *Bottom-Up*: el Caso de la Política Educativa en México

1. *Policy Failure* y el por qué del *bottom-up*

El éxito de las políticas públicas depende no sólo de su proceso tecnocrático de elaboración, sino también de una implementación efectiva que a su vez obedece a transacciones discrecionales por parte de los proveedores del servicio. En las décadas de los sesenta y setenta, dichas prácticas eran ignoradas como objeto de estudio, mientras los países en vías de desarrollo emulaban las intervenciones públicas centralizadas, burocráticas y estandarizadas (*top-down*) de los países industrializados. Bajo esta dinámica, el sector público alcanzó dimensiones sin precedente durante los años ochenta, pero los resultados de sus estrategias parecían cada vez más decepcionantes frente a diversos “fiascos de las políticas públicas” (Bovens y Thart, 2005: 2). Desde entonces, académicos y actores gubernamentales han buscado el origen de estos fracasos, muchas veces culpando a los *policy-makers* y sus malas decisiones de política y tantas otras a la burocracia y sus funcionarios (Goodsell, 1983; Pritchett y Woolcock, 2002).

En este sentido, ya desde los años setenta había comenzado a proliferar la literatura sobre implementación bajo la inferencia de que dicha fase albergaba determinantes factores para el éxito o fracaso de las políticas públicas (Derthick, 1972; Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1974). Algunos investigadores adoptaron una visión *top-down* llegando a sugerir una serie de requisitos que presuntamente determinarían, desde arriba, la conducta más apropiada de los implementadores para la consecución de objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1979, 1980). Por el contrario, una serie de autores – los denominados “*bottom-uppers*” – expusieron la dificultad para influir sobre los ejecutores de una intervención pública, argumentando que con frecuencia han de lidiar con varias prioridades y programas a la vez, lo que disminuye

sensiblemente su eficacia, y que además tienden a redirigir las políticas hacia sus propios fines (Lipsky, 1971; Berman, 1978; Elmore, 1976).

Si bien es cierto que tanto la visión *top-down* como la *bottom-up* caen en extremos al poner prácticamente todo el peso del éxito de una política en uno y otro decisor, también es cierto que varios estudios de Benny Hjern demuestran que el éxito de los programas depende mucho más de los implementadores que de los esfuerzos del gobierno central (Hjern et al., 1978; Hjern y Porter, 1981; Hjern y Hull, 1985). Por lo tanto, resulta lógico concluir que, para evitar “sorpresas” y fracasos eludibles, resulte necesario tomar en cuenta a los implementadores desde las primeras fases de elaboración de una política pública. Es con ello en mente que se han impulsado alternativas más participativas conocidas como de tipo *bottom-up* con la intención de recoger las necesidades reales de los beneficiarios y la experiencia de los “burócratas a pie de calle” o *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980). De esta manera, se pretende sustentar la toma de “buenas decisiones” (Lasswell, 1951) anticipando la conducta y aquello que motiva los “uni-acts” (Parsons cit. en Subirats, 2008: 52) de los implementadores para con ello producir políticas que propicien una correcta ejecución y la consecución de objetivos.

En nuestros días, podría sostenerse además, que esta perspectiva responde a cuatro tendencias convergentes: 1) la complejidad de un mundo globalizado, interdependiente y en constante cambio que promueve el pensamiento ecologista de “*think globally, act locally*” (piensa globalmente, actúa localmente)¹ para buscar la solución de problemas públicos en las manos de quienes los sufren; 2) el reconocimiento de la importancia de la implementación y, por ende, del contexto, los actores y las interacciones que en ella se involucran; 3) la creciente apreciación de los burócratas implementadores ya no como entorpecedores de los procesos públicos sino como expertos de la realidad “a pie de calle” que pueden contribuir a los distintos productos de política (*outpus*); y 4) la identificación de beneficios vinculados a la

¹ El slogan “Think Globally, Act Locally” se atribuye a Patrick Geddes quien, a principios del siglo XX, lo aplicaba a la planificación urbanística con un sentido medioambiental. Ya que promueve la acción comunitaria o “grassroots” (de la raíz) para la implementación de acciones en sus propias comunidades, se ha utilizado en diversos contextos: medio ambiente, educación y negocios, entre otros. Específicamente, en el ámbito educativo el uso de este slogan se le atribuye a Stuart Grauer (1989) quien lo aplicaba al liderazgo educativo para el desarrollo del aprendizaje.

participación ciudadana en la toma de decisiones públicas². Todo esto, no implica que se hayan dejado de atender los procesos tecnocráticos en las más altas esferas de autoridad pública, sino que también se pone en evidencia la necesidad de elaborar y analizar las políticas³ desde una óptica incluyente. Una óptica que canalice sistemáticamente el conocimiento experto (*expertise*) de abajo hacia arriba y no sólo de arriba hacia abajo.

Aquí es importante diferenciar entre el análisis de la implementación desde una perspectiva *bottom-up*, de las políticas elaboradas “de abajo hacia arriba”. El análisis *bottom-up* es una perspectiva de observación que implica un “rastreo” e interpretación de la dinámica de implementación identificando primero a la red de actores involucrados en la prestación del servicio para luego subir por la cadena burocrática hasta llegar a los altos rangos de decisión (Elmore, 1983). Por su parte, las políticas de tipo *bottom-up* son aquellas donde el *expertise* de los implementadores es tomado en cuenta desde las primeras fases de elaboración de la política con el fin de adaptarla a la realidad del contexto y a las verdaderas necesidades de sus beneficiarios.

Más concretamente, y para los fines de esta investigación, las características que se han considerado de mayor peso para definir a una política de tipo *bottom-up* son las siguientes:

- 1) El contenido de la política debe estar profundamente contextualizado, ya que debe facilitar la ejecución de estrategias *ad hoc*. Si bien la política puede inspirarse en “*best practices*”, no ha de copiar literalmente intervenciones construidas bajo distintas condiciones.
- 2) Requiere de un diagnóstico participativo tanto del problema como de las condiciones del terreno de implementación y de los respectivos actores

² Para una visión detallada, ver Parker, 2002 y Tapia en Méndez, 2010. Dichos beneficios no se limitan a procesos de profundización democrática sino más bien a cuestiones como la legitimación secundaria, la consecución de consenso y compromiso ciudadanos y el ahorro de recursos al elegir alternativas potencialmente más realistas. Asimismo, las funciones que, según Mónica Tapia, legitiman la participación de la sociedad son: 1) que fomenta la transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno; 2) que ayuda a garantizar la protección de los derechos humanos; 3) que contribuyen a la formulación, al funcionamiento y la prestación de los servicios públicos; 4) que promueven la participación de sectores marginados de las políticas públicas; y 5) que incorpora a actores privados en la espera pública.

³ Aquí utilizaremos los términos “políticas públicas” y “políticas” indistintamente.

involucrados, para lo que es necesaria la consulta de quienes se encuentran más cercanos a dicha problemática.

- 3) El conocimiento experto (*expertise*) de los *street-level bureaucrats* debe fluir hacia arriba y debe reflejarse en el diseño del programa.
- 4) Los ejecutores deben contar con la suficiente discrecionalidad para participar sustantivamente en el proceso de la política. Es decir, para contribuir de manera autónoma con su conocimiento al contenido de las estrategias.
- 5) Finalmente, para potenciar la utilidad de la participación de los implementadores, éstos habrán de contar con los recursos económicos y cognitivos suficientes para poder concentrarse en desarrollar mejoras.

2. El Programa Escuelas de Calidad (PEC): un intento de política *bottom-up*

En varios países de América Latina, se ha intentado reproducir la dinámica *bottom-up* tan aclamada por la literatura (Tendler, 1998). Por desgracia, estas alternativas en ocasiones han sido ineficientes e ineficaces, dejando sin resolver los vacíos adjudicados a los mecanismos tradicionales *top-down*. Este es el caso de México en materia educativa.

En respuesta a la demanda internacional por elevar la calidad de la educación (UNESCO, 2000) y ante la ineludible tendencia hacia las estrategias participativas, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) se convierte en el estandarte educativo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 intentando situar a la escuela en el centro de la política. Es así como el equipo de transición del gobierno entrante⁴ asignó un presupuesto para ser distribuido, a partir del ciclo escolar 2001-2002, entre aquellas escuelas interesadas en “tomar la batuta” para mejorar la calidad de la enseñanza en sus respectivas instituciones. Para ello, el PEC asigna a cada comunidad escolar⁵ que desee

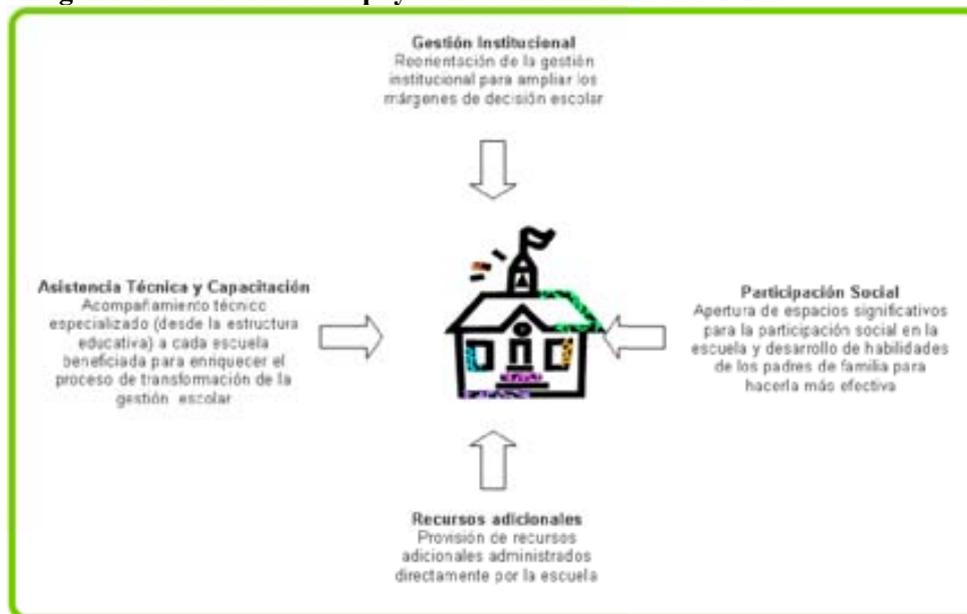
⁴ En el año 2000, Vicente Fox Quezada, candidato por el Partido Acción Nacional, gana las elecciones presidenciales luego de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional. Con la intención de “reestructurar la forma de gobernar” el nuevo presidente asigna a un Equipo de Transición encargado de elaborar un paquete prioritario de políticas, entre ellas la educativa.

⁵ De acuerdo a la investigación educativa la comunidad escolar incluye a todos los actores directamente involucrados en la escuela: directivos, docentes, personal de apoyo y asistencia, supervisores, alumnos y padres de familia. Sin embargo, para los fines de esta investigación, adoptaremos la noción del PEC que se refiere solamente a directivos, docentes y padres, quienes se encargan de la elaboración de planes de trabajo así como de su implementación.

beneficiarse de la financiación extraordinaria, la responsabilidad de elaborar un Plan Estratégico para la Transformación Escolar (PETE) quinquenal y Planes Anuales de Trabajo (PAT) para detectar y abordar, de primera mano, las necesidades cualitativas de sus escuelas. Paralelamente, con el mismo propósito integrador y para generar un sentido de propiedad en todos los niveles gubernamentales, el PEC también promueve la colaboración de los municipios y los estados con la federación⁶ en el financiamiento de los PAT's con una fórmula de "peso por peso". Es decir, por cada peso de financiación privada obtenida por una escuela – de fondos municipales, padres de familia u otras fuentes no gubernamentales –, el gobierno del estado se compromete a proporcionar otro peso adicional a los recursos distribuidos inicialmente por el gobierno federal.

Asimismo, dentro del esfuerzo descentralizador para mejorar calidad educativa, el PEC también incluye medidas complementarias a la financiación para fortalecer el buen funcionamiento de los planteles. Es por ello que promueve la gestión estratégica, la autonomía escolar y los comités de participación comunitaria a través de estrategias de supervisión, formación continua y apoyo técnico-pedagógico.

Imagen 1: Modelo PEC de apoyo a las comunidades escolares.



Fuente: www.sep.gob.mx/pec

⁶ A manera de aclaración, México, oficialmente Estados Unidos Mexicanos, es una república, representativa y federal integrada por 32 entidades federativas, o estados, y 2.438 municipios. Es por ello que, a diferencia de España, se le denomina federación al gobierno central o nacional y estados a las diferentes entidades federativas. En el presente documento, me referiré a dichos niveles de gobierno de ambas formas indistintamente.

Por desgracia, a diferencia de estrategias estadounidenses muy similares⁷, esta iniciativa aparentemente innovadora e integral, en México sigue sin conseguir sus objetivos de calidad y equidad, y sus procedimientos difícilmente pueden diferenciarse de intervenciones pasadas dirigidas a la mera ampliación de la cobertura educativa. Esto puede sugerir cierto grado de fracaso de la estrategia participativa del PEC.

En este sentido, si bien no existen criterios universales para identificar a una política pública como un éxito o fracaso, Peter Knoepfel (2011) recomienda contrarrestar esta ambigüedad valorando si los enunciados evaluativos hablan el mismo lenguaje del planteamiento del problema. Es decir, si los productos y los impactos de la estrategia pública logran resolver en cierta medida el problema en cuestión y por lo tanto consiguen sus objetivos, dicha estrategia puede considerarse un éxito. De lo contrario, entramos en el terreno del *policy failure* y este puede ser el caso del Programa Escuelas de Calidad. Aún cuando esta perspectiva “objetivista” ha sido catalogada como ingenua, en esta tesis se considera fundamental buscar indicadores de éxito o fracaso en la diferencia entre la *policy-as-planned* y la *policy-as-implemented*.

Concretamente, a más de diez años de la creación del PEC, los indicadores de logro académico siguen siendo decepcionantes tanto a nivel nacional – en la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Educativos (ENLACE) – como internacional – en el Programa Internacional para la Evaluación Estudiantil (PISA por sus siglas en inglés). Lo primero puede corroborarse con los datos proporcionados en la Tabla 1 que muestra los resultados de ENLACE en las materias de español y matemáticas en el estado de Jalisco. De igual manera, en la Tabla 2 puede observarse cómo los estudiantes mexicanos se mantienen en el nivel 2 de PISA, lo que quiere decir que sólo responden a reactivos básicos de conocimiento. Finalmente, aquí es importante agregar que, para el año 2009, México era todavía el último lugar de logro académico entre los 30 países miembros de la OCDE evaluados por PISA.

⁷ El PEC parece reproducir las principales estrategias del *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA) de 1965 y, más específicamente, de su re-autorización de 1992 denominada *Improving American Schools Act* (IASA). Este programa se convierte en el bastión de la descentralización educativa en México y, de forma muy similar al ESEA y al IASA, incrementa la responsabilidad de cada plantel y financia proyectos para elevar los estándares de desempeño estudiantil (*student performance*) y contrarrestar las inequidades. Igualmente, en concordancia con el enfoque incluyente y *bottom-up* de las estrategias estadounidenses, el PEC promueve el involucramiento de todos los actores vinculados a la educación y coloca a las comunidades escolares en el centro de la política como generadoras de estrategias “a la medida” desde abajo.

Tabla 1. Resultados de la Prueba ENLACE 2011 en las materias de español y matemáticas en el estado de Jalisco – indicadores de logro académico.

% Alumnos por nivel de logro	Elemental	Insuficiente	Bueno	Excelente
Español	14.7	45.3	31.7	8.4
Matemáticas	14.6	46.3	27.5	11.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP Jalisco (2011).

Tabla 2. Resultados de la Prueba PISA 2009 en las materias de matemáticas, español/lectura y pensamiento científico en México – indicadores de logro académico.

Puntuación Promedio	2003	2009
Matemáticas	420*	436
Español/Lectura	434	438
Pensamiento Científico	435	428

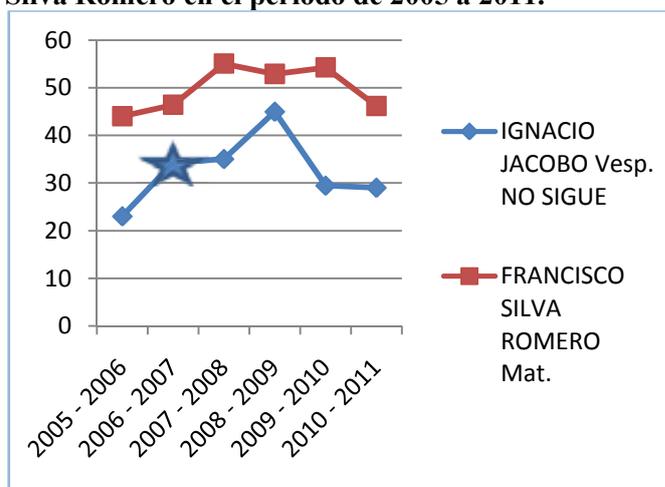
Fuente: OCDE (2009)

*Existen seis niveles de logro académico según sus puntuaciones⁸. México sigue manteniéndose en el nivel 2, lo que significa que los alumnos sólo responden a reactivos básicos.

Asimismo, la tendencia de los resultados de la prueba Enlace en escuelas participantes no se diferencia significativamente de aquellas escuelas que no se han inscrito, lo que podría sugerir un impacto casi nulo del programa sobre el logro académico de sus estudiantes. En el ejemplo que se muestra a continuación - Gráfico 1-, puede compararse la evolución de los resultados de Enlace en la escuela Ignacio Jacobo y Francisco Silva, las cuales funcionan en el turno vespertino y matutino respectivamente encontrándose en las mismas instalaciones físicas. Aquí es imperativo notar cómo, a pesar de que el turno matutino ha decidido no participar en el PEC—teniendo las mismas necesidades infraestructurales y una plantilla docente bastante similar – el logro académico de sus estudiantes se encuentra consistentemente por encima del de los beneficiados por el PEC en el turno vespertino. Este fenómeno se describirá detalladamente en los capítulos V y VI de la presente tesis dada su relevancia para ayudar a examinar el impacto del PEC sobre el mejoramiento cualitativo de las escuelas.

⁸ Los seis niveles de logro académico de PISA son: nivel 0- menos de 335; 1- de 335 a 407; 2- de 408 a 480; 3- de 481 a 552; 4- de 553 a 625 y 5 - más de 625.

Gráfico 1. Evolución de los resultados de ENLACE entre estudiantes de la escuela Ignacio Jacobo y la Francisco Silva Romero en el periodo de 2005 a 2011.



Fuente: ENLACE (2011)

★ Año de inscripción al PEC.

3. De la teoría a la práctica

Si alguna vez se ha considerado a los esquemas *bottom-up* como una posible solución para la “miopía” e ineficacia de las intervenciones públicas comunes, el fracaso de algunas políticas que los utilizan debe ser motivo de preocupación. Si bien es cierto que “ni los científicos sociales, ni los políticos, ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronóstico sobre las consecuencias de las políticas” (Lindblom en Aguilar, 1992: 219), también es cierto que los promotores del PEC han tenido ya 11 años para aprender de sus errores y “rehacer” la política. Sobre todo en este caso, donde la estrategia *bottom-up* sugiere un flujo continuo de retroalimentación y aprendizaje (Hayes, 1985), resulta sorprendente que no se haya tomado medidas efectivas para su mejoramiento. Por lo tanto, es importante plantear ciertos interrogantes:

- ¿Por qué el modelo “desde la escuela” del PEC ha fracasado en la consecución de calidad y equidad educativa?
- ¿Por qué en este caso el enfoque *bottom-up* no ha conseguido subsanar los vacíos de información a los que se les atribuye muchos de los déficits de implementación de las políticas en cascada?

- ¿Por qué en dicho programa se producen inconsistencias y en qué fase(s) del ciclo de la política se generan?

Estos son los cuestionamientos que inspiran la presente investigación y a los cuales se evita responder de forma sobre-simplificada culpando a lo que Tuchman (1990) considera la casi inevitable “*political folly*” o insensatez política. Por lo tanto, en una primera aproximación a este análisis, la hipótesis de trabajo argumenta que, a pesar de la pertinencia y aparente innovación del discurso oficial del Programa Escuelas de Calidad, el diseño de dicho programa no es consistente y no constituye una intervención pública de tipo *bottom-up*, lo que induce su fracaso desde el modelo participativo.

Aún cuando la intención del PEC es la de ubicar a la escuela en el centro de la política, el diseño del programa es una mera imitación de estrategias estadounidenses similares y no responde a un diagnóstico del problema y del entorno que permita contextualizar las medidas de acuerdo al conocimiento de los proveedores del servicio. De esta manera, el programa no toma en cuenta ni las condiciones ni las necesidades de dichos proveedores y mucho menos la carencia de recursos e incentivos, lo que dificulta que los ejecutores puedan y quieran concentrarse en la construcción de mejoras. Asimismo, lo anterior genera déficits imprevistos en la implementación y convierte la participación de los ejecutores en caótica, ineficiente, rutinaria y hasta contraproducente. Finalmente, ya que el *expertise* no fluye hacia arriba, se obstaculizan los ciclos de retroalimentación, se dificulta el aprendizaje (Hayes, 1985) y los actores finalmente no tienen otra alternativa que “hacer lo que pueden” o simplemente “hacer como que hacen” (Forester en Aguilar, 1992: 319).

En resumen, a pesar de ser la comunidad escolar la responsable de generar estrategias “a la medida” para mejorar la calidad de la educación en sus respectivos planteles, éstas se encuentran atadas de manos por una política que les exige sin proporcionarles los recursos y las condiciones necesarias para funcionar con una autonomía sustantiva. Es decir que, bajo dichas condiciones, los implementadores son incapaces de aplicar y ampliar sus conocimientos para elaborar y ejecutar planes de trabajo concienzudos que verdaderamente atajen la carencia de calidad en la educación. Esto evidentemente contradice la razón de ser del programa y, sin un respaldo auténticamente *bottom-up*, la estrategia participativa propuesta sigue siendo víctima de las debilidades propias de políticas *top-down*: la falta de injerencia sobre la conducta de

los implementadores y por ende la solución de problemas “a nivel de calle” meramente “satisfactoristas” (Simon y March, 1958), los vacíos de información, la distorsión de los objetivos y el desperdicio de recursos.

4. Esquema Teórico

Ante el problema de la persistencia del *policy-failure* en estrategias bottom-up, esta tesis busca contribuir al debate sobre los obstáculos de la implementación en estrategias participativas. Con ese fin, se ha realizado un examen profundo de la literatura sobre análisis de políticas públicas concentrado en la fase de implementación. Para facilitar el estudio, se aborda el proceso de elaboración de políticas como un ciclo, o *policy-cycle*, donde existen flujos de aprendizaje y retroalimentación tanto de los niveles más altos de decisión hacia los implementadores y proveedores del servicio, como a la inversa (Hayes, 1985). Igualmente, en un esfuerzo por sintetizar las contribuciones de diversos autores (Meny y Thoenig, 1989; Subirats et al., 2008; Knoepfel, 2011), se distinguen y examinan cuatro fases en dicho proceso - la inclusión en la agenda, la programación, la implementación y la evaluación -, así como los elementos que constituyen a cada una de ellas: definición del problema, hipótesis causal, objetivos, hipótesis de intervención, acciones de implementación y enunciados evaluativos. .

Por su parte, ya que el *policy cycle* es un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas (Dewey, 1910; Laswell, 1951, 1971; Anderson, 1984; Colbatch, 2002; Bardach, 2005) y que las complejidades del “juego de poder” que obstaculizan dicha solución se multiplican en la fase de implementación, es imperativo contrarrestar los factores que, según Charles Lindblom (1980: 64), producen dificultades: políticas mal especificadas, criterios de aplicación en conflicto, directivas en conflicto, falta de incentivos, competencias limitadas y recursos inadecuados.

La consistencia en el diseño de una política pública puede ser una vía para evadir estos obstáculos generadores de déficits en la implementación (Subirats et. al., 2008: 186) por lo que, para garantizarla, se ha de asegurar la congruencia entre los elementos que conforman las cuatro fases del *policy-cylce*. En la 1ª fase, ha de buscarse la coherencia entre la definición del problema, la hipótesis causal y los objetivos. Asimismo, en la 2ª debe asegurarse que los objetivos y las estrategias propuestas se

correspondan claramente. En la 3ª etapa, por su parte, se ha de identificar la consistencia entre las decisiones/estrategias y las acciones, mientras en la 4ª y última fase de la política, se debe garantizar que la definición del problema y los enunciados evaluativos hablen el mismo idioma (Knoepfel, 2011). Por lo tanto, esta tesis aborda el problema del *policy failure* examinando el diseño del PEC buscando dicha consistencia e indicios de que se hayan prevenido los obstáculos de la implementación enlistados por Lindblom (1980).

De la misma manera, aquí se pone a prueba la elaboración y ejecución de esta política en relación a aquellos elementos que constituyen un contenido efectivamente *bottom-up*: su nivel de contextualización, la existencia de diagnósticos participativos previos, el flujo del *expertise* de abajo hacia arriba, el grado de discrecionalidad de los actores y la disponibilidad de los recursos cognitivos y económicos suficientes que les permitan desarrollar mejoras. En este sentido, se reconoce como el modelo de racionalidad involucrado en la toma de decisiones de los implementadores, al de la racionalidad limitada de Simon y March (1958). Por lo tanto, esta investigación busca la existencia de aquellos incentivos que estos autores proponen como necesarios para evitar que dichos decisores adopten soluciones meramente satisfactoristas y caigan en rutinas que a su vez dificulten la consecución de los objetivos establecidos por el PEC. Entre estos estímulos se encuentran la percepción de participación, la apreciación salarial, la buena comunicación y el liderazgo.

A continuación se describe la metodología y el diseño de la presente investigación donde, por la naturaleza participativa de la política que nos preocupa y de los cuestionamientos que motivan esta tesis, se asigna gran importancia a las percepciones de los actores involucrados en la implementación del PEC.

5. Esquema Metodológico

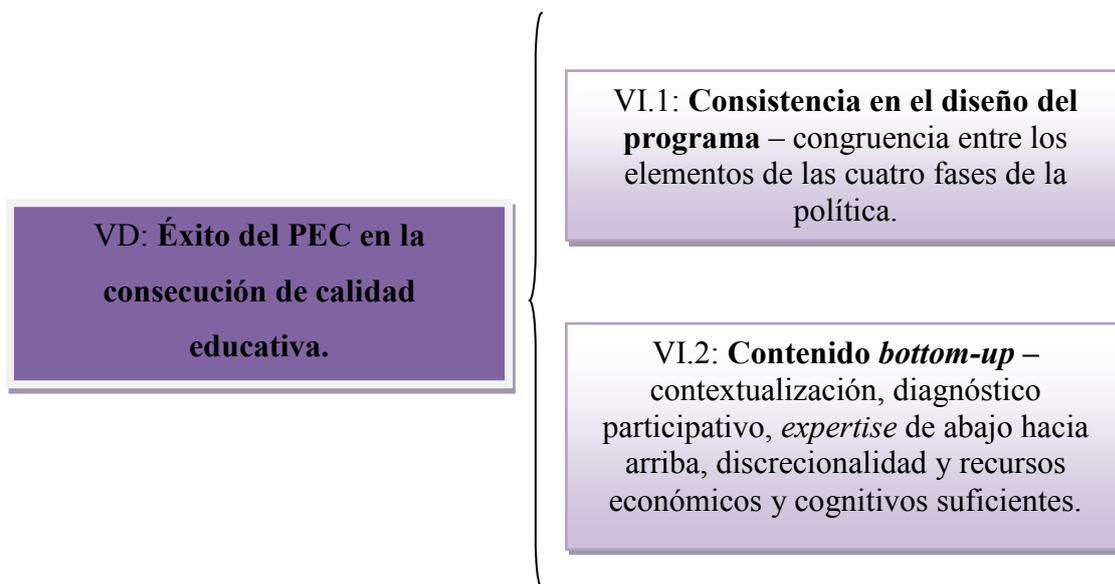
Aquí se realiza un estudio de caso examinando el Programa Escuelas de Calidad en el Municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010. Lo anterior se lleva a cabo utilizando la lógica reversible de Elmore (1983) – la cual se detallará en el capítulo siguiente –, que combina el mapeo e interpretación del desarrollo del *policy-cycle* “hacia adelante” (top-down) y “hacia atrás” (*bottom-up*). Además, por tratarse

precisamente de una intervención participativa y “desde la escuela”, se enfatiza el rol y la perspectiva de los actores en la fase de implementación como núcleo de observación.

Con esto en mente, se ha diseñado la presente tesis de manera que se ejecuta, de forma complementaria, una primera fase, de tipo documental y “hacia adelante” (*forward mapping*), y una segunda fase empírica partiendo de las percepciones de las comunidades escolares para luego subir por la cadena burocrática (*backward mapping*). Las experiencias padres de familia, docentes – tanto directivos como profesores - y funcionarios, facilitan la identificación de obstáculos para el éxito del PEC en las diversas fases de la política.

El hilo conductor de este análisis se basa en la exploración de las variables que se muestran a continuación:

Gráfico 2. Variable Dependiente y Variables Independientes.



Para la recopilación de datos empíricos, se construyó una muestra conformada por 16 primarias de organización completa (con al menos un grupo por cada uno de los seis grados de educación primaria) que participaron en el PEC en el ciclo 2009-2010 (PEC IX) ubicadas en Guadalajara, México. Estas 16 escuelas fueron elegidas de entre las 111 que participaron en el PEC por tratarse de primarias y responder a la técnica de muestreo por cuotas. Estas cuotas se formularon de acuerdo a los siguientes criterios:

horario lectivo o turno, distribución de alumnos por profesor y años de participación en el PEC. En la Tabla 3 pueden observarse claramente dichos criterios, además del índice de marginación y la existencia de posibles contrafactuales si es que en el turno opuesto a la escuela participante, la otra escuela decidió no inscribirse al PEC.

Tabla 3. Muestra de escuelas inscritas en el PEC en el municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010.

Nombre de Escuela	Turno/ Horario	¿Hay PEC en otro turno?	# Total Alumnos y # alumnos/ clase	Años en PEC	Índice de Marginación
Jaime Torres Bodet	Matutino	Sí	253 = 42/clase	6	Muy Bajo
Jaime Torres Bodet	Vespertino	Sí	196 = 37/clase	4	Muy Bajo
Concepción Becerra Celis	Matutino	No	703 = 40/clase	4	Muy Bajo
Ramón G. Bonfil	Matutino	No	639 = 50/clase	4	Muy Bajo
Cuauhtémoc	vespertino	No	254 = 20/clase	2	Muy Bajo
Alfonso Sierra Partida	vespertino	No	458 = 35/clase	3	Muy Bajo
Emiliano Zapata	matutino	Turno único	251 = 45/clase	4	Muy Bajo
Francisco Javier Mujica	matutino	No	341 = 35/clase	10	Muy Bajo
Venustiano Llamas Quevedo	matutino	SI	358 = 35/clase	5	Muy Bajo
Venustiano Llamas Quevedo	vespertino	SI	192 = 31/clase	5	Muy Bajo
Lázaro Cárdenas	matutino	Sí	968 = 40/clase	1	Muy Bajo
Lázaro Cárdenas	vespertino	Sí	692 = 40/clase	1	Muy Bajo
Ignacio Jacobo	vespertino	No	218 = 28/clase	3	Muy Bajo
Ma. Elena Cosío V.	vespertino	No	361 = 30/clase	1	Muy Bajo
Concepción Alatorre	vespertino	No	257 = 45/clase	3	Muy Bajo
Lucio Blanco	vespertino	No	154 = 23/clase	2	Muy Bajo

Finalmente, subiendo por la cadena burocrática en la fase empírica, se entrevistó también a 9 funcionarios de la Coordinación Estatal del Programa Escuelas de Calidad (CEPEC). Sus aproximaciones al problema educativo y su experiencia en la ejecución del programa como intermediarios entre la autoridad educativa y los prestadores del servicio, son cruciales para examinar el contenido *bottom-up* de la política. En total, se realizaron 12 entrevistas a directivos, 18 a maestros y 17 a profesores, además de las 9 a funcionarios. Los perfiles de los funcionarios entrevistados se encuentran detallados a continuación.

Tabla 4. Perfiles de funcionarios de la CEPEC entrevistados.

Perfil
Asesor Financiero
Asesor Financiero – enlace con bancos
Encargado de comunicación
Administrador
Representante de CAPECE (infraestructura)
Coordinador General Académico
Asesor Técnico-Pedagógico
Asesor Técnico-Pedagógico
Coordinador General

El diseño de investigación aquí propuesto responde al interés de recopilar información de diversas fuentes, como lo requiere el estudio de caso (Yin, 1994: 13). Además, de esta manera se busca facilitar la triangulación entre los datos con el fin de validar y fortalecer las conclusiones a las que llega esta tesis.

6. Organización de la Tesis

La presente tesis se estructura fundamentalmente en dos partes – una teórica y otra analítica - distribuidas en siete capítulos y cuatro anexos.

La primera parte, a continuación de este breve apartado introductorio, expone las herramientas que se han utilizado a lo largo de la investigación. De esta manera, el Capítulo II describe a detalle y amplía lo referido aquí como Marco Teórico, mientras el Capítulo III profundiza en la Estrategia de Investigación y la Metodología.

Enseguida, la parte analítica se divide a su vez en una primera fase esencialmente documental y “hacia adelante”, para luego dar paso a una segunda fase más empírica y “hacia atrás” – siguiendo la lógica reversible de Elmore (1983).

La primera fase de la parte analítica, queda comprendida en el Capítulo IV que está dedicado a la presentación del Objeto de Estudio, el Programa Escuelas de Calidad. Ahí, además de los antecedentes de la problemática educativa en México, los orígenes y el funcionamiento oficial del PEC, se trata por primera vez la variable dependiente relativa al éxito del programa. Dicho éxito o fracaso se establece a partir del criterio

objetivista, - es decir, contrastando la *policy-as-planned* con la *policy-as-implemented* - y contrarrestando sus respectivos sesgos temporal y espacial.

En este sentido, primeramente se compara el esquema oficial de funcionamiento del Programa Escuelas de Calidad con la realidad de su ejecución para desvelar posibles inconsistencias entre las estrategias y las acciones. Después, para evaluar su eficacia en la consecución de objetivos, por un lado se contrasta la definición del problema educativo que pretende atacar con los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales de logro académico. Con el mismo fin, por otro lado se narran las percepciones de los miembros de las comunidades escolares en relación al efecto que ha tenido el PEC sobre los obstáculos a la calidad educativa identificados por las autoridades. De esta manera, es posible establecer la falta de impacto del programa sobre diversos aspectos educativos que originalmente se compromete a mejorar.

En el mismo capítulo y como parte de la fase de análisis “hacia adelante”, también se rastrea la evolución del programa a través de los instrumentos que conforman las cuatro fases de su *policy-cycle*. La identificación de aquellos elementos que dan forma al Programa Escuelas de Calidad - la “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995), la definición del problema educativo, la respectiva hipótesis causal, la estrategia de intervención, las acciones de implementación y los enunciados evaluativos (Knoepfel, 2011) -, son fundamentales para el análisis de la consistencia en su diseño, lo que constituye la primera variable independiente de esta investigación.

La segunda fase, donde se realiza la investigación empírica y “hacia atrás”, comienza en el Capítulo V que se centra en la Descripción y Análisis Contextual de los 16 Centros Educativos PEC Seleccionados. Es aquí donde se detallan las condiciones de cada plantel y las características de los actores involucrados en la implementación del PEC. Lo anterior se lleva a cabo gracias a la técnica de observación no participante y a la información obtenida de las entrevistas a profundidad y semi-estructuradas a directivos, maestros y padres de familia. De esta manera, se demuestra la influencia que ejerce el entorno, tanto físico como humano, sobre la calidad educativa en términos del logro académico de los estudiantes. Asimismo, se pretende diferenciar aquellas experiencias recurrentes de las esporádicas para identificar patrones de resultados y, al mismo tiempo, las características de las escuelas que resultan más o menos conducentes para el mejoramiento de los servicios educativos en Jalisco. Concretamente, el Capítulo

V se encuentra dividido en tres bloques temáticos: 1) las características del centro educativo; 2) la identificación del personal docente (directivos y profesores); y 3) el perfil de los padres de familia.

Por su parte, el Capítulo VI se destina a la descripción y análisis de la Experiencia del PEC a través de las percepciones de las comunidades escolares respecto a la ejecución y el éxito del programa. De esta manera, se abordan aquellos mecanismos específicos de la elaboración e implementación del PEC que logran impactar la calidad educativa. Para ello, este capítulo también se divide en tres bloques temáticos: 1) identificación de la problemática educativa; 2) valoración del PEC; y 3) identificación de incentivos.

El primer bloque, dada la naturaleza “desde la escuela” que otorga a los implementadores la responsabilidad de generar estrategias a partir de su conocimiento del problema educativo, pretende elucidar si, verdaderamente, dichos actores identifican la problemática sobre la que trabajan y las mejores alternativas para solucionarla.

En el segundo bloque, se evalúa la presencia en el PEC de los elementos que, de acuerdo a la argumentación teórica, constituyen una política *bottom-up*. Con este fin, se abordan cinco dimensiones analíticas a partir de las respuestas obtenidas por parte de los actores consultados. Dichas dimensiones son: 1) percepción del PEC como innovador y “a la medida”; 2) identificación de la naturaleza participativa en la elaboración del programa y de los proyectos escolares; 3) apreciación de los mecanismos de retroalimentación para la mejora paulatina de la política; 4) grado de discrecionalidad de los implementadores y valoración de los mecanismos de acompañamiento; y 5) descripción de la disponibilidad de recursos y distribución de la financiación del PEC.

El tercer y último bloque, de manera complementaria a los anteriores, identifica los incentivos con que cuentan las comunidades escolares para participar de manera sustantiva a la mejora de la calidad educativa. Lo anterior responde al modelo de racionalidad limitada utilizado en esta tesis que postula que, a falta de incentivos, la solución de problemas por parte de los implementadores se convierte en meramente “satisfactorista” y rutinaria. En este sentido, se examina la presencia de cuatro incentivos que Simon y March (1958) consideran fundamentales: 1) percepción de

participación; 2) apreciación salarial; 3) evaluación de los mecanismos de comunicación inter e intra-institucionales; y 4) valoración del ejercicio del liderazgo en el plantel.

Finalmente, el Capítulo VII concentra las conclusiones obtenidas a lo largo de esta tesis como fruto de la lógica reversible aplicada al análisis de las dos variables explicativas: consistencia en el diseño del programa y contenido *bottom-up*. En este sentido, queda comprobada la hipótesis propuesta sosteniéndose que el PEC está diseñado de forma inconsistente y que, desde su creación, no ha constituido una estrategia efectivamente de tipo *bottom-up*. De esta manera, los déficits en la implementación quedan programados desde un principio al ceder a los implementadores la responsabilidad de generar soluciones al problema educativo sin contar con los recursos, las condiciones y los incentivos necesarios. En otras palabras, los beneficios del modelo participativo y “desde abajo” quedan anulados, e incluso resultan contraproducentes, a falta de una autonomía cualificada e informada que debería garantizarse en cualquier política *bottom-up*.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

El Policy Failure – La Persistencia de los Déficits de la Implementación en Estrategias Bottom-Up

1. Introducción

En este segundo capítulo se expone el marco conceptual de donde surgen los cuestionamientos de la presente investigación y sobre el que se ha desarrollado esta tesis. Dicho marco ha sido construido a partir de una profunda revisión de la literatura sobre Análisis de Políticas Públicas, poniendo énfasis en aquella vinculada a la fase de implementación.

Primeramente, se ha considerado fundamental establecer el concepto de *policy failure* aquí utilizado con el fin de justificar el abordaje del problema del Programa Escuelas de Calidad. Asimismo, se enlistan los sesgos vinculados a toda determinación del éxito o fracaso de una política pública para identificar y contrarrestar sus posibles efectos sobre el estudio.

Enseguida, se describe el debate entre *top-downes* y *bottom-uppers* como teóricos de la implementación. Se muestran sus principales contribuciones y se rescatan aquellas más relevantes para demostrar la importancia del estudio de políticas tipo *bottom-up*. De esta manera, también es posible observar por qué éstas son deseables en un contexto donde la democracia y la participación comunitaria en asuntos comunitarios son altamente valoradas.

En el siguiente apartado, se ilustra el proceso, las premisas y el contenido de las cuatro fases del *policy-cycle* – inclusión en la agenda, programación, implementación y evaluación –, para exponer el modelo secuencial utilizado en el análisis del PEC. En este sentido, se describen primeramente dos posibles abordajes de dicha secuencia para situar la perspectiva de observación de “la cúpula” de decisión hacia “la base” de ejecución –*forward-mapping*– o a la inversa –*backward-mapping*. Lo anterior sentará las bases de lo que Elmore (1983) denomina la “lógica reversible” y que traza la ruta para el diseño de esta investigación.

Igualmente, en este apartado se presentan las contribuciones de Peter Knoepfel (2011) sobre la congruencia entre las cuatro fases de la política para establecer los factores que determinan la consistencia en el diseño de una intervención pública. Dada la importancia de dicha consistencia como la primera variable explicativa de esta tesis, también se enlistan los cuestionamientos relevantes para su análisis. Asimismo, se argumenta que un diseño de política consistente permite evitar y contrarrestar, *a priori*, aquellos factores que Charles Lindblom (1980) identifica como obstáculos para una buena implementación y para el consiguiente éxito de la estrategia pública.

Por último, para abordar la segunda variable explicativa de la presente investigación – el contenido *bottom-up* de las políticas – primeramente se incluyen las aportaciones de Harold Lasswell (1951) sobre “las buenas decisiones de política”. Ya que, de acuerdo al autor, dichas decisiones se derivan de la discusión, la experiencia y del análisis altamente contextualizado y multidisciplinario, esta tesis argumenta que las políticas verdaderamente *bottom-up* deben ser capaces de anticipar y contrarrestar los obstáculos de la implementación sugeridos por Lindblom (1980). Por lo tanto, las “buenas decisiones” deben contener cinco elementos fundamentales: contextualización, diagnósticos participativos, *expertise* que fluye de abajo hacia arriba, discrecionalidad de los implementadores y recursos económicos y cognitivos suficientes. En este apartado se explica cada uno de los cinco elementos poniendo atención a factores involucrados como la racionalidad limitada y la importancia de los incentivos (Krulee, 1955; Simon y March, 1958; Lazear, 2003) – percepción de participación, apreciación salarial, buena comunicación y liderazgo.

Con el esquema de investigación arriba mencionado, se busca establecer una guía teórica capaz de contribuir al debate sobre la implementación de las políticas públicas y al conocimiento sobre las estrategias de tipo *bottom-up*.

2. Definición y sesgos para la conceptualización del *Policy Failure*

En ausencia de criterios fijos y universales para determinar el éxito o el fracaso de una política pública, se les diagnostica a partir de construcciones sociales sujetas a distintas interpretaciones de la realidad (Bovens y Thart, 2005: 4-6). Sin embargo, de acuerdo a Peter Knoepfel (2011) esta ambigüedad logra disiparse si comprendemos que “los

enunciados evaluativos de una política deben hablar exactamente el mismo idioma de la definición del problema”. Por ejemplo, si el problema que se intenta combatir se refiere al riesgo que corre una población objetivo de continuar bajo cierta situación, la evaluación debe concluir si la política consiguió, y en qué medida, reducir el riesgo de acuerdo a la hipótesis causal y a su respectiva hipótesis de intervención. En otras palabras, el término *policy failure* se utiliza como expresión de la discrepancia existente entre lo que es y lo que debería haber sido (Bovens y ‘Thart, 2005: 15). Más específicamente, se refiere a aquellos programas que fracasan en la consecución de los objetivos programados o incluso que producen impactos no intencionados (Mucciaroni, 1990: p.12).

De cualquier forma, existen sesgos en la conceptualización del *policy failure* que han de ser considerados para incrementar la objetividad del análisis (Elazar, 1993). Para los fines de esta tesis, resulta particularmente relevante prestar atención a los sesgos temporal, espacial y objetivista⁹. El primero de estos sesgos se refiere al punto en el tiempo desde el cual se emite una valoración hacia una política pública. “Al evaluar los esfuerzos para modificar la conducta de grandes cantidades de gente, un horizonte temporal demasiado limitado es inapropiado porque desatiende tanto la severidad del problema administrativo inicial como la posibilidad de aprender haciendo” (Majone, 1989: 182). Es por ello que, en el caso del Programa Escuelas de Calidad, se ha elegido emitir una valoración a 10 años de su inauguración. Aunque esto no significa que el Programa deje ahora de evolucionar, sí permite observar sus fortalezas y debilidades en retrospectiva a lo largo de un periodo relativamente considerable. Además, es importante enfatizar que el PEC fue inicialmente pensado para implementarse sólo por un período de 5 años, por lo que se ha concluido que cinco años adicionales proporciona un margen suficiente para valorar su capacidad de aprendizaje y mejoramiento.

⁹Elazar (1993) también explica el sesgo cultural o etnocentrista, pero resulta poco ilustrativo en el caso del PEC. Dicho sesgo responde a una serie de determinantes culturales en constante competición que guían los criterios de elección de los individuos con relación a las políticas públicas. De acuerdo a la teoría cultural desarrollada por Thompson, Ellis y Wildavsky (1990), en cualquier comunidad de una cierta dimensión, existen por lo menos cuatro tipologías culturales: la jerarquía, el individualismo, el igualitarismo y el fatalismo. Mientras una sociedad que prioriza la jerarquía sobre otros valores consideraría como fracaso toda política donde las autoridades se desvíen de los estándares de conducta, los individualistas despreciarían la inflexibilidad burocrática y el desperdicio de recursos. Por su parte, mientras los igualitaristas consideran un fracaso el que su gobierno no ejerza su rol protector y que condone o contribuya a las inequidades, los fatalistas simplemente consideran los fracasos como hechos inalterables de la realidad política.

El sesgo temporal también nos ayuda a comprender el que las autoridades promuevan al Programa Escuelas de Calidad como un éxito rotundo. Esto puede deberse a que, con mucha frecuencia, las autoridades están sujetas a los “caprichos” del ciclo electoral, por lo que tienen la predisposición a juzgar las propuestas de política o su respectiva retroalimentación antes que nada en términos de sus implicaciones políticas a corto plazo (Hayes, 1985).

Por otra parte, la distribución espacial de los costos y beneficios de una política genera controversia y juicios altamente “localizados” sobre su éxito o fracaso. En este sentido, el sesgo espacial consiste en que las valoraciones dependen primordialmente de la perspectiva de observación. En lo que se refiere a la política educativa mexicana, pueden existir diversos puntos de vista: el de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y sus autoridades, el del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el de los economistas, el de los medios y el de la opinión pública en general, por mencionar algunos. En particular, este último es considerado un sesgo analítico pues existe en función de la extensión y naturaleza de la cobertura mediática de los episodios políticos y puede ignorar algunos matices negativos estratégicamente omitidos. Por lo tanto, para evitar estos sesgos, en la presente tesis no se utilizan las percepciones de los diversos actores entrevistados como indicadores del éxito/fracaso del PEC, sino más bien se utilizan como indicadores ilustrativos de las variables explicativas.

Finalmente, el sesgo objetivista advierte sobre el riesgo de “tomarle la palabra al gobierno” (Hoogerwerf, 1983, cit. en Bovens y Thart, 2005: p.39), pues argumenta que las autoridades voluntariamente adjudican objetivos irrealistas a las políticas públicas. Sin embargo, a pesar de las valoraciones que consideran inocente y hasta irrelevante el evaluar a las intervenciones públicas a partir de la consecución de sus objetivos, aquí se considera fundamental buscar indicadores de éxito o fracaso en la diferencia entre la *policy-as-planned* y la *policy-as-implemented* (Ingram, 1980). De otra manera, se aceptaría que las políticas públicas fueran meras declaraciones de intenciones sin necesidad de repercutir sobre la acción o incluso la inacción de los servidores públicos, a lo que Joan Subirats se opone tajantemente (2008).

3. *Top-Downers* vs. *Bottom-Uppers*: ¿Por qué son deseables las estrategias *bottom-up*?

“Durante la última década de los años sesenta, los reformadores sociales [llegaron] a sentirse como el personaje de T.S. Eliot, J. Alfred Prufrock: sus logros no [fueron] sino un pálido reflejo de sus intenciones originales. Las grandes ideas que [habían] dado forma a las políticas sociales – la mayor participación posible, la igualdad de oportunidades, la autosuficiencia, el trato compensatorio, por mencionar sólo algunas – parecían haberse convertido en caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción” (Elmore, 1992: 185)

En respuesta a tan decepcionantes episodios, se produjo un giro analítico que llevó a los investigadores a buscar en la fase de implementación factores determinantes para el fracaso de las políticas públicas. Si bien una primera generación de autores se mostraba pesimista respecto a la ejecución efectiva de programas (Derthick, 1972; Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1974), enseguida aparecieron análisis más alentadores. Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1979, 1980), como precursores de los denominados *top-downers*, sugirieron seis condiciones suficientes y generalmente necesarias para la correcta implementación de los objetivos legales de una política: 1) objetivos claros y consistentes; 2) una teoría causal adecuada; 3) un proceso de implementación legalmente estructurado para facilitar al cumplimiento de los ejecutores y grupos objetivo; 4) implementadores hábiles y comprometidos; 5) apoyo de los grupos de interés y autoridades políticas; y 6) cierta estabilidad en las condiciones socio-económicas o por lo menos cambios en las mismas que no afecten ni el apoyo conseguido ni la teoría causal de trabajo (Sabatier, 1986: 23 y 25).

Aún cuando se generó cierto consenso respecto a la influencia de algunos de estos requisitos sobre el éxito de una política pública, la posibilidad de determinar la conducta de los implementadores desde arriba - lo que Elmore llama “la noble mentira de la ciencia administrativa” (1983) - quedaría sujeta a debate. Por lo tanto, la corriente de autores denominada como los *bottom-uppers*, liderada por los estudios de Benny Hjern (1978) y sus colegas David Porter (1981), Ken Hanf y Chris Hull (1985), propondría un enfoque inspirándose en la teoría del *public choice* (Hjern y Porter, 1980, cit. en Meny y Thoenig, 1992: 166). Este enfoque primero identifica la “estructura de implementación” y la respectiva red de actores encargados de proveer los servicios, así como sus metas, estrategias, actividades y contactos. Enseguida, continúa subiendo por la escalera burocrática con el fin de “[...] determinar el punto de contacto más

inmediato entre el problema y la política, en un mundo donde ni los políticos ni los decisores resuelven los problemas, sino las personas más próximas al comportamiento o la situación que se pretende resolver (Meny y Thoening, 1992: 167).

El mismo Paul Sabatier (1986) reconoció años más tarde que la debilidad tanto de los *top-downers* como la de los *bottom-uppers* radicaba en su extremismo. No obstante, para los fines de la presente tesis lo más rescatable de este debate es que pone de manifiesto que las políticas públicas no puedan comprenderse al margen de los medios de su ejecución¹⁰, lo que fortalece la visión objetivista del éxito de las mismas.

Igualmente, los resultados de la investigación de Benny Hjern son de particular utilidad pues demuestran que “el éxito de las políticas depende más de las habilidades de los individuos en las ‘estructuras de implementación’ que en los esfuerzos de las autoridades del gobierno central” (Hjern et al. 1978 en Sabatier 1986: 32). De esta manera se justifica el interés en estrategias participativas, o *bottom-up*, que buscan incorporar las necesidades y condiciones de los implementadores desde las primeras fases de la elaboración de una política pública. Dichas estrategias ya no buscan el control de los implementadores como garantía de su éxito, sino que son construidas basándose en la realidad del terreno y de los actores ejecutores para atajar con mayor precisión la problemática en cuestión y evitar déficits previsibles en la implementación.

Según Harrold Lasswell (1992), los responsables de las diferentes decisiones frecuentemente ignoran áreas de conocimiento o información específica importante para hacer elecciones atinadas, por lo que “el realismo de las decisiones depende en parte de la obtención de conocimiento” (Lasswell, 1992b: 107 y 109). Por este motivo, las políticas *bottom-up* son deseables en tanto ayudan a legitimar cualquier iniciativa partiendo de una visión panorámica y profunda de la realidad sobre la que se trabaja.

Además, si visualizamos un continuum donde, en un extremo se encuentran las decisiones autoritarias y en el contrario las decisiones consensuadas o participativas, las segundas son preferibles porque expanden la influencia de los eslabones inferiores de la organización y hacen menos visibles las diferencias de poder (Simon y March, 1958: 54). Por lo tanto, la naturaleza incluyente de las intervenciones *bottom-up*, al empoderar

¹⁰ Dos referencias importantes de la literatura sobre Implementación son las de Donald Van Meter y Carl Van Horn (1974), “The Policy Implementation Process; A Conceptual Framework”, en *Administration and Society*, 6: 445-488, y Erwin Hargrove (1975), *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy*, Washington D.C.: Urban Institute.

a los diferentes niveles de ejecución, favorece la apropiación de objetivos entre los distintos actores, aumenta su compromiso e incentiva la cooperación.

“No está en discusión que en el futuro se sabrá mucho más que ahora sobre la ciencia social y política, pero...siempre habrá margen para las alternativas – un margen donde los valores y las opciones humanas serán importantes y concluyentes [...] La conservación de la comunidad moral se facilita por la participación de la comunidad en los asuntos comunitarios.” (Merriam, 1945: 329)

4. *Forward & Backward Mapping* del ciclo de las políticas públicas

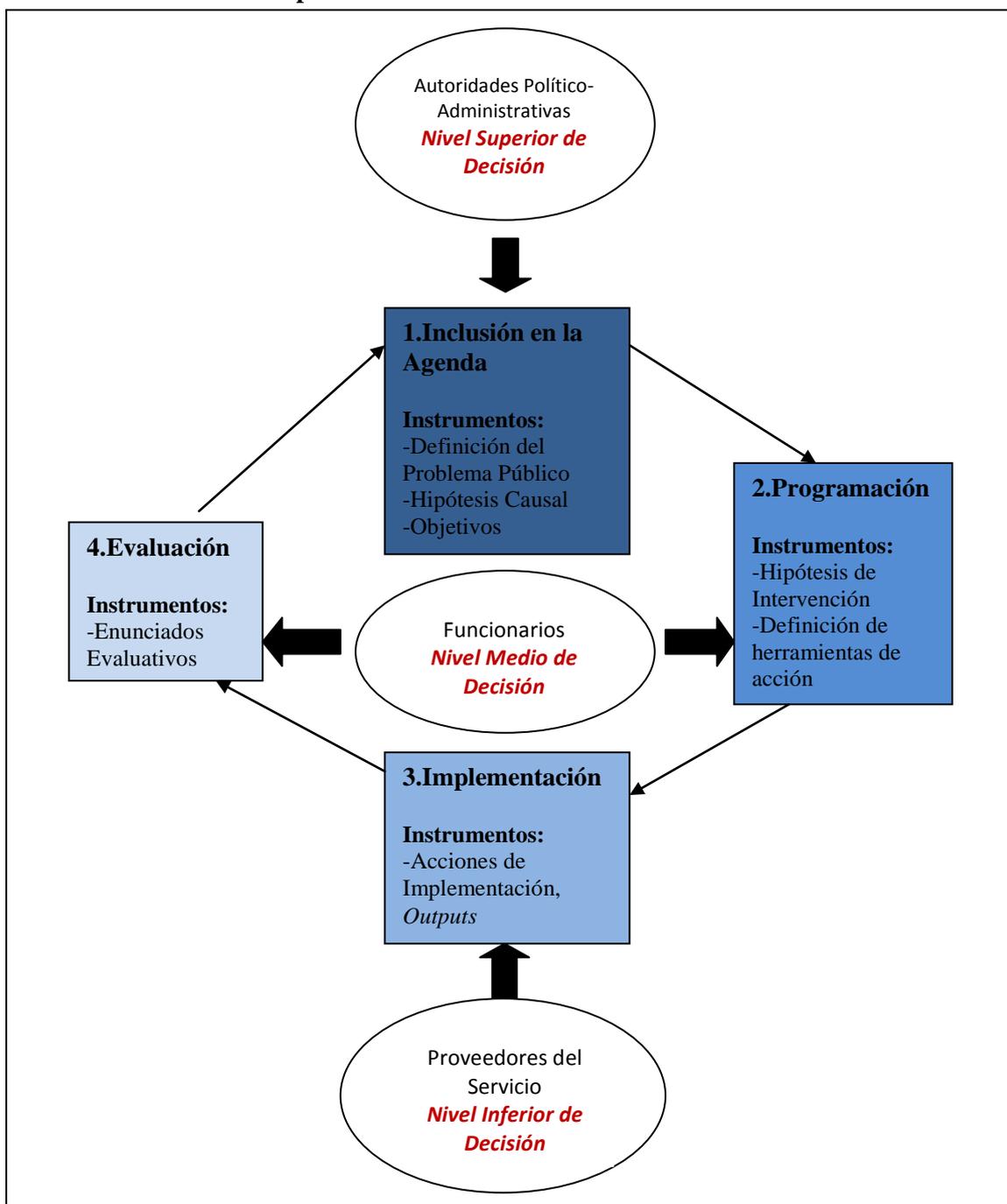
Podemos abordar el tema de las políticas *bottom-up* precisamente porque entendemos a la elaboración de políticas públicas como “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores [gubernamentales] a la hora de tratar con un asunto que les afecta” (Anderson, 1984: 3)¹¹. Esta definición conlleva implicaciones dignas de consideración: 1) que la acción gubernamental surge de hipótesis causales que sugieren rutas o hipótesis de intervención para obtener unos resultados específicos; 2) que dichas rutas son formuladas por el conjunto de la “autoridad gubernamental” y no por las acciones individuales de quienes la conforman, lo que a su vez implica que las políticas deban responder a demandas públicas (*public demands*) convirtiéndose así en decisiones de la misma índole (*policy decisions*); 3) que una política requiere de la acción efectiva del gobierno - productos (*outputs*) e impactos (*outcomes*) -, no sólo de lo que dice o intenta hacer; 4) que dicha intervención pública puede ser positiva o negativa en su forma, es decir, puede requerir la acción o la inacción de los actores gubernamentales; 5) que ésta debe buscar modificar y orientar la conducta de grupos de población específicos - denominados *target groups* o grupos objetivo –, ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de los actores; y 6) que, por lo menos en su expresión positiva, una política pública se basa en la ley y es tanto incentivadora como coercitiva (Anderson, 1984: 3-5; Subirats et al. 2008: 40-43).

Si bien en dicha secuencia pueden distinguirse diversos “eslabones” de acción y decisión, el hecho de que existan flujos de interacción, retroalimentación y aprendizaje nos lleva de un modelo meramente vertical a uno circular o cíclico. Es ahí donde mejor

¹¹ Según Goodin y Klingemann (2001), curiosamente hay pocas definiciones de las políticas públicas, pero esta es una de las más representativas. Para un breve repaso de otras definiciones, ver Goodin y Klingemann (2001), Nuevo Manual de Ciencia Política, pp. 800-801.

pueden observarse los distintos niveles de decisión, los cuales en esta tesis se denominarán como eslabones superiores, medios e inferiores por motivos didácticos y sin adherir connotaciones jerárquicas o valorativas a ninguno de ellos. En el Gráfico 3, se ilustra este modelo facilitando la identificación tanto de las fases e instrumentos de las políticas como de los niveles de decisión de los distintos actores.

Gráfico 3. Modelo teórico para el Análisis de Políticas Públicas.



Fuente: Adaptación del modelo de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), p122.

De igual manera, en la Tabla 5 se describe brevemente el contenido de cada fase, así como los cuestionamientos útiles para su análisis. Varios autores han desarrollado esquemas similares pero, en un esfuerzo compilatorio, se ha adaptado el planteamiento de Subirats (et. al. 2008: 45)¹² a las necesidades propias de las preguntas de investigación que inspiran esta tesis. En ese sentido, se ha suprimido la fase de “surgimiento del problema”, ya que éste sólo es tratado como asunto público en el momento en que se convierte en un “*policy demand*” y por lo tanto requiere entrar en la agenda institucional (Gallego, 2008). Es así como la “inclusión en la agenda” se convierte en la primera fase en la elaboración de las políticas públicas. Asimismo, los “productos” de cada fase de la política del modelo de Subirats (et. al. 2008: 45) son sustituidos por “instrumentos” que, aunque esencialmente siguen siendo representativos de dichos productos, tienen un carácter menos estructurado dada su naturaleza interpretativa en esta investigación (Knoepfel, 2011).

Tabla 5. Secuencia de una política pública.

Secuencia	1ª. Fase	2ª. Fase	3ª. Fase	4ª. Fase
Terminología	Inclusión en la agenda del problema público	Programación de la política- Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
Contenido	-Demanda de acción gubernamental respecto a un problema considerado como público. -Definición del problema. ¹³ - Formulación del modelo causal. - Enunciación de objetivos.	-Definición de la hipótesis de intervención a partir del modelo causal. -Selección del tipo de proceso de decisión, de los actores pertinentes, sus competencias y recursos y de las respectivas herramientas de acción.	-Aplicación de las soluciones seleccionadas -Acciones de los funcionarios y proveedores del servicio a cargo de la ejecución.	-Determinación de los posibles impactos de la política. -Evaluación según indicadores establecidos. -Comparación entre los objetivos y los resultados. - Verificación de eficiencia y eficacia de los actores.

Fuente: Adaptación propia de la síntesis de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), p.45.

¹² El esquema de este autor incluye a su vez aportaciones de Jones (1970) y de Meny y Thoenig (1989).

¹³ La definición del problema es fundamental en tanto se falla más resolviendo correctamente el problema equivocado (Error tipo III), que resolviendo incorrectamente el problema correcto (Error tipo II) (Dunn, 1994).

Además de seguir los cuestionamientos antes enunciados, para analizar una política pública y su ciclo, se puede elegir entre una reconstrucción e interpretación de los hechos “hacia adelante” - *forward mapping* - o “hacia atrás” - *backward mapping* (Elmore, 1983). En ambas direcciones se buscan las inconsistencias entre la estrategia y su implementación, pero desde distintos ángulos observacionales.

En la primera, se comienza el análisis desde arriba, observando primero la definición del problema, el proceso de toma de decisiones y la programación en manos de las élites promotoras. De ahí, se procede a examinar lo que sucede durante la implementación, descendiendo en la cadena jerárquica hasta llegar a los *street-level bureaucrats*, los proveedores del servicio y los sectores sociales involucrados como población objetivo y beneficiarios. Este tipo de observación es particularmente útil cuando se intuye alguna dificultad técnica, problemas burocráticos, conflictos de coordinación y control, fragmentación ideológica o resistencias en las últimas fases de la política.

En contraste, el *backward mapping* o la reconstrucción *bottom-up*, comienza analizando a los actores, las decisiones y las acciones más próximas al presunto fallo en la implementación. Enseguida, “sube” o “retrocede” hacia los niveles más estratégicos de decisión donde se intuye puede estar el origen de la inconsistencia entre los objetivos y los impactos de la política. Este tipo de perspectiva busca responder a deficiencias relacionadas con decisiones mal informadas y/o contradictorias que obstaculizan una correcta implementación y, a su vez, engendran las semillas del fracaso.

De acuerdo a Richard Elmore (1983), ambas perspectivas observacionales son útiles y complementarias por lo que sugiere una “lógica reversible” donde se recorren los dos trayectos (hacia adelante y hacia atrás) de forma paralela. Esta lógica es fundamental para la presente tesis porque ha sido propuesta para la elaboración de las políticas donde, desde el inicio, “se incluye deliberadamente la anticipación de las soluciones ‘provincianas’ de todos los actores a las soluciones provincianas [de los hacedores de las políticas]” (Elmore, 1983: 10). Esta es precisamente la característica fundamental de las políticas *bottom-up*, por lo que resulta pertinente utilizar esta misma “reversibilidad” para su análisis. Bajo la lógica reversible podría argumentarse que una buena política es “tanto una declaración autoritaria sobre lo que debería suceder como un juicio calculado de lo que realmente pasará” (Ibid.:11), lo que sustenta y traza la

ruta para el análisis de políticas de tipo *bottom-up* como en el caso del Programa Escuelas de Calidad.

4.1. Los déficits de la implementación y la congruencia en el diseño de las políticas

La consistencia en el diseño de una política pública puede ser una vía determinante para evadir déficits en la implementación (Subirats et. al., 2008: 186) por lo que, para garantizarla, se ha de asegurar la congruencia en las cuatro fases constitutivas: 1ª. Entre la definición del problema, la hipótesis causal y los objetivos; 2ª. Entre los objetivos y las estrategias propuestas; 3ª. Entre las decisiones/estrategias y las acciones y, 4ª. Entre la definición del problema y los enunciados evaluativos (Knoepfel, 2011). En la Tabla 6 se muestran los principales cuestionamientos para el análisis del *policy-cycle* en términos de un diseño consistente.

Tabla 6. Principales cuestionamientos para el análisis del ciclo de las políticas públicas.

Secuencia	1ª. Fase	2ª. Fase	3ª. Fase	4ª. Fase
Principales cuestionamientos del analista	¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema? ¿Cómo lo definen y representan oficialmente? ¿Se expresa alguna hipótesis causal? ¿Qué o quién la sustenta? ¿Los objetivos son claros? ¿Los objetivos son congruentes con dicha hipótesis?	¿Cuáles son las estrategias? ¿Existe algún diagnóstico que la sustente? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones (participativo, tecnocrático, etc.)? ¿Hay congruencia entre los objetivos y las estrategias? ¿Quiénes son los actores involucrados y qué instrumentos utilizarán?	¿Se ha aplicado el proceso de decisión y los instrumentos seleccionados? ¿Hay congruencia entre las estrategias y las acciones? ¿Qué modelo de decisión utilizan los implementadores?	¿Los impactos fueron los previstos o surgieron efectos colaterales? ¿Hay congruencia entre los outputs y lo planificado? ¿Los enunciados evaluativos/ indicadores hablan el mismo idioma de la definición del problema? ¿Las diversas acciones se llevaron a cabo en tiempo y forma?

Fuente: Elaboración propia.

En la primera fase, si entendemos a los problemas no como entidades absolutamente objetivas sino como construcciones analíticas (Wildavsky, 1979; Eden & Sims, 1979; Rein & Schon, 1977; cit en Dery, 1984: 25) y profundamente influenciados por los procesos y actores políticos (Lindblom, 1991), es imprescindible evitar que los distintos grupos de interés los maten de acuerdo a sus preferencias y recursos disponibles. Por lo tanto, sólo se ha de reconocer como problemas públicos a

aquellas *situaciones indeseables*, *discrepancias superables* y *oportunidades* para mejorar las condiciones de la ciudadanía (Dery, 1984). Se tratará de una *situación indeseable* en tanto provoque un estímulo de solución al identificar las relaciones causales de los orígenes del problema (Rose, 1971: 9; Stringer & Richardson, 1980: 36; Edwards & Sharkansky, 1978: 87; cit. en Dery, 1984: 22); se entenderá como *discrepancia superable* al plantear una brecha entre el “ser” y el “deber ser” de una situación (Dery, 1984: 24); y serán *oportunidades* al dar espacio para aspirar a mejores condiciones de vida.

Tras una buena definición del problema en cuestión, debe originarse una hipótesis causal sustentada en la información teórica y empírica disponible que a su vez engendrará el establecimiento de objetivos lógicos. Dichos objetivos se convertirán en el motor de la política a lo largo de todo su ciclo por lo que es imprescindible que se expresen claramente y en un lenguaje común y estandarizado que sea comprensible para todos los actores involucrados (Simon y March, 1958: 162). De esta manera se limita la posibilidad de que se presten a malos entendidos o reinterpretaciones eludibles.

En la segunda fase, la misma hipótesis causal que dio origen a los objetivos habrá de sustentar, casi automáticamente, una hipótesis de intervención expresada en el programa oficial de actuación político-administrativo. Sin embargo, ya que la congruencia entre los objetivos y la estrategia de actuación depende también de la racionalidad generalmente limitada¹⁴ y las “soluciones provincianas” de los *policy-makers*, es fundamental el conocimiento profundo de la realidad que se intenta modificar. Dicho conocimiento debe obtenerse de un diagnóstico que revele no sólo el estado de la cuestión del *policy issue* sino que identifique a los actores involucrados a lo largo de todo el proceso (sobre todo los grupos objetivos y aquellos encargados de la implementación), sus condiciones, competencias, intereses, motivaciones, “decisiones provincianas” o racionalidad y recursos disponibles.

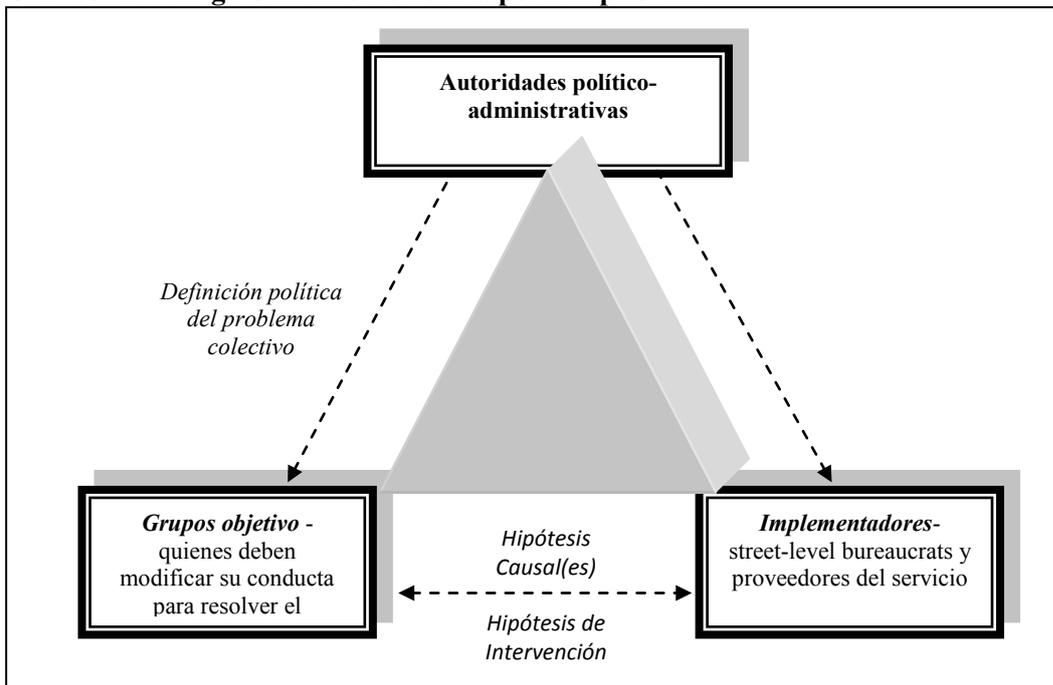
“[...] las decisiones del orden público no agotan el campo de las políticas. En sociedades complejas, las decisiones oficiales no incluyen la mayoría de las elecciones más importantes que afectan la vida del ser humano. Por tanto, en

¹⁴ De acuerdo a las características del caso estudiado y a la imposibilidad de utilizar un enfoque exhaustivo ante problemas complejos (Lindblom, 1992: 203), se ha considerado pertinente utilizar los modelos de racionalidad limitada “satisfactorista” de Simon y March (1958) y el del “método de las comparaciones limitadas sucesivas” de Lindblom (1992).

nombre del realismo, es esencial estudiar los procesos de toma de decisiones semioficiales y no oficiales.” (Lasswell, 1992b: 106)

Para facilitar una buena identificación de los actores, Knoepfel (2011) propone partir de la definición del problema público y la hipótesis causal para ubicar a grupos objetivo, pues son ellos quienes se encuentran en el origen de la problemática y, por lo tanto, son quienes deben modificar su conducta para resolverlo. Asimismo, los implementadores - tanto *street-level bureaucrats* como los proveedores del servicio – han de hallarse a través de los objetivos establecidos, pues serán los encargados de convertir las decisiones superiores de política en acciones desde los niveles de decisión medio e inferior. Es a partir de un verdadero conocimiento de estos últimos que es posible formular intervenciones en función de la anticipación de lo que sucederá en el campo de ejecución, de los “*uni-acts*” (Parsons cit. en Subirats, 2008: 52)¹⁵ de los micro-implementadores (Berman, 1978). Sólo así se logra “[...] poner los juicios calculados al servicio de las aspiraciones” (Elmore, 1983: 9) y se ayuda a que las acciones sean congruentes con las estrategias en la tercera fase de la política.

Gráfico 4. Triángulo de actores de una política pública.



Fuente: Adaptación del modelo del Triángulo de los actores de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), p.66.

¹⁵ Parsons (2007) denomina como “*uni-acts*” a las unidades mínimas de acción revestidas de sentido. En palabras de Joan Subirats (2008: 52), se trata del “acto elemental” llevado a cabo por al menos un actor involucrado en las políticas públicas en busca de un objetivo.

Dado que la “ventaja comparativa” del Programa Escuelas de Calidad - con respecto a sus políticas predecesoras - es su naturaleza participativa y “desde la escuela”¹⁶ o *bottom-up*, el rol de los actores situados en los niveles medios e inferiores de decisión es de particular relevancia.

Finalmente, ya que una política pública consiste en una hipótesis de intervención que supone producir impactos específicos, es necesaria una evaluación o “*test*” para comprobar su efectividad. Dicha evaluación consiste en “determinar en qué medida la intervención pública produce una mejora en el bienestar individual o social [en cuestión], cómo se produce esta mejora y cómo se podría conseguir de una forma más efectiva” (Ballart: 1996, p.1). Si bien es cierto que en términos políticos pudiera pensarse como un mecanismo legitimador de la intervención pública, su principal valía radica en ofrecer herramientas de retroalimentación y aprendizaje (Hayes, 1985). Por lo tanto, es crucial que los enunciados evaluativos hablen el mismo idioma de la definición del problema y no sólo el de los indicadores que legitimen los procesos (Knoepfel, 2011).

Ya que el *policy cycle* es un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas (Dewey, 1910; Laswell, 1951, 1971; Anderson, 1984; Colbatch, 2002; Bardach, 2005), debe concederse igual importancia a sus cuatro fases constitutivas. Sin embargo debido a que las complejidades del “juego de poder” se multiplican en la fase de implementación (Lindblom, 1980), es imperativo prever y eludir aquellos factores que, desde la programación de la política, pueden obstaculizar la solución correcta de los problemas a través de una implementación exitosa. De acuerdo a Charles Lindblom (1980: 64), dichos obstáculos son los que se enlistan a continuación.

- a) Políticas mal especificadas: la utilización de un lenguaje atractivo pero poco claro y no estandarizado genera desviaciones de la política original.

¹⁶ En las Reglas de Operación del PEC desde su primera edición, se presenta al Programa como uno “[o]rientado a transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita impulsar el modelo de gestión con ***enfoque estratégico desde la escuela hacia el sistema educativo***, que involucre a las autoridades responsables de los tres niveles de gobierno.(ROPEC, 2001: 5)

- b) Criterios de aplicación en conflicto: cuando existen demasiados criterios u objetivos que atender, más de alguno se descuida sin necesariamente responder a las prioridades de la política¹⁷.
- c) Directivas en conflicto: cuando los implementadores responden a más de una autoridad con prioridades distintas dentro de la misma política.
- d) Falta de incentivos: a causa de la problemática inherente a la “autoridad”, los individuos obedecen pero sólo parcialmente, ya que responden de forma prioritaria a motivaciones personales (Krullee, 1955; Lazear, 2003). Si los incentivos externos, como el salario y el prestigio, no superan a los individuales, los primeros serán sólo complementarios.
- e) Competencias limitadas: los administradores algunas veces no saben cómo hacer lo que la política requiere que hagan, por lo que experimentan con sus propios mecanismos de acción (Simon y March, 1958).

“En áreas programáticas complejas, como mejorar la educación de niños desfavorecidos [...], legisladores en países del Tercer Mundo frecuentemente se sentirán forzados a inaugurar programas muy por encima de las competencias de cualquiera. Frente a la imposibilidad de la política anunciada, los administradores hasta en cierto grado establecen entonces su propia política” (Lindblom, 1980: 67).
- f) Recursos inadecuados: falta de autoridad u otros controles, además de recursos financieros y cognitivos insuficientes para ejecutar la política.

Por lo tanto, la consistencia en el diseño de una intervención pública puede ser justamente una vía para evadir y/o superar estos obstáculos con el fin de prevenir posibles déficits en la implementación que distorsionen los objetivos iniciales.

En resumen, este apartado justifica el que la presente tesis le confiera una importancia prioritaria al diseño consistente de las políticas públicas como una de las variables explicativas de su éxito o fracaso. Aquí se argumenta que dicha consistencia parte de la congruencia entre los elementos constitutivos de las cuatro fases de elaboración de las políticas, pero también sustenta la necesidad de prestar especial atención a la implementación. Es en esta fase donde se materializa la falta de previsión en los contenidos de las intervenciones y donde se enfrentan aquellos posibles obstáculos que no permiten traducir las “buenas intenciones” en acción. En este sentido, en el siguiente apartado se discuten los mecanismos que, en las políticas de tipo *bottom-*

¹⁷ En Rusia, es frecuente que tanta “libertad de acción” provocada por la necesidad de responder a diversos criterios, degenere en políticas deficientes (Lindblom, 1980: 66).

up, precisamente facilitan la anticipación de lo que realmente sucederá en el campo de ejecución para contribuir al éxito de las políticas.

5. Características de las políticas *Bottom-Up*

De acuerdo a Harrold Laswell (1951), las buenas decisiones de política se consiguen a través de la discusión y la experiencia, de decisiones informadas y de análisis altamente contextualizados y multidisciplinarios (Lasswell, 1951, en Goodin y Klingemann: 813). Este planteamiento motiva, en la presente tesis, la observación de aquellas políticas que precisamente se originan a partir de “buenas decisiones” ya que, en teoría, deben contribuir a la anticipación de lo que sucederá en el campo de ejecución. Por lo tanto, aquí se argumenta que dentro del diseño consistente de una política pueden matizarse cinco elementos que caracterizan a las políticas *bottom-up* para ser capaces de evitar los inconvenientes sugeridos por Lindblom (1980). Dichos elementos, enlistados a continuación, subrayan el contenido participativo de las políticas de esta índole como catalizador de las “buenas decisiones” que conducen al éxito de las intervenciones públicas.

- 6) Contextualización - el contenido de la política debe estar profundamente contextualizado, ya que debe facilitar la ejecución de estrategias *ad hoc*. Si bien la política puede inspirarse en “*best practices*”, no ha de copiar literalmente intervenciones construidas bajo distintas condiciones.
- 7) Diagnósticos participativos - se requiere de un diagnóstico tanto del problema como de las condiciones del terreno de implementación y de aquello que motiva las micro-decisiones de sus ejecutores, para lo que es imprescindible la consulta previa a los actores involucrados.
- 8) Expertise – el conocimiento experto (*expertise*) o experticia de los *street-level bureaucrats* debe fluir hacia arriba y debe reflejarse en el diseño del programa.
- 9) Discrecionalidad - los ejecutores deben contar con la suficiente discrecionalidad para participar libre y sustantivamente en el proceso de la política. Es decir, para contribuir con su conocimiento al contenido de las estrategias públicas.

- 10) Recursos económicos y cognitivos - finalmente, para potenciar la utilidad de la participación de los implementadores, éstos habrán de contar con los recursos económicos y cognitivos indispensables para poder concentrarse en construir mejoras.

5.1. Contextualizar para innovar

Si bien es cierto que la innovación en las políticas públicas puede basarse en intervenciones exitosas similares (*best practices*), también es cierto que este “motor lateral de innovación” (Brugué y Blanco, 2012) consiste sólo en inspirar mejores maneras de resolver los problemas, no en copiar literalmente otras políticas. Se trata de un salto cognitivo que requiere un profundo conocimiento del “qué” para generar el “cómo” de acuerdo a un contexto específico. Es por ello que, con el fin de prever la “realidad testozuda” (Meny y Thoening, 1992) en la que generalmente se implementan las políticas públicas, es necesario un conocimiento profundo del contexto de ejecución. Es dicho conocimiento el que garantiza la elección y diseño de estrategias *ad hoc* verdaderamente pertinentes.

El actual consenso sobre la inviabilidad del Consenso de Washington (Gore, 2000; Stiglitz, 2005) nos convoca a cuestionar la transferencia descontextualizada de modelos de desarrollo para buscar alternativas concebidas de acuerdo a cada realidad. Por lo tanto, se puede intuir que la imitación de estrategias fundamentadas “desde afuera” (Torres, 2000) en países con características distintas puede suponer, en sí misma, un obstáculo para el éxito de una política pública. Por ejemplo, por el lado de la elaboración en los niveles superiores de decisión puede distorsionar la percepción de los *policymakers* (hacedores de la política) respecto al problema, los actores, los recursos involucrados y el campo de implementación, inclinándolos así a promover productos de política¹⁸ ineficaces y déficits eludibles en la implementación. Por el lado de la evaluación, igualmente puede distorsionar los criterios de observación y por lo tanto la interpretación de los resultados, lo que inhibe el correcto aprendizaje para la mejora constante de las políticas. Por todo esto, es imperativo un análisis diferenciado de cada *policy issue* de acuerdo a las especificidades de su contexto ya que éste, a su vez,

¹⁸ Entendemos por productos de política pública a la definición del problema público (DP), el programa de actuación político-administrativo (PPA), el acuerdo de actuación político-administrativo (APA), los planes de acción (PA), los actos de implementación (*outputs*) y los enunciados evaluativos acerca de los efectos (Knoepfel, Larrue y Varone, 2001: 130).

engendrará una mejor definición del problema público, un mayor conocimiento de su causalidad y del terreno de actuación y una construcción más sólida de la hipótesis de intervención requerida.

5.2. Diagnósticos participativos

Ante la importancia de no subestimar la percepción común y diaria de los problemas (Lindblom, 1953 en Goodin y Klingemann: 813), reconociendo que el desconocimiento del campo pone en riesgo hasta las mejores ideas (Goodin y Klingemann, 826) y considerando que puede generarse un mejor orden cívico a través de una implicación civil significativa (Barber, 1984), surgen las políticas *bottom-up*. Su naturaleza participativa requiere precisamente de la colaboración de quienes se ubican más cerca a la problemática para su correcta definición, para sugerir de forma contextualizada posibles hipótesis causales y para contribuir con su perspectiva en la formulación de estrategias de intervención viables. Su contribución además permite planear la implementación *ex ante* pues su planeación *a posteriori* de la política puede condicionar su capacidad de ejecución” (Elmore, 1973 en Goodin y Klingemann: 926). Dicha participación puede lograrse en forma de consultas a través de encuestas, *focus groups* y talleres, o estableciendo equipos locales de trabajo que contribuyan, desde abajo, a las primeras dos etapas de elaboración de la política.

“Para entender la elaboración de políticas públicas hay que comprender toda la vida y actividad política, lo que incluye a los actores y todas las facetas de su interacción (Lindblom, 1991: 6). Por lo tanto, el diagnóstico requerido para la elaboración de una política no sólo necesita de una comprensión del estado de la cuestión del *policy issue* sino de los actores involucrados en su implementación. Estos actores son concebidos recurrentemente como hacedores de la política *de facto* (Lipsky 1971, 1980; Lindblom, 1980) porque cuentan con un margen de decisión y acción que les permite adaptar las políticas a sus circunstancias y objetivos. De ahí que sea crucial comprender aquello que motive sus “micro decisiones” (Lindblom, 1980: 69)¹⁹ pues, en ausencia de las condiciones o los incentivos necesarios, estos actores son capaces de generar resistencias o simplemente de distorsionar la política al grado de neutralizar sus objetivos iniciales (Krullev, 1955).

¹⁹ Lindblom presenta un ejemplo interesante de la influencia de los implementadores sobre el avance de un política pública con el caso de una política sobre disgregación en Estados Unidos en 1970 (1980: 69-70).

Para anticipar las acciones de los implementadores primero es importante reconocer que sus habilidades no son homogéneas (Laswell, 1992: 109), que disponen de distintas cantidades de tiempo para dedicar al problema y que frecuentemente las relaciones de trabajo no son las óptimas (Forester, 1992: 327). Además, el margen de decisión con el que cuentan está constreñido primordialmente por una “racionalidad limitada” (Simon, 1945) que, a su vez, confiere un margen de acción que influye directamente sobre los resultados de las políticas.

De acuerdo a Simon y March (1958: 11) los individuos dentro de las organizaciones deciden y resuelven problemas con capacidad sólo para atender una o pocas cosas a la vez utilizando una pequeña parte de su memoria (o su estado interno) y de lo que le presenta su entorno (Simon y March, 1958: 11).

“La definición de una situación representa un modelo simplificado, parcial y tendencioso de la situación objetiva, y el filtro afecta toda la información ‘dada’ que entra en el proceso de decisión: el conocimiento o intuiciones sobre eventos futuros; el conocimiento sobre alternativas de acción posibles; el conocimiento de las consecuencias vinculadas a las alternativas; metas y valores.” (Levine, 1956 y Gore, 1956 cit. en March y Simon 1958: 155)

Esta “limitación” cognitiva provoca que: 1) el individuo genere su propia interpretación de la realidad objetiva; 2) que dicha realidad o los problemas generales sean divididos para ser lo suficientemente simples y convertirse en objeto de solución de problemas; 3) que los problemas sean atendidos como sub-objetivos o tareas que puedan atender los individuos y a las que éstos dedicarán toda su atención; 4) que su espectro de atención dependa del tiempo disponible y del “marco de referencia” interior de los individuos, a menos que se les enseñe a ampliarlo; 5) que se busque siempre una solución satisfactoria y no óptima; 6) que se generen “programas de acción” como respuesta simplificada y casi por reflejo a “estímulos” o problemas conocidos; y 7) que a base de repetición e internalización de los “programas de acción”, la respuesta de los individuos se vuelva rutinaria a menos que existan motivaciones adicionales.

En otras palabras, el individuo decide y realiza su tarea de acuerdo a su entendimiento del problema, ya sea utilizando “programas de acción” aprendidos – si se trata de un problema conocido- o desarrollando un nuevo mecanismo de solución de problemas. En el primer caso, “si un objetivo en particular ha sido conseguido a través

de la ejecución de un curso de acción particular, la evocación de ese objetivo evocará la realización de esa acción otra vez” (Simon y March, 1958: 11) de forma rutinaria. En el caso contrario, para desarrollar nuevos mecanismos de solución de problemas, el “hombre administrativo” no busca la aguja más afilada dentro de un pajar, sino que se limitan a buscar una lo suficientemente afilada para poder coser con ella (Simon y March, 1958: 141).

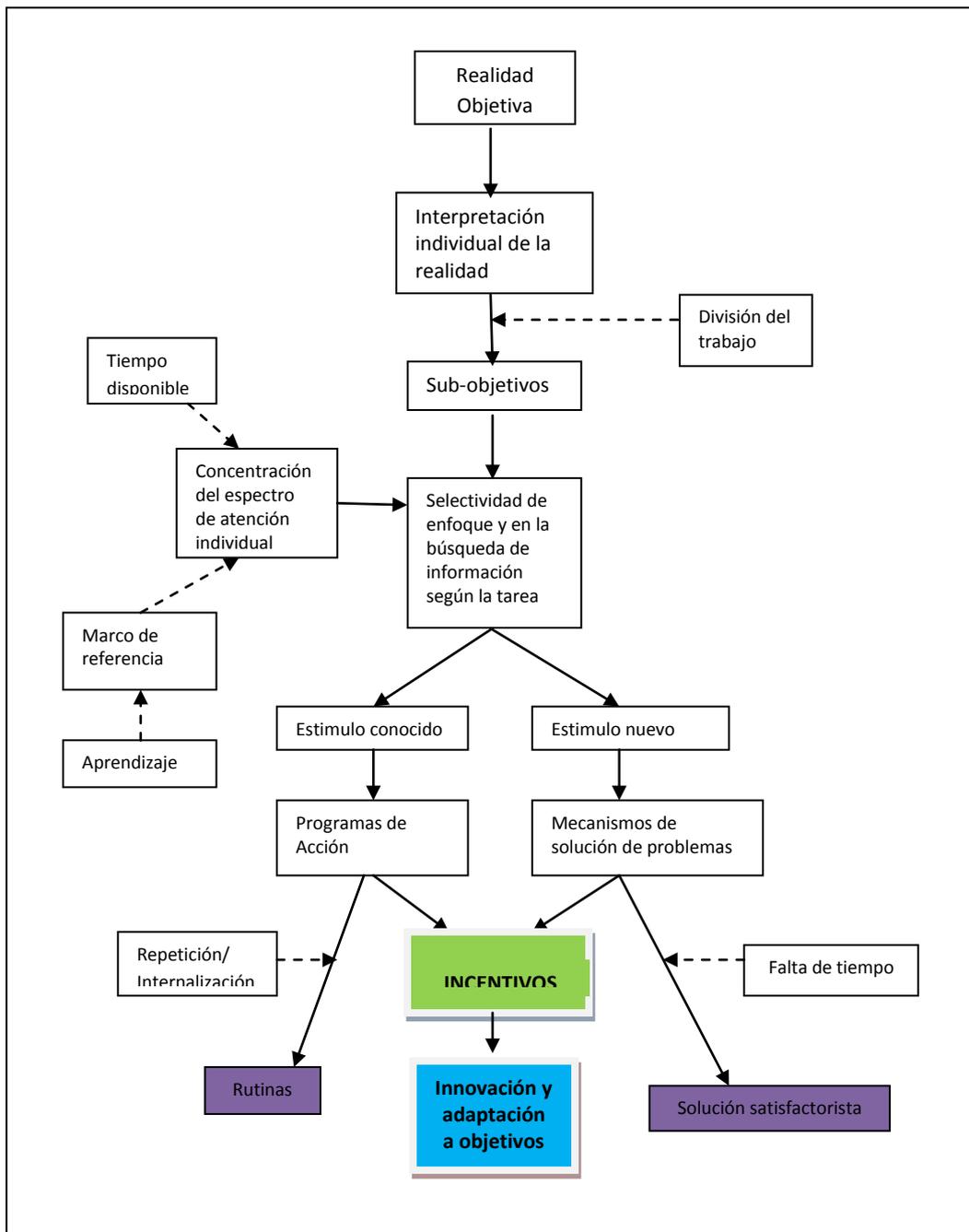
Por lo tanto, es el conocimiento de los implementadores y la anticipación de esta conducta que le permite a los *policy-makers* diseñar una política que incentive el esfuerzo de sus ejecutores de manera que sus “*uni-acts*” o acciones elementales, se desarrollen de forma innovadora y en sintonía con los objetivos preestablecidos.

“Los incentivos individuales inducen un mayor esfuerzo individual, ya que estos se encuentran atados a actividades individuales [...]” (Krullee, 1966, cit. en Simon y March 1985:56)

En el Gráfico 5 se muestra el modelo de la racionalidad limitada de Simon y March (1958) con la integración de los incentivos como catalizadores de decisiones innovadoras y acordes a los objetivos de una política.

Ya que la conducta puede ser influenciada al generar cambios en el contenido de la memoria de los individuos (aprendizaje), o cambiando los determinantes activos de la conducta imperante (incentivos) (Simon y March 1958: 10), en este modelo se centra la atención en el sistema de recompensas, ya que el tópico del aprendizaje se aborda en el apartado relacionado a los recursos cognitivos y los respectivos mecanismos de formación docente.

Gráfico 5. Modelo de racionalidad limitada influida por los incentivos.



Fuente: Adaptación del modelo de la racionalidad limitada de Simon y March (1958: 31).

Entre los incentivos que aquí se proponen se encuentra precisamente la percepción de participación en el proceso de elaboración de la política, lo que hace aún más deseables a las políticas *bottom-up*.

“[...] La percepción de la participación individual en el establecimiento de objetivos es equivalente en muchos aspectos a la participación real. Por lo tanto, la influencia real sobre una decisión específica es de menor importancia para el individuo que el reconocimiento de su posición de influencia.” (Simon y March, 1958: 54)²⁰.

Asimismo, la apreciación salarial de los actores ejerce como un estímulo fundamental para la correcta implementación de las políticas por dos razones fundamentales. La primera, sencillamente consiste en el hecho de que el salario es el sustento de los individuos, por lo que en la medida en que permita cubrir las necesidades de los mismos, éstos tendrán la disposición y la tranquilidad necesaria para centrar sus esfuerzos en contribuir a las “necesidades” del grupo. De acuerdo a Simon y March (1958: 66), cuanto más necesidades individuales sean satisfechas a través del grupo, mayor la propensión del individuo a identificarse con el mismo.

La segunda razón - directamente vinculada a la percepción de participación antes mencionada - sugiere que la apreciación salarial refuerza las percepciones de los actores con respecto a si son valorados y relevantes dentro de la dinámica burocrática en la que participan. En este sentido, además de las necesidades básicas que cubre el salario, dicha remuneración simboliza la posición del grupo en la sociedad, por lo que también cubre la necesidad individual de prestigio personal (Simon y March, 1958: 67). Por lo tanto, el grado de conformidad de los implementadores en relación a la retribución económica que perciben, afecta significativamente su sentido de pertenencia y por lo tanto su voluntad para colaborar sustantivamente en la consecución de objetivos más allá de los personales. De esta manera, la apreciación salarial se convierte en uno de los principales incentivos (Lazear, 2003).

Por otra parte, la buena comunicación puede facilitar la consecución de objetivos al agilizar la transmisión de conocimiento en contextos interdependientes. Una buena comunicación incentiva una mayor tolerancia y cooperación para una mejor toma de decisiones. Además, el patrón de comunicación determinará la frecuencia con que los participantes encuentren ciertos “detonadores positivos” de acción en su búsqueda de información para la toma de decisiones.

²⁰ Aunque estos autores reconocen que el postulado anterior puede depender de la cultura de los participantes, por lo menos es aplicable para países occidentales donde Friedman (1954), Krulee (1955) y Richmond (1954) obtuvieron datos empíricos.

Para una buena comunicación es preferible la estabilidad y son necesarios canales de intercambio de información en un lenguaje estandarizado que permita transmitir grandes cantidades de datos (Simon y March, 1958: 162). Entre más eficientes sean dichos canales, más se utilizarán y por lo tanto los participantes estarán más preparados para la toma de decisiones. Desgraciadamente, si existen restricciones de tiempo para la toma de decisiones, se accederá más a la información cercana o local incluso no contrastada.

Finalmente, debido al surgimiento de diversos tipos de crisis en la sociedad – crisis de legitimación, crisis moral, crisis económica, etc. – se han generado las condiciones en varias disciplinas para la búsqueda de “liderazgos salvadores” (Grace, 1995:1). Es en este sentido que la existencia de liderazgos en el entorno de implementación de las políticas educativas puede considerarse también un incentivo o un mecanismo para influir sobre los ejecutores (Leithwood, et.al, 2006), por lo que las intervenciones públicas deben ser capaces de propiciarlos (Pont et al., 2008). Son las figuras de liderazgo, sobre todo en el caso de las políticas educativas, quienes pueden transferir actitudes y hábitos que conduzcan hacia las decisiones y acciones deseadas. En otras palabras, “el director debe ser capaz de desatar el entusiasmo de los miembros de su establecimiento pro los fines y propósitos ideados colectivamente.” (Gairín, et al, 1998:135) Igualmente, los líderes pueden encargarse de “entrenar” a sus colaboradores para desarrollar su eficiencia y lealtad hacia las metas comunes, así como de resolver disputas que puedan afectar los intereses de la política.

En síntesis, una de las fortalezas de las políticas *bottom-up* radica en su planificación *ex ante* de la implementación que anticipa la complejidad de las actuaciones de los ejecutores. Es por ello que las “evaluaciones formativas” (Light, 1993 en Goodin y Klingemann: 841) o diagnósticos son cruciales para determinar la naturaleza y los mecanismos de incentivos que conduzcan hacia una implementación exitosa (Krullee, 1955; Lazear, 2003).

“Es preciso, por tanto, analizar los factores protectores y dinamizadores de la actividad docente que favorecen el bienestar de los profesores. Bastantes de ellos no dependen de los docentes: la valoración y el apoyo social, los recursos disponibles, el contexto socio-cultural de sus alumnos y la colaboración de las familias.” (Marchesi, 2007:69)

Aún cuando ninguna política queda exenta de errores y siempre hay espacio para el aprendizaje, es importante reconocer que cada vez que se malgastan recursos económicos y humanos en una intervención pública va reduciéndose la inercia generada por la “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995) y con ella el apoyo de sus implementadores. Es en este sentido que su participación desde las primeras etapas de la elaboración de la estrategia pública es un elemento esencial de las políticas *bottom-up*.

5.3. *Expertise* de abajo hacia arriba

A diferencia de la perspectiva de March y Simon (1958) y Perrow (1972), quienes vinculan casi directamente y en tono pesimista a la experiencia con las prácticas rutinarias, Laswell (1992) reconoce un tipo de experiencia que engendra el conocimiento experto o *expertise*. Es dicho conocimiento el que se considera un elemento constitutivo en el diseño de las políticas *bottom-up*. Laswell argumenta que seguir procedimientos basados en experiencias anteriores o el efectuar los cambios que describe Lindblom (1959,1992)²¹ no es necesariamente perjudicial siempre y cuando sea fruto de una reflexión contextualizada y no de un reflejo inconsciente. Ya que con frecuencia los responsables de las políticas ignoran áreas de conocimiento o información importante para hacer elecciones atinadas (Laswell, 1992: 109) y que “las buenas decisiones políticas (o juicios) se [cultivan] a través de la discusión y la experiencia – principalmente entre decisores públicos informados.” (Goodin y Klingemann, 2001: 813), dicha *expertise* debe fluir de los más “expertos” en el campo de acción hacia arriba.

Según Simon (1997), existe una especialización vertical en las organizaciones que permite que las decisiones se tomen por personas especializadas gracias a una habilidad o conocimiento específico. Sin embargo las políticas *bottom-up* plantean acumular el conocimiento de manera que cada decisión se enriquezca (Hayes, 1985). Es

²¹ Bajo el concepto de los “cambios incrementales” Lindblom contrasta dos enfoques para la formulación y elección de una política, el racional-exhaustivo (*rational-comprehensive method*) y el “de las comparaciones limitadas sucesivas”. El primero implica enlistar en orden de importancia todos los valores implicados, diseñar todas las opciones de políticas posibles y compararlas sistemáticamente para elegir la opción maximizadora de valor. Sin embargo, suma a los límites cognoscitivos de Simon límites en la información disponible, por lo que los “administradores” no encontrarán un cuerpo teórico suficientemente preciso para ponderar las alternativas. Por esta razón, el administrador “se basará principalmente en el registro de la experiencia anterior que le indica las consecuencias de los pasados pequeños pasos de política para predecir las consecuencias futuras de pasos similares” (Lindblom, 1959, 1992: 202).

así como el *savoir-faire* de los implementadores y de los proveedores del servicio debe sumarse al de los *policy-makers* para fortalecer el diseño de las políticas basándose, por supuesto, en el diagnóstico participativo previamente realizado.

“[...] frecuentemente es posible sumar el conocimiento de un abogado a aquel de un ingeniero para mejorar la calidad de una decisión en particular”. (Simon, 1958: 9).

5.4. Discrecionalidad y acompañamiento

Las políticas participativas *bottom-up* también se relacionan con los grados de discrecionalidad y supervisión con que cuentan los individuos para tomar decisiones. Un bajo nivel de discrecionalidad (mayor supervisión) en los niveles medio e inferior de decisión proviene de programas que especifican más las actividades (medios) que los objetivos (fines) que, para problemas conocidos tiende a perpetuar las rutinas. Al contrario, un alto nivel de discrecionalidad (menor supervisión) responde a programas que especifican más los objetivos que las actividades por lo que, ante problemas tanto nuevos como conocidos, abre un espacio para la creatividad de los participantes (Simon y March, 1958). Como decía el General Patton, “[...] no le digas a nadie lo que tiene que hacer, dile lo que quieres y te sorprenderá con su ingenio” (Osborne y Gables, 1992).

Además, si aceptamos que el ego y el estatus son importantes para el individuo, a mayor supervisión mayor descontento, sin embargo, el grado de supervisión debe ser inversamente proporcional a las habilidades de los participantes.

“Si las instrucciones dadas [...] son demasiado generales en relación con la complejidad de la tarea y la habilidad computacional del individuo al grado que los medios para satisfacer [los objetivos] son vagos, puede resultar una seria desviación.” (Simon y March, 1958:55)

Por lo tanto, si la tarea es fácil en relación a sus habilidades, demasiada supervisión resulta desmotivante, mientras que si la tarea es difícil en relación a sus habilidades, la supervisión genera seguridad y es percibida como apoyo, sobre todo cuando se requiere de conocimiento o información especializada no accesible para todos los participantes.

Ya que la discrecionalidad de los implementadores se encuentra limitada por lineamientos determinados cerca de la cúspide administrativa (Simon, 1997: 9), son

éstos los que deben adecuarse al modelo *bottom-up* de manera que se propicie la verdadera autonomía de los actores en los niveles inferiores de decisión.

5.5. Recursos económicos + recursos cognitivos = autonomía sustantiva

De acuerdo a Joan Subirats et al. (2008: 27) el espacio de lo posible relativo a la acción de los actores en una política pública está limitado esencialmente por “factores derivados de los recursos de que disponen [...]”. La identificación empírica de las “carteras de recursos” es crucial, pues permite trazar el margen de maniobra y transaccional de cada uno. Por lo tanto, si aceptamos que en las políticas *bottom-up* los actores en los niveles medio e inferior de decisión deben ser capaces de participar tanto en el diseño de la política de abajo hacia arriba como al momento de implementarla, puede inferirse que deben contar con los recursos indispensables para facilitar una contribución sustantiva.

Gráfico 6. Recursos de las Políticas Públicas



Fuente: Knoepfel, Larue y Varone (2001) p.78, en Subirats (2008) p.73.

De acuerdo al modelo analítico de Peter Knoepfel et. al. (2001), los principales recursos o herramientas a disposición de los actores son diez y se muestran de forma esquematizada en el Gráfico 6. Sin embargo, dadas las características del caso analizado en esta tesis y considerando que algunos de estos recursos ya han sido tomados en

cuenta en otros elementos constitutivos de las políticas *bottom-up*²², en este apartado se enfatizan el recurso económico – dentro del cual se comprende también al patrimonial - y el cognitivo, que a su vez asume la existencia del recurso humano.

Para examinar primeramente el recurso cognitivo, es necesario establecer que existe una fuerte correlación entre el nivel educativo y la participación (Verba y Nie, 1972: 263) pues, a medida que aumenta la educación aumenta también la capacidad del ciudadano para analizar y comprender los problemas que le aquejan. De igual manera, con una mayor comprensión de la problemática, mayores las posibilidades de que el ciudadano contribuya para solucionarlos y de que su participación sea sustantiva.

Sin embargo, un ciudadano participa sobre todo por enseñanza, adoctrinamiento o socialización. En otras palabras, “la gente participa sólo si han sido instruidos para creer en los asuntos [públicos], sin han sido ilustrados sobre las habilidades de la ciudadanía, si han sido adoctrinados con aspiraciones y expectativas que los estimule más que los paralice y si han aprendido a verse a sí mismos como miembros de la comunidad política” (Lindblom, 1980: 99)²³. Si no convergen todos estos estímulos, el ciudadano no identificará ninguna razón práctica para su participación, aunque sepa cuáles políticas le benefician más. Lo mismo sucede con los implementadores y proveedores de servicios públicos pues, como ciudadanos, pueden comprender o no la importancia de su participación y pueden identificar o no la mejor manera de llevarla a cabo.

Aún cuando dichas habilidades no son innatas y los niveles de conocimiento no son homogéneos, pueden tomarse iniciativas para informar a los actores sobre las áreas requeridas en su labor y modificar sus patrones cognoscitivos (Lasswell, 1992b: 109). Es precisamente estudiando y comprendiendo a los actores que puede desarrollarse un entrenamiento y una educación capaz de reorganizarlos o de modificar su conducta

²² En el apartado sobre el diagnóstico participativo se tocó el tema del recurso cronológico como uno de los factores que incentivan o desincentivan las prácticas rutinarias; se mencionó al recurso interactivo como una de las condiciones que generalmente dificultan la toma de decisiones y acciones óptimas (Forester, 1992: 327); y se habló del recurso de confianza al mencionarse la necesidad de adaptar en cierta medida el diseño de la política a los fines de los implementadores para generar consenso y, de esa manera, incentivar su cooperación. Finalmente, el recurso jurídico el de la violencia y el de mayoría no son tratados en esta tesis por considerarse pertenecientes sobre todo a los niveles superiores de decisión.

²³ Algunos investigadores incluso han descubierto que en las escuelas se desanima a los estudiantes a participar enfatizando la sumisión ante la autoridad, lo que sucede más frecuentemente en escuelas públicas para la clase trabajadora que para la clase media-alta (Hess y Torney, 1976 cit. en Lindblom, 1980: 99-100)

(Merriam, 1921). A esto se le puede entender como capacitación y acompañamiento, lo que se diferencia de la supervisión como desincentivador de las decisiones y acciones innovadoras. Un buen diagnóstico de los actores en principio debe permitirle a los *policy-makers* identificar las habilidades con que cuentan los implementadores para llevar a cabo su tarea de la mejor manera. Asimismo, en ausencia de algunas habilidades necesarias, aquellos en el nivel superior de decisión deben considerar los mecanismos de capacitación y acompañamiento que habrán de incorporarse en el diseño de la política.

Lo mismo sucede con los recursos económicos – dentro de los cuales puede comprenderse también el recurso patrimonial. “De hecho, es impensable que una política pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo de oficina o informático” (Subirats et al. 2008: 77). Esto se refiere precisamente a los recursos económicos más allá de su valor como incentivos, sino desde una visión *a priori* que facilita o dificulta el que los implementadores se concentren en la construcción de mejoras. Por lo tanto, los hacedores deben asegurarse de que los implementadores cuenten con lo materialmente necesario para realizar su tarea de manera que se propicie la consecución de los objetivos planteados.

A manera de síntesis, esta tesis aborda el problema del *policy failure* en políticas de tipo *bottom-up* con base en las cuatro fases constitutivas del *policy-cycle* – inclusión en la agenda, programación, implementación y evaluación – y a partir de las “lógica reversible” de Elmore (1983) para rastrear e interpretar su evolución “hacia adelante” y “hacia atrás” paulatinamente. Para el análisis de dicho ciclo y de los factores que determinan su éxito en la consecución de objetivos, se utilizan una serie de cuestionamientos que permiten evaluar la consistencia en el diseño de la política como primera variable explicativa. De acuerdo con lo argumentado en este capítulo, dicha consistencia radica en la congruencia entre los distintos elementos de las cuatro etapas antes mencionadas.

Por otro lado, como segunda variable explicativa y debido a la particular preocupación por el fracaso en políticas de tipo *bottom-up*, se enfatizan, dentro de los parámetros que caracterizan a una política consistente, aquellos elementos que definen a

las intervenciones públicas como efectivamente participativas o “de abajo hacia arriba”. En sintonía con la literatura previamente discutida, dichos elementos son: la contextualización, la existencia de diagnósticos participativos, el flujo del *expertise* de abajo hacia arriba, la discrecionalidad de los ejecutores y la disponibilidad de recursos cognitivos y económicos suficientes que garanticen una autonomía sustantiva en la implementación. Asimismo, dada la trascendencia de los implementadores especialmente en las políticas *bottom-up*, aquí se enfatiza el modelo de racionalidad limitada de Simon y March (1958) bajo el cual dichos actores generalmente solucionan problemas de manera rutinaria o satisfactorista, a menos de que cuenten con aquello que estimule micro-decisiones y *uni-acts* en favor de los objetivos deseados.

En otras palabras, aquí se argumenta que un diseño de política consistente y un contenido auténticamente *bottom-up* puede anticipar y eludir los obstáculos enunciados por Lindblom (1980) - sobre todo tomando en cuenta a los incentivos -, contribuyendo así al éxito de las intervenciones públicas.

CAPÍTULO III

ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

¿Para qué y cómo se analiza el Programa Escuelas de Calidad?

1. Estrategia de Investigación: Objetivos, Hipótesis y Variables

El objetivo general de esta tesis es contribuir al debate sobre el *policy failure* de las iniciativas *bottom-up* en el contexto mexicano, por lo que este capítulo se dedica a la exposición y defensa de las estrategias y el diseño de investigación elegidos para dicho fin.

Concretamente, para la alcanzar el objetivo aquí planteado, se analiza la implementación del Programa Escuelas de Calidad en el municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010, a partir de las percepciones de los implementadores. De esta manera, se busca generar conocimiento útil, teórico y empíricamente sensato, tanto para académicos como profesionales.

Asimismo, los objetivos específicos de la presente investigación son:

- a) Evaluar el éxito o fracaso del PEC desde una perspectiva objetivista. Es decir, con base en su capacidad para alcanzar el objetivo de elevar la calidad educativa – en términos de logro académico – siguiendo las estrategias establecidas en las escuelas participantes.
- b) Examinar las cuatro fases de la política en cuestión a partir de la “lógica reversible” de Elmore (1983) para valorar la consistencia en el diseño de la misma.
- c) Identificar el contenido participativo y “de abajo hacia arriba” del PEC para contrastarlo con los elementos constitutivos de las políticas *bottom-up*, así como con los elementos facilitadores de una implementación efectiva y una autonomía sustantiva.

De esta manera, se busca responder a los cuestionamientos, antes mencionados, que inspiran esta tesis:

- ¿Por qué el modelo “desde la escuela” del PEC ha fracasado en la consecución de calidad y equidad educativa?
- ¿Por qué en este caso el enfoque *bottom-up* no ha conseguido subsanar los vacíos de información a los que se les atribuye muchos de los déficits de implementación de las políticas en cascada?
- ¿Por qué en dicho programa se producen inconsistencias y en qué fase(s) del ciclo de la política se generan?

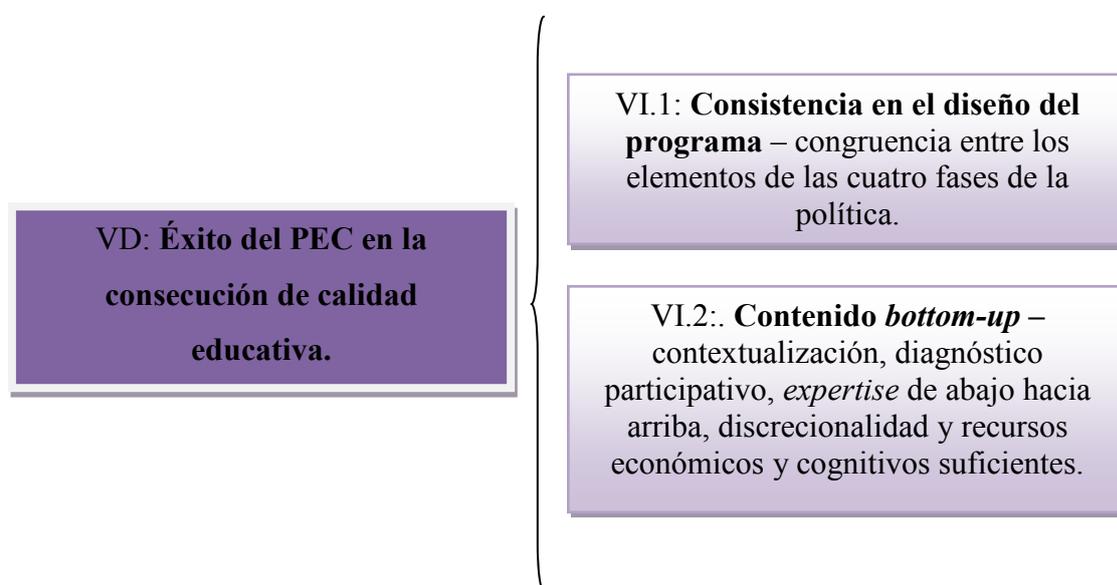
Para evitar responder de forma sobre-simplificada culpando a lo que Tuchman (1990) considera la casi inevitable “*political folly*” o insensatez política, la hipótesis de trabajo de esta investigación argumenta que, a pesar de la pertinencia y aparente innovación del discurso oficial del Programa Escuelas de Calidad, este programa no es consistente en su diseño y no es una intervención pública de tipo *bottom-up*, lo que induce su fracaso desde el modelo participativo.

Aún cuando la intención del PEC es la de ubicar a la escuela en el centro de la política, el diseño del programa es una mera imitación de estrategias estadounidenses similares y no responde a un diagnóstico del problema y del entorno que permita contextualizar las medidas de acuerdo al conocimiento de los proveedores del servicio. De esta manera, el programa no toma en cuenta ni las condiciones ni las necesidades de dichos proveedores y mucho menos la carencia de recursos, lo que dificulta que los ejecutores puedan concentrarse en el desarrollo de mejoras y convierte su participación en caótica, ineficiente, rutinaria y hasta contraproducente. Igualmente, ya que el *expertise* no fluye hacia arriba, se obstaculizan los ciclos de retroalimentación, se dificulta el aprendizaje (Hayes, 1985) y la política ni siquiera es capaz de mejorarse de acuerdo al principio de “cambios incrementales” de Lindblom (1959). Por último, a falta de incentivos, la solución de problemas en manos de los “micro-implementadores” (Berman, 1978) permanece meramente “satisfactorista” (Simon y March, 1958) y dichos actores finalmente no tienen otra alternativa que “hacer lo que pueden” o simplemente “hacer como que hacen” (Forester en Aguilar, 1992: 319).

En resumen, a pesar de ser la comunidad escolar la responsable de generar estrategias “a la medida” para mejorar la calidad de la educación en sus respectivos planteles, éstas se encuentran atadas de manos por una política que les exige sin proporcionarles los recursos y las condiciones necesarias para funcionar con una

autonomía sustantiva. Es decir que, bajo dichas condiciones, los implementadores son incapaces de aplicar y ampliar sus conocimientos para elaborar y ejecutar planes de trabajo concienzudos que verdaderamente atajen la carencia de calidad educativa en sus escuelas. Esto evidentemente contradice la razón de ser del programa y, sin un respaldo auténticamente *bottom-up*, la estrategia participativa propuesta sigue siendo víctima de las debilidades propias de políticas *top-down*: la falta de influencia sobre la conducta de los micro-implementadores, los vacíos de información, la distorsión de los objetivos y el desperdicio de recursos.

Gráfico 2. Variable Dependiente y Variables Independientes.



1.1. Operacionalización de Variables

Para facilitar la obtención de datos, a continuación se expone la tabla de operacionalización de variables que ha permitido identificar las dimensiones de análisis como guías del trabajo empírico.

Tabla 7. Operacionalización de variables y dimensiones de análisis.

VARIABLE	TIPO DE VARIABLE	CONCEPTO	DIMENSIONES DE ANÁLISIS
Éxito del PEC en la consecución de calidad educativa.	<i>Dependiente</i>	Que se alcance el objetivo de calidad educativa como lo define el programa en su formulación inicial – en términos de logro académico-, de acuerdo a su hipótesis causal y a su estrategia de intervención.	<ul style="list-style-type: none"> - Comparación entre las directrices de acción establecidos por el programa y la realidad de su ejecución, entre la <i>policy-as-planned</i> y la <i>policy-as-implemented</i> de las 6 fases del PEC: incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento, evaluación y comunicación. - Contraste entre objetivos de mejorar los niveles de logro académico con los resultados de evaluaciones como ENLACE²⁴ y PISA a lo largo del periodo. -Comparación de la evolución del logro académico entre estudiantes de escuelas PEC y escuelas No-PEC. -Percepción de padres, directivos y profesores sobre el impacto del PEC sobre el logro académico y la calidad en sus respectivos planteles. - Valoración de la contribución del programa a contrarrestar los obstáculos a la calidad de la educación identificados por las autoridades: prácticas pedagógicas rutinarias y rígidas, carga administrativa excesiva, absentismo, uso inadecuado de los recursos y escasa auto-evaluación.
Consistencia en el diseño del programa.	<i>Independiente</i>	Se refiere a la congruencia que debe existir entre los elementos de las políticas – definición del problema, objetivos, hipótesis causal, hipótesis de intervención, mecanismos de acción y enunciados evaluativos - a lo largo de sus cuatro fases.	<p>FASE 1- Inclusión en la Agenda</p> <ul style="list-style-type: none"> -Congruencia entre la definición del problema, los objetivos y la hipótesis causal. -Definición oficial del problema educativo, la hipótesis causal y los objetivos. -Claridad de conceptos y objetivos: comprensión y consenso de directivos, maestros y padres respecto a metas y conceptos centrales - calidad educativa, logro académico, gestión estratégica, participación comunitaria. <p>FASE 2 - Programación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Congruencia entre objetivos e hipótesis de intervención – criterios de selección, etc. -Definición oficial de la hipótesis de intervención. -Existencia de diagnósticos del problema de acuerdo a la realidad en el campo de implementación: abordaje de la problemática identificada por las comunidades escolares. -Claridad de las estrategias (lenguaje comprensible) ¿las comunidades realmente comprenden lo que se espera de ellas en este programa? - Existencia de auto-evaluación escolar ¿las comunidades realmente identifican sus problemas? -Abordaje de los elementos que garantizan la calidad educativa según la literatura y organismos como la UNESCO: 1) 25 alumnos por profesor; 2) 800-1000 hrs. lectivas al año; 3) informática e inglés; 4) formación y perfeccionamiento docente; 5) estabilidad laboral; 6) formación de padres; y 7) involucramiento familiar en la educación. -¿La solución de los problemas realmente está en

²⁴ Se trata de la Evaluación Nacional del Logro Académico de los Centros Escolares aplicada, por la Secretaría de Educación Pública (SEP), a nivel nacional a todas las escuelas primarias y secundarias.

			<p>manos de las comunidades escolares?</p> <p>FASE 3 - Implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Congruencia entre objetivos y acciones. -Existencia de incentivos a las escuelas para participar o no en el PEC. -Mecanismos para la elaboración de PETE's y PAT's en cada escuela. ¿Hay autoevaluación y colectiva? - Conocimiento de los factores que afectan la calidad educativa por parte de los micro-implementadores. ¿Las comunidades trabajan a favor de dichos factores? -Lógica en los PETE's y PAT's entre los problemas que identifican y su distribución de los recursos. -Evidencias de gestión estratégica y liderazgo por parte de los directivos en los planteles. <p>FASE 4 - Evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Congruencia entre indicadores de éxito y objetivos. - Comparación entre los estándares de auto-evaluación y el problema que aborda el PEC (i.e. índices de reprobación, deserción y abandono vs. resultados de logro académico). - Contraste de los informes de comprobación académica y financiera de las escuelas con la realidad observada.
Contenido bottom-up del PEC.	<i>Independiente</i>	<p>Se trata de los 5 elementos que, de acuerdo a la literatura, caracterizan a las políticas de tipo <i>bottom-up</i>: Contextualización; diagnósticos participativo; <i>expertise</i> de abajo hacia arriba; discrecionalidad y autonomía; y disponibilidad de recursos económicos y cognitivos suficientes.</p>	<p>Contextualización:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Percepción de los actores respecto a la naturaleza innovadora y <i>ad-hoc</i> del programa. -Valoración de docentes y funcionarios con respecto a la adecuación del programa a la realidad educativa del país. <p>Diagnósticos Participativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estrategia de decisión en elaboración de la política (participativo, tecnocrático, etc.). ¿Se realizaron consultas previas a la introducción del programa? -Valoración de docentes y funcionarios con respecto a la incorporación de sus necesidades y preocupaciones en el diseño del programa. -Grado de consenso entre las comunidades escolares para inscribirse al programa. - Satisfacción de los equipos docentes respecto a su participación en la elaboración de proyecto escolares. -Incentivos para participar e innovar: percepción de participación, valoración salarial y laboral, calidad de comunicación y ejercicio del liderazgo. <p>Expertise de abajo hacia arriba:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Descripción de los mecanismos de retroalimentación. -Valoración de los implementadores sobre si sus contribuciones y sugerencias han sido tomadas en cuenta durante el desarrollo del programa. <p>Discrecionalidad y Autonomía:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Percepción de si la política enfatiza más los objetivos o las acciones a llevar a cabo. -Percepción de márgenes de maniobra de los micro-implementadores. -Percepción sobre el grado y la eficacia de la

			<p>supervisión o acompañamiento existente.</p> <p>Disponibilidad de Recursos Cognitivos y Económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Formación de directivos y profesores (nivel de estudios, actualizaciones, años de experiencia, etc.). -Percepciones de directivos y profesores sobre los mecanismos de actualización y la inversión del PEC en formación docente. -Conocimiento o desconocimiento de los implementadores sobre las recomendaciones de la UNESCO para la consecución de calidad educativa. -Recursos económicos e infraestructurales con que cuentan los planteles sin el PEC. -Descripción de la distribución de recursos del programa.
--	--	--	--

2. Metodología y Diseño de Investigación

El análisis que aquí se presenta es fundamentalmente cualitativo, a través de un estudio de caso, y se ha llevado a cabo en dos fases: la primera documental y la segunda empírica. Sin embargo, como ya se ha detallado en el capítulo teórico, para analizar una política pública y su ciclo, se puede elegir entre una reconstrucción e interpretación de los hechos “hacia adelante” - *forward mapping* - o “hacia atrás” - *backward mapping* (Elmore, 1983). Sin embargo, dada la utilidad de ambas perspectivas, aquí se ha decidido aplicar la lógica reversible del mismo autor para recorrer los dos trayectos observacionales de manera complementaria.

Es en este sentido que la presente investigación ha sido diseñada para ejecutar una primera fase, de tipo documental y “hacia adelante” (*forward mapping*), y una segunda fase empírica partiendo de las percepciones de las comunidades escolares para luego subir por la cadena burocrática (*backward mapping*). Esta “lógica reversible” ha permitido encontrar el punto de intersección entre la teoría y la práctica de este programa examinando, por una parte, los antecedentes de la política educativa en México y del Programa Escuelas de Calidad desde su inauguración y, por la otra, la realidad en el campo de implementación a través de las vivencias de los funcionarios a cargo y los proveedores finales del servicio.

En la primera etapa, el análisis seleccionado ha sido de tipo longitudinal debido a la necesidad de examinar al programa desde sus inicios en 2001, considerando que “el fracaso y el éxito son también una cuestión de tiempo” (Bovens y Hart, 2005: 6). Por lo

tanto, en concordancia con el *forward mapping*, se han estudiado los documentos constitutivos del programa así como la evolución de sus Reglas de Operación. En dichas fuentes se ha examinado primordialmente la consistencia en el diseño del programa de acuerdo a la congruencia entre los elementos de las cuatro fases de la política: 1ª fase: entre la definición del problema, la hipótesis causal y los objetivos; 2ª fase: entre los objetivos y las estrategias propuestas; 3ª fase: entre las decisiones/estrategias y las acciones y, 4ª fase: entre la definición del problema y los enunciados evaluativos (Knoepfel, 2011).

Asimismo, en la etapa documental, ha sido necesario analizar los resultados de evaluaciones del logro académico, nacionales e internacionales, tanto de forma agregada a nivel nacional como específicamente en cada centro educativo de la muestra. Esto ha permitido valorar el éxito o fracaso del PEC en la consecución de su objetivo esencial de elevar la calidad educativa

Por otra parte, en la etapa empírica se ha completado la lógica reversible a través del *backward mapping*. Es decir, partiendo primordialmente de las “estructuras de implementación” (Hjern y Porter, 1981) en concordancia con la metodología “*bottom-up*” (Elmore, 1982; Sabatier, 1986). Aquí se ha diseñado la investigación de manera que se propicie la triangulación (Steinke, 2004:185) entre los datos obtenidos y así ser fortalezcan las conclusiones a las que arriba esta tesis. En este sentido, además de analizar los expedientes escritos de las escuelas de la muestra, se ha realizado observación no participante y entrevistas a profundidad y semi-estructuradas partiendo de los micro-implementadores (Berman, 1978) para luego subir por la cadena burocrática hasta las autoridades político-administrativas (Subirats et. al 2008) al cargo del PEC. Concretamente, se ha entrevistado a los proveedores finales del servicio – directivos y profesores -, a los padres de familia en representación de los beneficiarios y a los funcionarios implementadores de la Coordinación Estatal del PEC.

A través de las experiencias y percepciones de los actores arriba mencionados ha sido posible evaluar el contenido *bottom-up* del programa de acuerdo a sus cinco factores constitutivos – contextualización, diagnóstico participativo, flujo del *expertise* de abajo hacia arriba, discrecionalidad y recursos económicos y cognitivos suficientes -. En este sentido se han examinado las percepciones con respecto a la participación en la elaboración del PEC y en el desarrollo de proyectos escolares, a la incorporación de las

necesidades y preocupaciones de los implementadores en el contenido de la política, a la eficacia de los mecanismos de retroalimentación y aprendizaje de la misma, al grado de acompañamiento y autonomía, a la existencia de incentivos y, por último, a las habilidades y recursos económicos a disposición de los actores centrales de esta política. Partiendo de las unidades más cercanas a los beneficiarios, se han seguido las pistas subiendo por la “cadena burocrática” para “encontrar el punto más inmediato entre el problema y la política” (Meny y Thoenig, 1992: 167).

Asimismo, este acercamiento ha permitido examinar la comprensión, en esos niveles de acción y decisión, de los objetivos, las estrategias, los criterios de ejecución y los de evaluación. También se ha valorado el grado de consenso en relación a la problemática educativa y su solución, así como sobre los conceptos clave que rigen la política – calidad educativa, logro académico, gestión estratégica y participación comunitaria.

Finalmente, la *temporalidad* de la investigación incluye del ciclo escolar 2001-2002 al ciclo 2009-2010. Se ha elegido esta franja de tiempo debido a que el éxito o el fracaso de las políticas también es una cuestión de tiempo. Además, cuando en 2001 se originó este programa, se delimitó la participación de las escuelas a un periodo de cinco años, por lo que el lapso de 10 años ofrece un espectro más amplio para su evaluación tanto en escuelas que sobrepasen dicho quinquenio como en aquellas que aún no lo han concluido e incluso en las que han desertado. De esta manera se puede ilustrar un antes y un después del PEC en los centros educativos participantes gracias a información documental histórica y datos estadísticos actualizados.

2.1. El Estudio de Caso – Programa Escuelas de Calidad en el Municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010

En primer lugar, el caso del Programa Escuelas de Calidad, es relevante debido a la importancia de analizar los modelos de implementación vigentes como fase fundamental para el éxito de las políticas públicas. En este sentido, el PEC logra ejemplificar las intervenciones públicas propias de los modelos de implementación *bottom-up* que inspiran este proyecto. De la misma manera, el programa ilustra la ineficacia de algunas estrategias en países en desarrollo – particularmente en aquellos con un sistema federal - a pesar de su propuesta participativa.

Se ha elegido como método de análisis el estudio de caso ya que, como algunos sugieren, se trata de uno de los métodos cualitativos más ágiles y eficaces (Martínez et al.1995: 9). Éste permite analizar la realidad que nos preocupa mediante un examen detallado de sus elementos y de la interacción que se produce entre ellos y su contexto.

“[Se utiliza] el método del estudio de caso porque se busca deliberadamente cubrir las condiciones contextuales – creyendo que estas puede ser altamente pertinente para el fenómeno estudiado.” (Yin, 1994: 13)

Por lo tanto, dado que las políticas públicas de tipo *bottom-up* confieren gran importancia al análisis contextual, el estudio de caso resulta conveniente. Además, como propone Walker (1983), se trata del “examen de un ejemplo en acción”, lo que le da mayor realismo a las observaciones y por ende a las conclusiones generadas de ellas. Finalmente, parafraseando a Ying, (1984,) este método de investigación está “centrado en el estudio holístico de un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, en el que los límites entre el fenómeno y su contexto no son claros y que requiere múltiples fuentes de información”. En consecuencia, el estudio de caso es adecuado para responder a las preguntas de investigación aquí planteadas ya que el fenómeno que examinamos es efectivamente contemporáneo, se encuentra fuertemente influido por su contexto y requiere de de la triangulación entre diversas fuentes para su correcta interpretación.

Asimismo, de acuerdo a Robert Yin la elección de un método analítico depende de tres cuestiones: 1) el tipo de pregunta de investigación; 2) el control que puede tener el investigador sobre los hechos estudiados y 3) el enfoque en eventos históricos o contemporáneos (Yin, 1984: 4). En la Tabla 8 se ilustran los tópicos relevantes para la elección de las diversas estrategias de investigación de acuerdo a este autor. En este sentido, la investigación que propone la presente tesis efectivamente responde a una pregunta de *por qué* fracasa el PEC en la consecución de calidad educativa, estudia un entorno sobre el que no se pueden controlar los hechos y es contemporáneo. Por lo tanto, el estudio de caso constituye la estrategia más acertada.

De cualquier forma, aquí es importante enfatizar que, así como los experimentos, el estudio de caso es generalizable en proposiciones teóricas pero no en poblaciones o universos. Por lo tanto el caso que aquí se trata no representa una “muestra” en el sentido estadístico del término ni busca enumerar frecuencias de eventos (generalización estadística), sino que intenta expandir y generalizar

proposiciones teóricas para contribuir al conocimiento de la implementación de políticas *bottom-up*.

Tabla 8. Tópicos para la elección de estrategias de investigación.

Estrategia	Tipo de pregunta de investigación	¿Requiere control sobre los hechos estudiados?	¿Se enfoca en eventos contemporáneos?
Experimento	Cómo , por qué	Sí	Sí
Encuesta	Quién, qué, dónde, cuántos, qué tanto	No	Sí
Análisis documental	Quién, qué, dónde, cuántos, qué tanto	No	Sí/ No
Historia	Cómo , por qué	No	No
Estudio de caso	Cómo , por qué	No	Sí

Fuente: COSMOS Corporation cit. en Yin (1984), Case Study Research Design and Methods, p.6

2.1.1. Características del caso

El estudio de caso propuesto es primordialmente transversal pues estudia aquellas escuelas inscritas en el PEC en el municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010 (independientemente de su año de integración), partiendo del análisis realizado durante los meses de octubre y noviembre de 2010. Sin embargo, incluye también un análisis longitudinal de los documentos constitutivos del Programa a partir del año 2001, así como de observaciones pre y post de las escuelas de la muestra (Cline, 1999). Asimismo, siguiendo la clasificación de los tipos de caso ofrecida por Coller (2000: 32), se puede definir el caso seleccionado como centrado en un proceso, ejemplar, contemporáneo, explicativo o analítico con hipótesis y único.

Específicamente, se analiza al Municipio de Guadalajara debido a su extensión territorial, densidad poblacional, diversidad socio-económica de las escuelas públicas y la proporción de planteles participantes en el PEC. El municipio de Guadalajara es representativo al tratarse del segundo municipio, en general, más importante del país pero que, a diferencia de los municipios o delegaciones del Estado de México, carece de características extremas que pudieran sesgar las observaciones. Cuenta con una población de 1,646,319 habitantes - sólo inferior a la del Municipio de Ecatepec en el Estado de México -; es el segundo más densamente poblado sólo por debajo del municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, también en el Estado de México; finalmente, es la

cabecera de la segunda área urbana más grande y poblada del país - la Zona Metropolitana de Guadalajara -, sólo después de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Por lo tanto, por su extensión territorial así como por su densidad poblacional - lo cual también se traduce en una gran diversidad socio-económica en los planteles de educación pública - Guadalajara es capaz de ofrecer una población que cubre un amplio espectro de posibles escenarios de ejecución del PEC. Dichos elementos permiten construir una muestra que incluye escuelas con características suficientemente diversas para obtener e ilustrar tipologías de planteles predispuestos al éxito o al fracaso de esta política.

De la misma manera, el municipio de Guadalajara cuenta con un total de 716 escuelas primarias públicas de un total de 5.393 en todo el estado de Jalisco distribuidas en 126 municipios. Es decir, reúne más del 13% de las escuelas primarias públicas del estado. Igualmente, en el año 2009, Guadalajara participó en el PEC con 111 escuelas públicas, lo que representa un 5% de un total de 2.221 inscritas en todo el estado. En consecuencia, se puede argumentar que se trata de un municipio considerablemente involucrado en este programa, lo que permite examinar su experiencia en un terreno de aparente aceptación por parte de los actores involucrados.

Finalmente, este municipio ha sido uno de los pocos, a nivel nacional, en dar soporte financiero ininterrumpido al programa desde sus inicios en 2001. Ya que la participación de los municipios es completamente voluntaria y su contribución a las escuelas queda registrado como “fondos privados” para recibir el “peso por peso” de su respectivo gobierno estatal²⁵, el apoyo de este municipio ofrece un terreno teóricamente idóneo para el éxito del programa.

Por todo lo anterior, el caso del municipio de Guadalajara ha sido elegido como caso crítico ya que se ha considerado que si el PEC ha fracasado en un contexto representativo de la diversidad nacional y bajo condiciones estructurales particularmente propicias para su éxito, lo más probable es que sucederá una situación similar en casos parecidos o peores (Flyvbjerg, 2004: 426).

²⁵ Como ya se explicará detalladamente en el capítulo IV, aquellos montos aportados por los municipios a las escuelas participantes son contabilizados como “fondos privados” para ser duplicados por el gobierno estatal hasta una cantidad de \$74.000MXN por escuela. A esta fórmula se le denomina el “peso por peso”.

2.2. La “Muestra”

Antes de describir las características de las escuelas seleccionadas para este análisis, es imprescindible matizar el concepto de “muestra” utilizado. Como se recalcó anteriormente, el estudio de caso no busca frecuencias estadísticas de los eventos estudiados, por lo que el término “muestra” en el sentido estadístico tampoco es necesario. Sin embargo, gracias al valor ilustrativo de este concepto, se hace uso de él sin sugerir que de aquí se obtiene un análisis cuantitativo. Asimismo, los criterios utilizados para la construcción de dicha “muestra” representan precisamente la atención que pone el estudio de caso a los factores contextuales, no una selección estadísticamente significativa.

Concretamente, la “muestra” está conformada por 16 primarias de organización completa – es decir, con al menos un grupo por cada uno de los seis grados de educación primaria-, que participaron en el PEC en el ciclo 2009-2010 (PEC IX) ubicadas en el Ayuntamiento de Guadalajara. Estos 16 planteles exponen suficientes características contextuales como para elaborar una especie de muestreo por cuotas. En primer lugar, se puede diferenciar las escuelas por turnos – 7 en horario matutino, 1 con turno único matutino y 8 en el vespertino -. Este criterio evita un sesgo vinculado a los factores que determinan la elección de turno escolar de los alumnos. En este sentido, existen datos que demuestran cierta correlación entre el horario escolar y el desempeño académico, asignándole relativamente un mejor aprovechamiento a quienes estudian por la mañana con respecto a aquellos que estudian por la tarde o noche.

Esta distribución de los horarios lectivos ha permitido también ubicar a aquellas escuelas que, encontrándose dentro del mismo plantel pero con turno distinto han decidido no integrarse al Programa Escuelas de Calidad. Ya que la construcción de un contrafactual es uno de los retos más importantes de una investigación dado el riesgo de intentar comprar lo incomparable, esta aproximación permite contrastar planteles con exactamente las mismas necesidades físicas, el mismo contexto social y en ocasiones hasta el mismo personal docente. Si bien dicha comparación no constituye un elemento fundamental de esta tesis, sí ha permitido esclarecer ciertas observaciones en cuanto a la evolución de los índices de logro académico entre los estudiantes de un plantel con PEC y otro sin PEC.

Enseguida, las escuelas seleccionadas pueden distinguirse por sus diferentes capacidades de cobertura, es decir, por las distintas cantidades de alumnos inscritos. De esta manera, se trata de abarcar un rango diverso de planteles para evitar algún sesgo vinculado con su tamaño. Sin embargo, aún más importante que la cantidad total de alumnos por plantel es la distribución de estos por aula o por profesor, por lo que afortunadamente se ha conseguido una “muestra” donde 3 de los 16 planteles tienen menos de 28 alumnos por clase, 5 tienen de 28 a 35, otros 5 tienen más de 35 y hasta 45 y los últimos tres tienen más de 45 alumnos por clase. Esta distribución de la muestra refleja la realidad del sistema escolar mexicano ya que menos del 20% de las escuelas cuentan con la cantidad recomendada por la UNESCO (2000) de igual o menos de 25 alumnos por aula o profesor. De igual manera, como asegura un funcionario del PEC, más de un 50% de las escuelas en Jalisco tienen entre 28 y 45 estudiantes por clase y alrededor de otro 20% tienen más de 45 alumnos por profesor (F6). De esta manera, la “muestra” aquí presentada no sólo ilustra un aspecto importante de la educación en México sino que también evita sesgar las observaciones con datos demasiado extremos.

Finalmente, se ha buscado garantizar que entre las escuelas seleccionadas se analicen planteles con distintas permanencias en el PEC. En ese sentido, se han encontrado 3 escuelas en su primer año de participación, 2 en su segundo, 3 en el tercero, 4 con cuatro años y 4 con cinco o más años en el PEC. De esta manera, se ha intentado garantizar la diversidad de experiencias para observar posibles elementos persistentes a través de los años en el programa o, en todo caso, propios de una fase en particular. Esta distribución de los casos no es equitativa pero igualmente cumple con su objetivo de ilustrar diferentes contextos de ejecución. Además, siempre y cuando se puedan examinar planteles a lo largo y más allá del proceso quinquenal del PEC, es posible llegar a conclusiones con respecto a la evolución en la implementación de dicho programa.

Es importante recalcar que, en un principio, el índice de marginación también fue considerado como variable para la selección de las escuelas examinadas, pero resultó innecesario. Por ser el PEC un programa compensatorio que busca proporcionar una mayor equidad de oportunidades educativas, el grado de marginación de la zona donde se ubican los planteles es precisamente uno de los criterios de selección. En este sentido, al evaluar las propuestas presentadas por las escuelas interesadas, oficialmente ha de darse prioridad aquellas que cumplen con el requisito de encontrarse entre los

niveles medio, alto y muy alto de dicho índice. Sin embargo, al analizar las bases de datos del PEC en el estado de Jalisco, fue interesante descubrir que menos del 2% de los planteles inscritos en el PEC durante el ciclo escolar 2009-2010 en el estado de Jalisco contaban con un nivel de marginación medio. Es por ello que, a pesar de no ser incluido como variable para la selección de escuelas, se ha considerado relevante mostrar el lugar que ocupan los planteles en el índice de marginación para ilustrar el perfil de planteles a los que se está beneficiando.

En la Tabla 9 a continuación pueden observarse las especificidades de las escuelas analizadas en esta tesis.

Tabla 9. Muestra de escuelas inscritas en el PEC en el municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010.

Nombre de Escuela	Turno/ Horario	¿Hay PEC en otro turno?	# Total Alumnos y # alumnos/ clase	Años en PEC	Índice de Marginación
<i>Jaime Torres Bodet</i>	matutino	Sí	253 = 42/clase	6	Muy Bajo
<i>Jaime Torres Bodet</i>	vespertino	Sí	196 = 37/clase	4	Muy Bajo
<i>Concepción Becerra Celis</i>	matutino	No	703 = 40/clase	4	Muy Bajo
<i>Ramón G. Bonfil</i>	matutino	No	639 = 50/clase	4	Muy Bajo
<i>Cuauhtémoc</i>	vespertino	No	254 = 20/clase	2	Muy Bajo
<i>Alfonso Sierra Partida</i>	vespertino	No	458 = 35/clase	3	Muy Bajo
<i>Emiliano Zapata</i>	matutino	Turno único	251 = 45/clase	4	Muy Bajo
<i>Francisco Javier Mujica</i>	matutino	No	341 = 35/clase	10	Muy Bajo
<i>Venustiano Llamas Quevedo</i>	matutino	SI	358 = 35/clase	5	Muy Bajo
<i>Venustiano Llamas Quevedo</i>	vespertino	SI	192 = 31/clase	5	Muy Bajo
<i>Lázaro Cárdenas</i>	matutino	Sí	968 = 40/clase	1	Muy Bajo
<i>Lázaro Cárdenas</i>	vespertino	Sí	692 = 40/clase	1	Muy Bajo
<i>Ignacio Jacobo</i>	vespertino	No	218 = 28/clase	3	Muy Bajo
<i>Ma. Elena Cosío V.</i>	vespertino	No	361 = 30/clase	1	Muy Bajo
<i>Concepción Alatorre</i>	vespertino	No	257 = 45/clase	3	Muy Bajo
<i>Lucio Blanco</i>	vespertino	No	154 = 23/clase	2	Muy Bajo

Los instrumentos utilizados para el análisis de los 16 centros educativos de la “muestra” son los siguientes:

- 1) Copia del Proyecto Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Plan Anual de Trabajo (PAT), este último del ciclo escolar 2009-2010.
- 2) Entrevista a profundidad al director sobre las características del centro, la elaboración, implementación y evolución del PEC, gestión escolar y participación comunitaria.
- 3) Entrevistas a profesores y padres de familia sobre la problemática de la educación en México, su participación en el PEC, la calidad educativa de la escuela y la implementación del programa.
- 4) Indicadores de logro académico de acuerdo a los resultados de la prueba ENLACE por escuela.
- 5) Diario de observaciones de campo.
- 6) Copia del expediente de comprobación financiera y autoevaluación escolar.

2.2.1. Las entrevistas

La “muestra” ha producido un total de 12 entrevistas a profundidad a directivos, 18 a profesores – 9 a profundidad y 9 semi-estructuradas y 17 entrevistas semi-estructuradas a padres de familia. De esta manera ha sido posible obtener cierta “validación comunicativa” (Steinke, 2004: 185) pues los distintos sujetos contrastaron sus observaciones con respecto a los comentarios de otros entrevistados.

Tabla 10. Codificación de entrevistas según el perfil de los actores.

Nombre de Escuela	Directivo Entrevistado	Profesores Entrevistados	Padres Entrevistado	Codificación de Entrevista	Perfil
Jaime Torres Bodet	Sí	Sí – 2	Sí - 1	D- 1 M-1 M-2 P-1	-Directivo -Maestro -Maestro -Padre de familia
Jaime Torres Bodet	Sí	Sí – 2	Sí - 2	D-2 M-3 M-4 P-2 P-3	-Directivo -Maestro -Maestro -Padre de familia -Padre de familia
Concepción Becerra Celis	No – ocupado con papeleo / Contrafactual sí	Sí – 1	Sí - 1	M-5 P-4 D Contraf.1	-Maestro -Padre de familia -Directivo Contrafactual

Ramón G. Bonfil	Sí	Sí - 1	Sí - 1	D-3 M-6 P-5	-Directivo -Maestro -Padre de familia
Cuauhtémoc	Sí / Contrafactual sí	Sí - 3	Sí - 3	D-4 M-7 M-8 M-9 P-6 P-7 P-8 D Contraf. 2	-Directivo -Maestro -Maestro -Maestro -Padre de familia -Padre de familia -Padre de familia -Directivo Contrafactual
Alfonso Sierra Partida	No - en capacitación	Sí - 1	Sí - 2	M-10 P-9 P10	-Maestro -Padre de familia -Padre de familia
Emiliano Zapata	Sí	Sí - 1	Sí - 2	D-5 M-11 P-11 P-12	-Directivo -Maestro -Padre de familia -Padre de familia
Francisco Javier Mujica	Sí	No - desconfianza ante evaluaciones	Sí - 1	D-6 P-13	-Directivo -Padre de familia
Venustiano Llamas Q.	Sí	Sí -1	Sí -1	D-7 M-12 P-14	-Directivo -Maestro -Padre de familia
Venustiano Llamas Q.	Sí	Sí -1	No - raramente asisten a la escuela	D-8 M-13	-Directivo -Maestro
Lázaro Cárdenas	Sí	Sí - 2	Sí -2	D-9 M-14 M-15 P-15 P-16	-Directivo -Maestro -Maestro -Padre de familia -Padre de familia
Lázaro Cárdenas	Sí - mismo que en turno matutino	Sí - mismo que en turno matutino	Sí - mismo que en turno matutino	vespertino	*Son los mismo que en el turno matutino
Ignacio Jacobo	No - jubilada, maestra sustituta extra- oficialmente	No - desconfianza ante evaluaciones	No - raramente asisten a la escuela	M16/DS1	-Directivo sustituto extra- ofical
Ma. Elena Cosío V.	Sí	Sí - 1	No - desconfiados	D-10 M-17	-Directivo -Maestro
Concepción Alatorre	No - de permiso 6 meses, sin sustituto.	Sí - 1	Sí - 1	M18/DS2 P-17	-Maestro -Padre de familia
Lucio Blanco	Sí	Sí - 1	No - trabajan en la calle	D-11 M-19	-Directivo -Maestro
TOTALES	12	19	17		

De la misma manera, subiendo por la escalera burocrática de la implementación del PEC, se ha logrado entrevistar a 9 funcionarios de la Coordinación Estatal del programa. Según el perfil de su participación, se seleccionó a dos asesores financieros - uno de los cuales ejerce como vínculo con los bancos donde se les deposita a las escuelas -, dos asesores académicos -uno de los cuales se encarga específicamente de las escuelas en el municipio de Guadalajara -, el representante del Comité Administrador

del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE) encargado de las reformas infraestructurales de los planteles, el encargado de comunicación, el administrador general, el coordinador general académico y el coordinador general del programa en el estado de Jalisco.

Tabla 11. Codificación de entrevistas a funcionarios implementadores del PEC según su perfil.

Codificación de Entrevista	Perfil
Entrevista F1	Asesor Financiero
Entrevista F2	Asesor Financiero – enlace con bancos
Entrevista F3	Encargado de comunicación
Entrevista F4	Administrador
Entrevista F5	Representante de CAPECE (infraestructura)
Entrevista F6	Coordinador General Académico
Entrevista F7	Asesor Técnico-Pedagógico – Guadalajara
Entrevista F8	Asesor Técnico-Pedagógico - Zapopan
Entrevista F9	Coordinador General

Con esta selección de entrevistas ha sido posible comparar y contrastar las percepciones de los implementadores en el nivel medio de decisión con aquellos en niveles inferiores – los micro-implementadores - quienes, además, son los encargados de proveer el servicio a la ciudadanía.

En el Anexo 1, pueden encontrarse los guiones de entrevistas utilizados: uno para abordar a directivos y maestros, otro para funcionarios y, finalmente, un guión para los padres de familia de las diferentes escuelas. Dichos guiones se dividen principalmente en cinco secciones que responden a las interrogantes de la investigación. Las dos primeras permiten ubicar a los centros y a los actores dentro de su contexto específico: 1) características del centro educativo; y 2) identificación de actores. Mientras tanto, las tres siguientes revelan datos sobre la elaboración, implementación y eficacia del PEC de acuerdo a la percepciones y los incentivos con que cuentan directivos, profesores y funcionarios: 3) identificación de la problemática educativa; 4) valoración del PEC; y 5) identificación de incentivos.

Aquí es importante mencionar que en el caso de directivos y maestros los guiones fueron adaptados para cada actor haciendo mínimas modificaciones a las preguntas. Por lo tanto, se ha considerado innecesario presentar guiones separados. Sin embargo, en el caso del guión para funcionarios de la Coordinación Estatal del PEC y aquel para entrevistar a padres de familia, sí se presentan de manera independiente dada la cantidad de modificaciones por la naturaleza específica de las preguntas.

Si bien los cuestionamientos a funcionarios siguen el mismo hilo argumentativo de aquellos realizados a directivos y maestros, éstos no se refieren a un centro educativo en particular, ni necesariamente a perfiles laborales docentes. Además, la relevancia de sus aportaciones a esta investigación se origina de su experiencia en una fase de la implementación de la política diferente a aquel en el que participan directivos y profesores, por lo que se utiliza un guión independiente.

En el mismo anexo puede encontrarse el guión a padres de familia de manera complementaria, ya que su aproximación tanto al problema educativo como a la implementación del PEC se encuentra matizada por una experiencia distinta a la del resto de los actores. Si bien su perfil y sus apreciaciones pueden arrojar datos interesantes sobre el contexto en el que funcionan los centros, éste podría constituir un tema de tesis en sí mismo y no es la parte esencial de esta investigación. Asimismo, se ha de enfatizar que las condiciones para abordar y entrevistar a padres de familia es demasiado variable como para realizar cuestionarios muy detallados o extensos, lo que ha limitado evidentemente los temas tratados. En consecuencia, dicho cuestionario es más corto que el resto, pero su valor sigue siendo irremplazable. Este permite triangular información y representa las percepciones de agentes que, en el caso del PEC, fungen tanto como educadores *de facto*, como implementadores – por su rol en el comité de participación social que supuestamente ayuda a elaborar los PAT's – y como beneficiarios.

3. Consideraciones Metodológicas

Para concluir este apartado metodológico, es importante reconocer que, sobre todo el trabajo empírico pero también el documental, han representado algunos retos. Antes que nada, la obtención de datos oficiales sobre el programa y las escuelas participantes ha sido particularmente complicada, aún a pesar de la Ley de Transparencia que protege el derecho ciudadano a acceder a la información gubernamental. Ha sido gracias a intermediarios al interior de las entidades que se o tuvieron los expedientes, datos de contacto y cifras genéricas sobre los planteles beneficiados por el PEC. Ante tal secretismo, existe la posibilidad de que alguna información esté incompleta y refuerza la necesidad de triangular los datos entre diversas fuentes para realizar una investigación lo más completa y rigurosa posible.

Lo mismo ha sucedido en algunas ocasiones entre los actores a quienes se intentaba entrevistar. Si bien es cierto que la gran mayoría de directivos, profesores y padres de familia se encontraban dispuestos a compartir sus experiencias, también es importante reconocer que se dieron casos donde fue imposible contactar con el directivo por motivos poco aparentes, donde se nos negó el permiso para entrevistar a profesores o incluso que estos mismos se negaran por intimidación o desconfianza, y donde algunos padres de familia parecían amedrentados para no hablar. Cada una de estas situaciones, a pesar de impedirnos completar la recolección de datos, sí arroja información importante que ha sido debidamente registrada y se ha considerado al momento de estimar las conclusiones extraídas de esta investigación.

Finalmente, como es frecuente en países con mecanismos institucionales poco transparentes, probablemente exista información oficial modificada con fines políticos. Por este motivo, una vez más, la triangulación de datos entre los diversos actores entrevistados, la observación participante y el análisis documental han sido métodos cruciales para validar los resultados aquí presentados.

CAPÍTULO IV

OBJETO DE ESTUDIO

Programa Escuelas de Calidad (PEC) – El “héroe trágico” de la política educativa mexicana

1. Introducción

El presente capítulo está dedicado a la descripción del Programa Escuelas de Calidad - el objeto de análisis que inspira esta tesis – en cuatro fases: 1) contextualización de la problemática educativa en México; 2) exposición de los antecedentes que engendran las estrategias *bottom-up* y concretamente al PEC; 3) descripción del esquema de funcionamiento oficial del programa; y 3) justificación del fracaso de dicha intervención pública desde la perspectiva objetivista.

Primeramente, dado el énfasis otorgado a la contextualización en la elaboración de políticas públicas a lo largo de este documento, se ha considerado fundamental contextualizar el origen del programa para facilitar su comprensión. En este sentido, en el bloque temático inicial se expone la problemática educativa mexicana, a partir de la década de los 80's, para elucidar los obstáculos a los que se enfrenta la calidad de la educación en el país y que dan origen a una gestión más estratégica y participativa.

Enseguida, se trata la “ventana de oportunidad” (Kingdon) académica, política y social que inspira nuevos ejes directores de las políticas educativas en México durante el siglo XXI. Es en esta segunda fase argumentativa que se aborda el surgimiento de políticas *bottom-up* que, bajo el auspicio del nuevo sistema federalizado, buscan ofrecer una mayor pertinencia dada la diversidad de contextos en el territorio. De esta manera, se justifica la creación del PEC bajo la encomienda de situar a la escuela y al aula en el centro de las intervenciones públicas para promover una gestión escolar colegiada que identifique tanto la problemática como su posible solución.

Por su parte, en un tercer apartado, se ilustra detalladamente los mecanismos de funcionamiento del programa, su evolución, su carácter voluntario y su población objetivo. Es así cómo se describen seis fases constitutivas – incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento, evaluación y comunicación - y sus respectivas modificaciones a lo largo de diez años de implementación. De esta

manera, se expone el contenido oficial del PEC de acuerdo a documentos como sus Reglas de Operación para, en el apartado siguiente, poder contrastarlo con su respectiva implementación en los centros educativos.

Finalmente, como última fase argumentativa de este capítulo, se trata la variable dependiente relativa al éxito del programa. Dicho éxito o fracaso se establece, a partir del criterio objetivista y contrarrestando sus respectivos sesgos temporal y espacial, desde cuatro perspectivas o dimensiones analíticas. Primeramente, se compara el esquema oficial de funcionamiento del PEC con la realidad de su ejecución para desvelar posibles inconsistencias. Enseguida, para evaluar su eficacia, se contrasta la definición del problema educativo que busca atacar el programa con los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales de logro académico. De igual manera, en la tercera dimensión de análisis se contrastan la evolución de los resultados de la prueba ENLACE entre escuelas PEC y sus respectivos “contrafactuales” No-PEC. Es decir, en dicha sección se contrasta el logro académico de los estudiantes de escuelas beneficiadas por el programa con aquellos de escuelas que, ubicadas en las mismas instalaciones físicas y con prácticamente los mismos recursos, deciden no participar. Finalmente, se exponen las percepciones de los miembros de la comunidad escolar respecto al éxito del PEC y, más específicamente, respecto a la problemática que el programa se compromete a solucionar: la poca calidad educativa y el logro académico insuficiente, la excesiva carga administrativa, el absentismo docente, la escasa autoevaluación y el uso inadecuado de recursos.

De manera complementaria, aquí es importante comentar que en este mismo capítulo y como parte de la fase de análisis “hacia adelante”, puede también rastrearse la evolución del programa a lo largo de sus cuatro fases de política: la inclusión en la agenda, la programación, la implementación y la evaluación. Elementos como la “ventana de oportunidad” (Kingdon) de la que surge el programa, la definición del problema educativo y la respectiva hipótesis causal que exponen las autoridades mexicanas, la estrategia de intervención elegida y la diferencia entre las decisiones y las acciones ejecutadas, son fundamentales para el análisis de la consistencia en el diseño del PEC que será abordado en los capítulos V y VI.

2. Problemática educativa en México

El 36,98% de la población de México tiene menos de 18 años (INEGI 2011) y de su formación dependen gran parte de las expectativas sociales, políticas y económicas del país. Ante esta realidad, la Secretaría de Educación Pública (SEP) se ha concentrado, durante la mayor parte de su historia, en expandir la cobertura educativa para favorecer el acceso universal a la educación y en aumentar los años de escolaridad del estudiantado. Por desgracia, en 1990, el Informe Sobre la Educación en México presentado durante la XLII Conferencia Internacional de Educación (SEP, 1990), diagnosticaba que el 2% de los niños en edad escolar no tenían acceso al primer grado (300 mil niños), el 11,3% (1 700,000) no estaban matriculados y aproximadamente un 5,8% (880 mil) desertaba cada año.

Para atender esta problemática, el gobierno mexicano ha aumentado constantemente el gasto público total en educación como porcentaje del PIB. Mientras que en 1988 este porcentaje era sólo del 3,5% (SEP, 1990: 21), luego se incrementó aceleradamente hasta alcanzar el 5,4% en 1994 y, entre 1995 y 2004, ascendió a un 6,4%. Con este monto, México incluso superó el 5,8% de media registrada en los países miembros de la OCDE (Gómez 2007:1). Desde entonces, la cifra se ha mantenido más o menos constante y, para el ciclo escolar 2009-2010, el gasto en educación como porcentaje del PIB se estableció en un 6,9% - 816.450,9 millones de pesos ó 45.385,4 millones de euros aproximadamente²⁶ - (Presidencia, 2010: 441)²⁷.

Dada la prioridad que ha recibido la expansión del acceso a la educación, estos recursos han permitido que ya en el año 2000 se superara el 90% de cobertura educativa a través de la matrícula escolarizada en educación básica²⁸ y que, para el ciclo escolar 2009-2010, se diera acceso a casi el 100% de los niños en edad escolar. Dicho de otra manera, el aumento en el gasto en educación ha permitido que la matrícula del sistema escolarizado se incremente de 21,5 millones de alumnos en 1980 (Granados 2005: 2) a

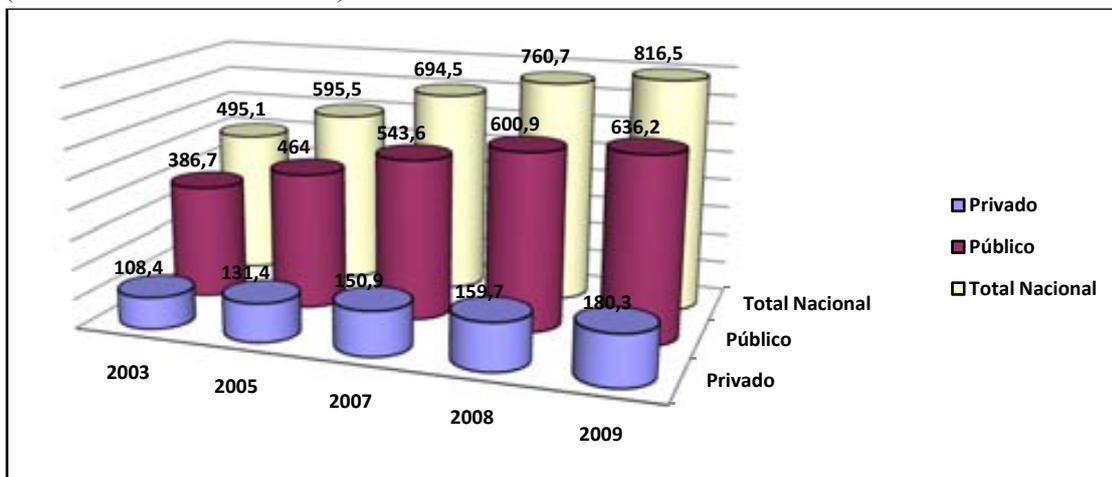
²⁶ De acuerdo al tipo de cambio aproximado durante dicho periodo: 1€ = 18MX.

²⁷ Igualmente, en el ciclo 2010-2011 se alcanzó el 7,1% destinándose 881.828,9 millones de pesos ó 48.990,5 millones de euros aproximadamente (Presidencia, 2011: 460).

²⁸ Se refiere a la relación porcentual entre la matrícula de inicio de cursos de un nivel educativo y la población que por grupo de edad está en posibilidad de solicitar la prestación de este servicio. Anterior al Programa Nacional de Educación 2007-2012, este indicador se definía como Atención a la demanda por grupo de edad. En cuanto a la educación básica, se refiere a los alumnos registrados en educación básica en un ciclo escolar X 100/población de 4-15 años de edad.

34,4 millones en la actualidad (Presidencia, 2011:462), lo que hoy en día representa casi una tercera parte de la población y el 82,8% del total de los jóvenes en edad escolar.

Gráfico 7. Gasto Nacional en Educación de los ciclos escolares 2003-2004 a 2009-2010
(Miles de Millones de Pesos).



*A partir de 2007, cifras modificadas debida a la revisión que realiza la SEP con los gobiernos estatales y porque el gasto privado se recopila a través de encuestas. Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública

Tabla 12. Cobertura Educativa 2005-2010.

INDICADORES DE COBERTURA EDUCATIVA A TRAVÉS DE LA MATRÍCULA ESCOLARIZADA (% de atención a la demanda)	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Educación Básica ¹	94,3	96,4	97,9	99,5	101,8**
Educación Media Superior ²	58,6	59,7	60,9	62,3	64,5
Educación Superior ³	25,2	25,9	26,7	27,6	28,5

¹ Alumnos registrados en educación básica en un ciclo escolar x 100/Población de 4-15 años de edad.

² Alumnos inscritos en escuelas de educación media superior en un ciclo escolar por 100/Población de 16-18 años de edad.

³ Alumnos inscritos en instituciones de educación superior en un ciclo escolar por 100/ Población de 19-23 años de edad.

**La cobertura mayor a 100% se presenta debido a que el indicador se construye a partir de dos fuentes de información diferentes: los registros de la matrícula escolar y las estimaciones del número de niñas y niños en edad escolar.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, según los índices de rendimiento escolar presentados por el Presidente Felipe Calderón en su Cuarto Informe de Gobierno (2010), la eficiencia terminal a nivel primaria se encontraba en un 93,8%, en secundaria en 81,2% y 62,5% en educación media superior para el ciclo 2009-2010. Esto dejaba al índice de deserción

en un 1,0%, 6,4% y 15,1% respectivamente, mientras que el índice de reprobación se colocaba en un 3,5%, 15,1% y 32,3% también respectivamente (Ver Tabla 13).

Tabla 13. Índices de rendimiento escolar por nivel de estudios de 1985 a 2010.

INDICADORES DE RENDIMIENTO ESCOLAR	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
	1986	1991	1996	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Eficiencia Terminal¹									
- Primaria	63,9	79,1	80,0	86,3	91,8	91,7	92,4	93,8	93,8
- Secundaria	75,7	73,9	75,8	74,9	78,2	78,2	78,6	80,9	81,2
- Media superior	65,2	60,1	58,1	59,3	59,6	60,1	61,0	61,7	62,5
Índice de Deserción									
- Primaria	5,3	4,6	3,1	1,9	1,3	1,5	1,1	1,1	1,0
- Secundaria	9,3	8,8	8,8	8,3	7,7	7,4	7,1	6,8	6,4
- Media superior	20,1	18,8	18,5	17,5	16,5	16,3	16,3	15,7	15,1
Índice de Reprobación									
- Primaria	10,6	10,1	7,8	6,0	4,3	4,2	4,1	3,8	3,5
- Secundaria	28,1	26,5	23,7	20,9	18,0	16,9	16,4	15,5	15,1
- Media superior	45,2	44,2	42,3	37,4	34,7	34,9	34,3	33,3	32,2

¹ Es la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes de nuevo ingreso que se incorporaron a primer grado de ese nivel educativo “n” años antes.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

El éxito relativo en estos rubros, así como la demanda internacional por una mejora en la calidad de la educación auspiciada por la agenda de “Educación Para Todos” (EFA por sus siglas en inglés)²⁹, generó entonces nuevos desafíos para el Sistema Educativo Mexicano (SEM). Por lo tanto, a partir de la década de los noventa, la Secretaría de Educación Pública se ha centrado en los siguientes propósitos educativos reconocidos en la Ley General de Educación:

²⁹ La agenda de “Educación Para Todos” fue establecida en Jomtien, Tailandia en 1990 por delegados de 155 países y representantes de aproximadamente 150 organizaciones inspirados por una visión expandida de la educación. Fue allí donde se estableció que “la prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación” (UNESCO-WCFA, 1990: 9). El rezago en cobertura educativa fue lo que inspiró el lema de “educación para todos”, por lo que el objetivo en aquel entonces era universalizar la educación primaria y reducir el analfabetismo en un 50% para el año 2000. Desgraciadamente, al no cumplirse las metas, ese mismo año se reestructuraron los objetivos en Senegal hacia para el año 2015 incluyendo entonces de manera enfática el factor de calidad. Las agencias patrocinadoras fueron PNEUD, UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial.

“Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas; Favorecer al desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos [...]; Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y la soberanía [...]; Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia [...]; Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos [...]; Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas; Impulsar la creación artística [...]; Estimular la educación física [...]; Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.” (Artículo 7º)

Estas nuevas preocupaciones cualitativas engendraron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992³⁰, bajo el cual se pusieron en marcha una serie de reformas político-administrativas y estrictamente académicas del sistema. El ANMEB significó no sólo la descentralización de la educación básica hacia los Estados, sino también el aumento en la cantidad y calidad de varios insumos del sistema educativo buscando la expansión de las oportunidades para los grupos sociales desfavorecidos. Con dicho acuerdo se consiguió lo siguiente: se incrementó aún más el presupuesto destinado a la educación; se amplió el ciclo básico obligatorio – inicialmente a educación secundaria y en 2005 a preescolar -; se extendió el calendario escolar; se implantaron estrategias para la profesionalización del magisterio; se reformaron los contenidos de los libros de texto; y se reorganizaron los programas de estudio de la educación básica - a nivel primaria en 1993 y en preescolar y secundaria entre los años 2000 y 2006.

La atención prioritaria a la educación básica se debe principalmente a su carácter de bien público³¹ y al reconocimiento de que la suerte que tendrán los jóvenes en el desarrollo de estudios posteriores y en su futura inserción en la vida económica, social y política del país depende en gran medida de la calidad y equidad de dicha formación (Murnane et al., 1995; Murnane et al., 2000). Asimismo, considerando que el 92% de los estudiantes de educación básica se encuentran inscritos en escuelas públicas, éstas deben ser consideradas el instrumento esencial para lograr dicho bien público.

No obstante, a principios del siglo XXI, el alcance de la descentralización de servicios y funciones del Gobierno Federal hacia los gobiernos de los estados no había

³⁰ Este acuerdo fue firmado el 18 de mayo de 1992 por la Secretaría de Educación Pública (SEP), por los gobernadores de los 31 estados de la República y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

³¹ El carácter de bien público de la educación básica se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de los estados, la Ley General de Educación y las leyes estatales de educación

logrado asignar a las escuelas un mayor peso en la toma de las decisiones que les conciernen. Por lo tanto, el gobierno mexicano reconoció que era preciso dotar a los centros escolares de mayor autonomía, ya que es en esos espacios donde se desenvuelven los procesos educativos que resultan o no en el aprendizaje de los alumnos. En ese sentido, se asumió que el compromiso con la calidad sólo podía materializarse si las escuelas contaban con los medios necesarios y las posibilidades suficientes para tomar las decisiones que el mejoramiento educativo exige.

Por consiguiente, en un esfuerzo de profundización democrática, desde el año 2001 la orientación, conducción y gestión de la educación básica se ha asumido como un asunto que compete a todos los miembros de la sociedad: autoridades educativas federales y estatales, supervisores, personal de apoyo técnico-pedagógico, directivos, profesores, padres, organizaciones sociales, legisladores, investigadores, etc. Se ha situado a la escuela de gobierno en el centro del debate como principal gestora del sistema ya que en ella se materializan las contribuciones de los actores y por lo tanto es donde reside el mayor potencial para mejorar la calidad de la educación.

Precisamente, las políticas educativas contenidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae) se basaron en la premisa de que la condición esencial para mejorar la calidad de la enseñanza era fortalecer la capacidad institucional de las escuelas a través de una gestión mucho más participativa. La meta entonces era producir un sistema incluyente y articulado, transparente y rendidor de cuentas, donde los planteles desarrollaran la capacidad de aprender de su propia experiencia y de los resultados obtenidos del seguimiento y evaluación de sus programas (Pronae 2001). Lo anterior, queda comprendido en la definición de seis ejes de la política educativa: 1) El aula y la escuela deben estar en el centro de la gestión del sistema; 2) Democratización del sistema educativa; 3) Federalismo educativo; 4) Participación social; 5) Educación de calidad con equidad; y 6) Transparencia y rendición de cuentas (Reimers, 2006: 34).

La escuela mexicana a la que se aspira en el Artículo 3º Constitucional³² queda principalmente en manos de la comunidad escolar como implementadora directa de la política educativa. Estas comunidades asumen entonces la responsabilidad de formar a

³² “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano [...] será laica [...] se basará en los resultados del progreso científico [...] será nacional [...] Contribuirá a la mejor convivencia humana [...]” Ver Anexo para la versión completa.

los niños y adolescentes en ambientes adecuados, cumpliendo con el horario escolar y garantizando las condiciones mínimas – físicas, administrativas, laborales y académicas-, para que el aprendizaje de los alumnos llegue a sus mejores términos. Desgraciadamente, incluso una vez ejecutadas las reformas de los noventa y las estrategias participativas de esta última década, las evaluaciones nacionales e internacionales no han arrojado los resultados esperados en lo que se refiere al aprendizaje de los estudiantes de escuelas públicas³³.

Aún cuando la revisión rápida de datos sobre el gasto público en educación y los índices de cobertura es alentadora (sobre todo en términos cuantitativos), ninguno de estos indicadores nos habla de aprovechamiento y logro académico. En otras palabras, ninguna de esas cifras se refiere a la adquisición y desarrollo de conocimientos y habilidades útiles para la socialización y la competitividad tanto académica como profesional de los estudiantes.

En resumen, el incremento sostenido del gasto en educación y la expansión de su cobertura no ha tenido un impacto directamente proporcional en la calidad de la educación, en las evaluaciones internacionales, en el ingreso per cápita o en la productividad laboral, entre otros indicadores (Granados 2005:1). De acuerdo a Blanca Heredia, directora de la OCDE en México y América Latina, pese a esta inversión los niños siguen teniendo un bajo rendimiento en México (Gómez 2007: 1).

En la Tabla 14 se muestra el posicionamiento de México con respecto a la media de los países miembros de la OCDE en logro académico según los resultados obtenidos por la prueba PISA en el año 2006. Estos resultados son poco alentadores ya que casi el 80% de los estudiantes mexicanos egresados de la educación básica se encuentran por debajo del nivel 3 de logro en las tres materias clave.³⁴

³³ Entre dichas evaluaciones sobresalen las realizadas por la Dirección General de Evaluación, por el Instituto Nacional de la Evaluación Educativa y por PISA, este último auspiciado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

³⁴ Las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés) son aplicadas cada tres años. Los puntajes van de los 0 a los 800 puntos y se distribuyen en 6 niveles, examinando el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave: matemáticas, lectura y ciencias. La *competencia matemática* se refiere a la capacidad del individuo para identificar y comprender el rol de las matemáticas en el mundo y aplicarlas de forma constructiva a su vida como ciudadano. La *capacidad lectora* indica una comprensión, uso y reflexión de textos escritos para la consecución de metas personales y el desarrollo del conocimiento para participar en sociedad. La

Tabla 14. Promedios de logro académico entre los países miembros de la OCDE por competencias educativas - PISA 2000, 2003 y 2006.

	Matemáticas			Competencia de Lectura			Ciencias Naturales		
	2000	2003	2006	2000	2003	2006	2000	2003	2006
Alemania	490 (20)	503 (16)	504 (14)	484 (21)	491 (18)	495 (14)	487 (20)	502 (15)	516 (8)
Australia			520 (9)			513 (6)			527 (5)
Liechtenstein	514	536		483	525		476	525	
Luxemburgo	446 (26)	493 (20)	490 (22)	441 (26)	479 (23)	479 (22)	443 (26)	483 (24)	486 (25)
Austria	515 (11)	506 (15)	505 (13)	507 (10)	491 (19)	490 (16)	519 (8)	491 (20)	511 (12)
Suiza	529 (7)	527 (7)	530 (4)	494 (17)	499 (11)	499 (11)	496 (18)	513 (9)	512 (11)
Bélgica	520 (9)	529 (6)	520 (8)	507 (11)	507 (9)	501 (10)	496 (17)	509 (11)	510 (13)
Finlandia	536 (4)	544 (1)	548 (1)	546 (1)	543 (1)	547 (2)	538 (3)	548 (1)	563 (1)
Francia	517 (10)	511 (13)	496 (17)	505 (14)	496 (14)	488 (17)	500 (12)	511 (10)	495 (19)
Italia	457 (24)	466 (26)	462 (27)	487 (20)	476 (25)	469 (24)	478 (23)	483 (24)	475 (26)
Japón	557 (1)	534 (4)	523 (6)	522 (8)	498 (12)	498 (12)	550 (2)	548 (2)	531 (3)
Canadá	533 (6)	532 (5)	527 (5)	534 (2)	528 (3)	527 (3)	529 (5)	519 (8)	534 (2)
Países Bajos	-	538 (3)	531 (3)	-	513 (8)	507 (9)	-	524 (5)	525 (6)
Estados Unidos	493	483	474	504	495	-	499	-	489
México	387 (27)	385 (29)	406 (30)	422 (27)	400 (29)	410 (29)	422 (27)	405 (29)	410 (30)
Turquía	-	423 (28)	424 (29)	-	441 (28)	447 (28)	-	434 (28)	424 (29)

FUENTE: OECD Programme for International Student Assessment (PISA) www.oecd.org

Varios evaluadores e investigadores educativos (Bracho, 2004; Loera, 2005; Loera y Cazares, 2005; Skoufias y Shapiro, 2006; Reimers, 2006) han atribuido los bajos resultados en el aprovechamiento de los estudiantes a diversos factores internos y externos de las escuelas. Entre esos factores sobresalen: la predominancia de prácticas pedagógicas tradicionales, la poca pertinencia de algunos programas de estudio, las

competencia científica es la capacidad para utilizar el conocimiento científico, identificar cuestionamientos y sacar conclusiones que promuevan la buena relación con la naturaleza.

condiciones socioeconómicas y culturales en las que operan las escuelas públicas³⁵ y la cantidad de alumnos por plantel y por aula.

De igual manera, el Programa Nacional de Educación (ProNae) 2001-2006 ha identificado como obstáculos para el progreso cognitivo de los estudiantes, además de las prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas, el ausentismo por parte de profesores y directivos, el uso ineficiente de los recursos, excesivos requerimientos administrativos que consumen los esfuerzos de la comunidad escolar y la deficiencia en infraestructura y equipamiento (RO PEC 2006: 4). El mismo Pronae e investigaciones educativas subsecuentes también han diagnosticado que, entre los principales problemas de gestión del sistema, sobresalen los siguientes:

- La débil articulación y la sobre posición de las acciones entre las distintas áreas y niveles jerárquicos que participan en la gestión de los diversos componentes del sistema y programas educativos.
- La débil implementación de la cultura de la evaluación y autoevaluación, así como el escaso aprovechamiento de los resultados de dichas valoraciones para el diseño de políticas y programas educativos que mejoren la gestión del sistema y de las escuelas (Reimers, 2006:32).

Algunos de estos problemas se han generado desde el inicio del sistema educativo mexicano a causa de su acelerada expansión dentro de una organización demasiado centralizada. Otros, en cambio, se originan en la gestión del sistema educativo federalizado e incluso con las reformas de los noventas. En suma, se trata de un problema donde las antiguas estructuras y “tradiciones” administrativas no se han terminado de adaptar a los nuevos formatos y que, aún así, han sido sometidas a una mayor presión para acoplarse al sistema federalizado. Por si fuera poco, las tareas del SEM se han multiplicado ante la demanda de calidad educativa y por ello han surgido nuevos campos complementarios – como el de la evaluación y la rendición de cuentas – que aún no se dominan.

³⁵ Así lo muestran los más bajos resultados del aprendizaje en regiones de pobreza y pobreza extrema y con altos índices de marginalidad y en los grupos de población indígena, rural y urbano-marginal.

3. Estrategia de Política y Gestión Educativa – antecedentes del PEC

Con la intención de abordar los factores que generan esta problemática e influidos por la creciente tendencia internacional hacia “modelos contextualizados de desarrollo”³⁶, a lo largo de esta última década se ha buscado colocar, con mayor contundencia, el aula y las escuelas en el centro de toda política y gestión educativa bajo la premisa de que es ahí donde se ejecuta la función esencial del sistema.

“Las instituciones educativas son un conjunto de significados compartidos, una cultura, una forma de entender *qué* se aprende, *cómo* se aprende, *quién* debe aprender y *para qué*” (Reimers, 2006:13)

En otras palabras, se ha optado por modelos de elaboración de políticas de tipo *bottom-up*, bajo el auspicio del nuevo sistema federalizado, que ofrezcan una mayor pertinencia dada la diversidad de contextos en el país. Además, la nueva orientación del sistema “ha planteado que la política educativa debe ser una política de Estado que se define, revisa y actualiza permanentemente, con la participación de todos los actores interesados en el desarrollo educativo del país y con base en programas que trascienden los límites de un periodo gubernamental y de un ciclo administrativo”. (Reimers 2006: 33)

En consecuencia, el modelo centralizado de educación ha sufrido, de manera progresiva, duras críticas por el propio gobierno mexicano quien plantea tres premisas. En primer lugar, cada escuela tiene diferentes necesidades y distintas formas de emplear sus recursos para sufragarlas. En segundo lugar, las decisiones tomadas “de arriba hacia abajo” (*Top-down*), tanto en lo operativo como en lo financiero, deja a maestros y padres con la sensación de ser ignorados en cuanto a las decisiones de su escuela. Finalmente, reconoce que una política centralizada inhibe la innovación y limita la rendición de cuentas (Reimers 2006: 421).

³⁶ Podemos entender como modelos contextualizados de desarrollo a aquellos que, sobre todo a partir de finales de los ochentas, se han rebelado ante las tendencias generalizadoras conocidas como “*one-size-fits-all*” - características del Consenso de Washington (Gore, 2000; Stiglitz, 2005) - que exportaban el camino unidireccional del desarrollo industrial a países con contextos radicalmente distintos. Por lo tanto, la idea es adecuar o contextualizar los proyectos de desarrollo a la realidad socio-económica, política y cultural específica de cada país, cada región y cada comunidad. Para lograrlo es necesaria la retroalimentación de la sociedad civil y de los “*street-level bureaucrats*” (Lipsky, 1980). Para una revisión más profunda sobre los “modelos contextualizados de desarrollo” ver: Cernea (1991); Chambers (1983); Downs (1989); Downs, y Solimano (1988); Ferguson (1990); Freire (1970); Gore (2000); Klopp (2000); Momsen (1991); Mkandawire y Soludo (2002); Ravazi y Miller (1995); Stiglitz (2005); y Tendler (1997).

En este sentido, la política educativa y sus respectivos programas federales buscaban contribuir al logro de los siguientes ejes de política delegados como responsabilidad de las propias escuelas: desarrollar el currículo, incorporar materiales educativos y nuevos recursos tecnológicos a las aulas, decidir sobre la formación continua del profesorado, fortalecer la gestión e innovación institucional e incrementar la equidad y la atención a grupos vulnerables.

Sin embargo, el que las escuelas cumplan con sus objetivos fundamentales, implica que se les ofrezcan las condiciones de operación y capacidades necesarias para que puedan tomar decisiones fundamentadas y exigir los apoyos adecuados para alcanzar sus metas. Por lo tanto, más allá de garantizar insumos, la nueva política busca acompañar a los planteles a través de supervisión escolar, programas de formación continua y personal de apoyo técnico-pedagógico. De esta manera, se intenta que, “al promover una gestión escolar colegiada, se produzcan diagnósticos colectivos que identifiquen tanto la problemática como su posible solución” (Fox, 2001). Así, en teoría, se establecerán objetivos precisos y adecuados a las necesidades de cada plantel bajo la responsabilidad de toda la comunidad escolar.

Es así como el Programa Escuelas de Calidad, iniciado en el año 2001, es producto de una clara “ventana política” (Kingdon, 1995: 165) para promover cambios cualitativos en las escuelas mexicanas. Al definirse reiteradamente gran parte del problema de la educación en función de la calidad de la enseñanza y ya no principalmente en función de acceso, y al persistir dicha problemática a pesar de los intentos de reforma, el gobierno mexicano no tardó en incluir el tema en su agenda institucional³⁷ de manera prioritaria.

Además, con la llegada del siglo XXI, el nuevo ambiente de apertura política generado por la victoria presidencial de Vicente Fox Quesada en el 2000, luego de 70 años de gobierno priísta³⁸, daba pie a la creación de un “equipo de transición”³⁹

³⁷ Podemos entender como la formación de agendas institucionales (a diferencia de la mera agenda pública) al proceso en el que se consolidan oficialmente ciertos temas/problemas de interés público dentro de la jerarquía de asuntos a resolver a través de políticas por parte del gobierno (Raquel Gallego, Módulo: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, marzo de 2008). Asimismo, Nikolaos Zahariadis resume adecuadamente la aportación de Kingdon diciendo que “la agenda se establece por eventos de la corriente política, por problemas urgentes y por participantes tan visibles como los propios oficiales electos” (Zahariadis, 1999: 78)

³⁸ Priísta – del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

encargado de la política educativa. Una de las encomiendas de dicho equipo era reproducir el “modelo de gestión centrada en la escuela”, tan popular en todo el mundo desde los años noventa (Abu-Duhou, 1999).

Coincidentemente, también en el año 2000, al no cumplirse las metas establecidas en la agenda de “Educación Para Todos” (EPT) de 1990, éstas se reestructuraron en Dakar con el claro objetivo de mejorar la calidad educativa para el año 2015. En conjunto, dicha demanda internacional, matizada con la creciente tendencia hacia modelos contextualizados de desarrollo, así como el renovado contexto político mexicano sentaron las bases para la formulación de un programa que abordara la necesidad de calidad educativa a la vez que propiciara la participación social y un modelo de implementación “de abajo hacia arriba” (*Bottom-up*).

“[El PEC va] orientado a transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, a un esquema que permita generar un modelo de gestión con enfoque estratégico desde la escuela hacia el sistema educativo, que involucre a las autoridades responsables de los tres niveles de gobierno” (PEC, 2006: 3)

En aquel momento, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 expresaba su intención de trabajar bajo el entendimiento de que:

“una educación de calidad significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales – en los ámbitos intelectual, artístico, afectivo, social y deportivo, al mismo tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo de trabajo” (PND 2001: 96).

Dicho pronunciamiento va en sintonía con la definición resumida por la UNESCO, quien entiende la calidad educativa a partir de dos principios complementarios. El primero se refiere a la educación que garantiza el desarrollo eficiente de las habilidades cognitivas de los estudiantes, mientras el segundo enfatiza el rol de la educación en la promoción de habilidades esenciales para la vida (OCDE, 2002), como las actitudes y valores relacionados con la buena conducta cívica y el desarrollo emocional y creativo del educando (UNESCO, 2004: 9)⁴⁰.

³⁹ El “equipo de transición” estuvo conformado por académicos, ex-secretarios de educación y funcionarios públicos.

⁴⁰ Para un breve repaso de investigación sobre la calidad de la educación, ver principalmente a Hanushek (2005, 2006, 2007), Glewwe (2002), Pritchett (2003), Schmelkes (2005) y Glewwe y Kremer (2006).

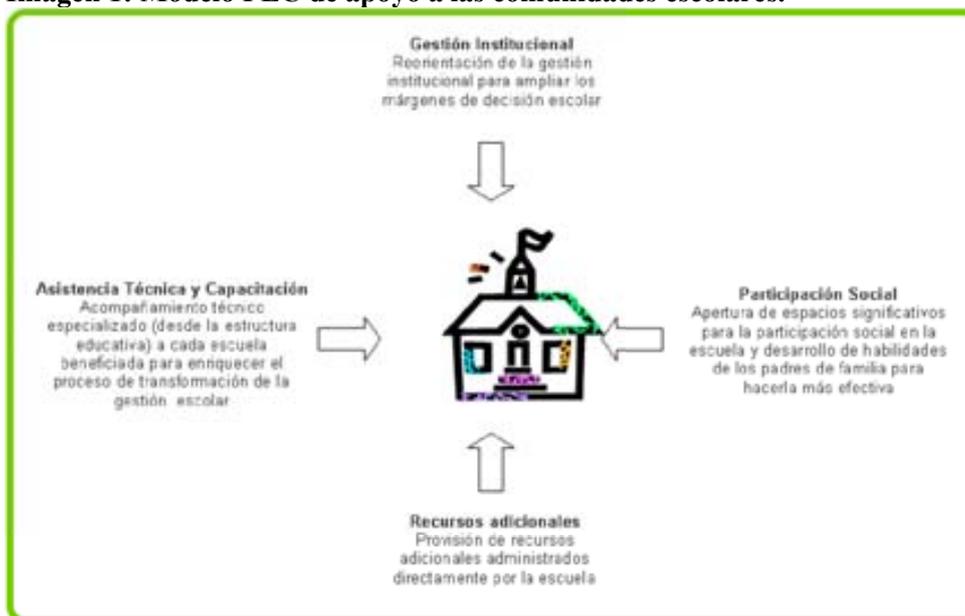
Con ello en mente, el PEC comenzó a operar en el año 2001, bajo la premisa de que si profesores, directivos, padres y alumnos lograban integrarse para formar una verdadera comunidad escolar, ésta sería capaz de autoevaluarse para identificar sus problemas, necesidades y metas para la consecución de calidad educativa. En ese sentido, el programa adoptó un modelo de “Gestión Escolar con Enfoque Estratégico” que consiste en las acciones desplegadas por la escuela para orientar su proyecto educativo, planear su desarrollo y desempeñarse, conforme a una clara misión y visión construidas y asumidas por la comunidad escolar. Dicho modelo reconoce la capacidad de la institución escolar para definir sus bases filosóficas, valores y objetivos que impulsen sus acciones a mediano o largo plazo para promover la vinculación de los actores participantes y la optimización de los recursos disponibles. Por lo tanto, el PEC define a la escuela de calidad como:

“[...]aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados del aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.” (SEP, 2002: 5)⁴¹

El propósito del PEC fue entonces transformar la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporaran al programa apoyando las acciones que la comunidad escolar de cada centro decidiera para mejorar, tanto la calidad del servicio educativo, como los resultados del aprendizaje. Dicho apoyo se ofrecería a través de las siguientes acciones: 1) reorientación la gestión institucional, federal y estatal; 2) asistencia técnica externa; 3) capacitación de los integrantes de la comunidad escolar; y 4) provisión de recursos financieros adicionales.

⁴¹ En años posteriores, se agrega que “ [...] se constituye en un espacio seguro, útil a su comunidad y libre de riesgos, cuenta con la infraestructura, el equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia [...]”

Imagen 1: Modelo PEC de apoyo a las comunidades escolares.



Fuente: www.sep.gob.mx/pec

4. Funcionamiento del Programa Escuelas de Calidad

En relación al funcionamiento del PEC, son las secretarías estatales de educación quienes se encargan de su administración, bajo normativas y mecanismos de supervisión definidos por el Gobierno Federal. El PEC cuenta con cobertura nacional, sin embargo, es prerrogativa de cada municipio el manifestar su voluntad de incorporarse al programa y proporcionar financiamiento adicional a sus escuelas.

La SEP, mediante el Fideicomiso Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC), transfiere a las entidades federativas, a través de su respectivo Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (FEEC), los recursos correspondientes en la proporción que represente su población de 4-14 años⁴² respecto del total nacional y con base en la información estadística derivada del XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI 2000). Por cada peso que aporte el gobierno de la entidad a su FEEC, la SEP aportará a la misma tres pesos, teniendo como límite lo que le corresponde a la entidad en razón de su población en edad de cursar la educación básica⁴³.

⁴² Durante los primeros años del PEC, sólo se consideraba a la población de 5-14 años, pero al incluirse la educación preescolar en la educación básica obligatoria a partir del año 2005, ahora se contabiliza también a los niños y niñas desde los 4 años de edad.

⁴³ Jalisco tiene 1,529,487 habitantes de entre 5 y 14 años de edad, lo que representa un 6.46% de la población nacional en edad de cursar la educación básica. Por lo tanto, de acuerdo a la tabla de

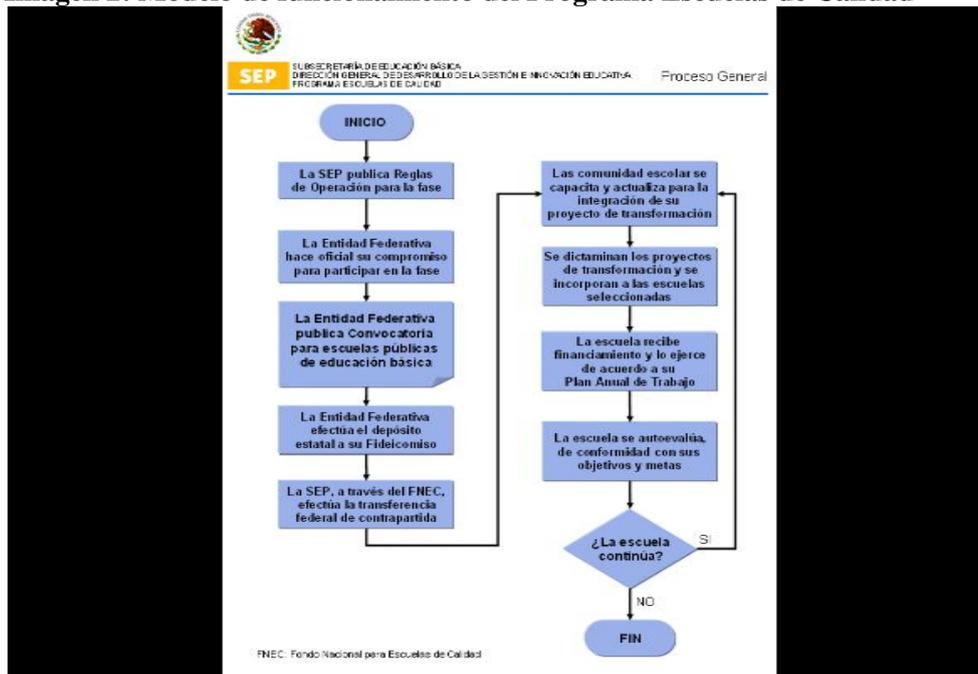
De acuerdo a las Reglas de Operación del PEC desde sus inicios, la “población objetivo” son aquellas escuelas ubicadas en zonas urbano-marginadas, conforme a los índices de marginalidad urbana establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y/o su equivalente estatal. Las entidades federativas podrán agregar criterios adicionales (educativos, socio-económicos y/o demográficos) siempre y cuando éstos sean medibles y verificables. Después de la primera edición del programa, se ha dado prioridad a las escuelas incorporadas anteriormente y que hayan cumplido con los requisitos de reincorporación establecidos⁴⁴. Enseguida, el PEC se dirige a escuelas que atiendan estudiantes indígenas, estudiantes con necesidades educativas especiales, y a escuelas multigrado, campamentos de jornaleros agrícolas que atiendan a estudiantes migrantes y centros comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

En términos generales, conforme a la operación del programa, se consideran seis procesos principales: la incorporación, el financiamiento, la formación continua, el acompañamiento, la evaluación y la comunicación. Por lo tanto, para una mejor comprensión de nuestro objeto de estudio, describiré brevemente cada proceso a continuación.

distribución de recursos del PEC, le corresponde a Jalisco 26,370,086.00 pesos de aportación máxima federal y 79,110,258.00 pesos de aportación estatal.

⁴⁴ El requisito principal de reincorporación para las escuelas participantes consiste en la entrega de dos informes anuales de seguimiento: el primero, se trata de una comprobación financiera donde aparece detalladamente tanto la recepción de los recursos como la distribución de los mismos a través de facturas, copias de cheques, verificaciones del Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE) de la compra de material y/o construcción de infraestructura y, en caso de existir algún recurso remanente, su respectiva devolución. El segundo, es un Informe Anual de Seguimiento Técnico-Pedagógico que incluye la relación entre los objetivos establecidos dentro del Programa Anual de Trabajo (PAT) al principio del ciclo y los resultados académicos al final del año, justificando así la intención pedagógica de la utilización de los recursos. En caso de ser necesario, y como resultado de la autoevaluación continua del ciclo escolar que concluye, las escuelas también podrán presentar las actualizaciones pertinentes a su Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE).

Imagen 2: Modelo de funcionamiento del Programa Escuelas de Calidad



Fuente: www.sep.gob.mx/pec

4.1. Incorporación

Cada una de las etapas que componen el proceso de incorporación del PEC, se resumen en el cuadro siguiente:

Tabla 15. Disposiciones de funcionamiento de la fase de incorporación al PEC.

Etapas	Disposiciones relativas
<p>A) De la convocatoria y la inscripción</p>	<p>La convocatoria a las escuelas que deseen participar en el PEC deberá: manifestar la voluntariedad del Programa, su objetivo y hacer referencia a las RO; describir claramente el proceso de incorporación incluyendo fechas, requisitos, lugares para informarse y de entrega de documentación; señalar los criterios de focalización y selección de escuelas, así como las autoridades encargadas y los mecanismos para garantizar la transparencia en la utilización de recursos; señalar los montos a los que tendrán acceso las escuelas bajo los distintos criterios y los compromisos a los cuales deberá apegarse, así como las condiciones para la suspensión y cancelación del Programa.</p>
<p>B) De la capacitación y elaboración de los PETE o equivalente y PAT</p>	<p>Las CGEPEC determinarán los términos, contenidos y procedimientos a seguir para la capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores y docentes a cargo de las escuelas solicitantes para la elaboración de los PETE y los PAT, priorizando la atención a aquéllas identificadas como población objetivo.</p>

<p style="text-align: center;">C) De la dictaminación</p>	<p>La dictaminación de los PETE y de los PAT será responsabilidad del CDE.</p> <p>En los criterios de dictaminación deberá considerarse que las acciones específicas del PAT sean congruentes con los resultados de la autoevaluación inicial de la gestión, con los objetivos, estrategias, metas y acciones del PETE.</p> <p>Una vez concluido el procedimiento de dictaminación, los integrantes del CDE turnarán los dictámenes técnicos a las CGEPEC y podrán apoyar las acciones de seguimiento a los PETE's o equivalentes estatales y PAT's.</p>
<p style="text-align: center;">D) De la Selección de Escuelas</p>	<p>Corresponderá al CEPSE o su equivalente estatal, a las AEE y al CDE la selección final de las escuelas que serán beneficiadas por el PEC.</p>

En otras palabras, una vez emitida la convocatoria por cada autoridad estatal de acuerdo a las disposiciones arriba mencionadas, los directores y maestros de las escuelas que desean participar (dentro de la población objetivo), reciben capacitación sobre la elaboración de su Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) – con una visión a mediano plazo de máximo cinco años - y de su respectivo Programa Anual de Trabajo (PAT). Luego de la elaboración y presentación de dichos planes, el Comité Dictaminador Escolar (CDE)⁴⁵ selecciona las escuelas participantes de acuerdo a los siguientes criterios:

- ✓ Que el PETE o equivalente se fundamente en la autoevaluación inicial de la gestión escolar en sus dimensiones: pedagógica-curricular, organizativa, administrativa y participación social, así como en los resultados de aprovechamiento escolar alcanzados por sus alumnos, con referencia a los propósitos educativos establecidos en los planes y programas de estudio nacionales.
- ✓ Que el PETE o equivalente, establezca, con base en la autoevaluación inicial: misión, visión, objetivos, estrategias y metas a mediano plazo, para favorecer la equidad y mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece la escuela.
- ✓ Que el PAT establezca y describa con claridad las metas, acciones, recursos y apoyos requeridos, una estimación del costo de las acciones, tiempos y responsables, en correspondencia con el PETE o equivalente establecido, encaminadas a mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Corresponderá al Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE)⁴⁶ o su equivalente estatal, a las Autoridades Educativas Estatales (AEE) y al CDE la selección final de las escuelas que serán beneficiadas por el PEC.

⁴⁵ El CDE normalmente está constituido por académicos, funcionarios públicos y un miembro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

⁴⁶ El CEPSE está compuesto por representantes de las asociaciones de padres de familia, líderes comunitarios, miembros del SNTE y funcionarios públicos.

4.2. Financiamiento

En cuanto a la distribución de los apoyos financieros, el primer año en que se realizó el PEC, durante el ciclo 2001-2002, cada escuela participante recibía \$100.000 pesos al comienzo del ciclo bajo autorización del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (CTFEEC). Además, el PEC proporcionaba dos pesos extras por cada peso que la escuela lograra gestionar de aportaciones del gobierno municipal, de la comunidad y/o del sector privado, hasta el límite en que el monto total sumara 300.000 pesos anuales. En otras palabras, si la escuela lograba recaudar fondos por 66.667 pesos - el monto máximo duplicable-, se le subvencionarían hasta 133.334 pesos adicionales que, con los 100.000 iniciales suman 300.000 pesos (SEP, 2001).

Durante el segundo año de funcionamiento del programa, la aportación inicial se redujo a 50.000 pesos y sólo se proporcionaron 100.000 en casos de gran necesidad y bajo la tutela del CTFEEC. Asimismo, se trasladó el mayor peso de la financiación a los estados y a las mismas escuelas quienes debían recaudar 83.333 pesos para conseguir recursos adicionales por 166.667 pesos y así sumar los 300.000 pesos (SEP, 2002).

Para el tercer año, en el ciclo escolar 2003-2004, la fórmula de distribución de recursos cambió de nuevo y las escuelas participantes podían recibir solo 125.000 pesos de subvención adicional, lo que redujo el monto total perceptible por la escuela a 237.500 pesos anuales (SEP, 2003). Finalmente, a partir del ciclo escolar 2004-2005, el PEC dejó de duplicar las percepciones privadas de las escuelas para dividir el financiamiento en tres partes iguales: 50.000 pesos de aportación inicial federal, y un peso de subvención estatal por cada peso recaudado de forma privada por la escuela hasta un máximo de 50.000 pesos, arrojando un total de 150.000 pesos anuales por escuela participante (SEP, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

Aquí es importante mencionar que el programa tiene mucho menos presencia en los municipios donde el PEC carece de soporte financiero por parte de su ayuntamiento. Esto se debe a que, al reducirse los posibles ingresos privados y por ende los recursos adicionales, la ayuda resulta menos atractiva en relación con la cantidad de trabajo que implica incorporarse.

En un principio, se estipuló que las escuelas no podían participar más de 5 años en el programa, sin embargo, al reducirse los apoyos por escuela, fue posible habilitar a

los planteles para continuar beneficiándose indefinidamente. De manera específica, para el ciclo 2006-2007, las escuelas reincorporadas por sexta ocasión y que cumplieran con los requisitos de “población objetivo” solo recibirían 30.000MX de aportación inicial y un tope de 10.000MX como recursos de contrapartida. Las escuelas que no cumplieran con dichos requisitos en teoría no recibirían el apoyo inicial, pero contarían con los concurrentes y con la asesoría técnica (SEP, 2006).

Para la séptima edición del programa, el apartado sobre distribución de recursos cambia una vez más. No sólo incrementó el apoyo inicial a las escuelas de menos de cuatro años de permanencia en caso de extrema necesidad - hasta los 70.000MX -, sino también permitió que las escuelas focalizadas con niveles de marginación de medio a muy alto, con cinco o más años de permanencia, siguieran recibiendo el mismo recurso que los años anteriores. Aquellos planteles que no cumplieran con el supuesto de focalización seguirían contando sólo con apoyo técnico (SEP, 2007). Finalmente, a partir del ciclo 2008-2009, todas las escuelas con más de cinco años de permanencia, tanto las ubicadas dentro de la “población objetivo” como el resto, oficialmente pueden seguir recibiendo los mismos recursos que los primeros cuatro años (SEP, 2008, 2009).

En cuanto a la asignación de los recursos, durante los primeros años de funcionamiento del programa, *al menos* 80% de los fondos que recibían las escuelas debía gastarse en infraestructura y mantenimiento de espacios educativos, mobiliario y equipo, así como en materiales escolares, didácticos y de apoyo. El 20% restante podía asignarse a “otros componentes que [enriquecieran] el aprendizaje de los alumnos y/o [fortalecieran] las competencias docentes y directivas, así como la formación de padres de familia” (SEP, 2002: 8). Sin embargo, en años subsecuentes, se cambió el planteamiento, mas no las prioridades, para establecerse que al menos el 30% del recurso debía destinarse a la adquisición de equipo técnico, libros, materiales escolares y didácticos, así como a “otros componentes” en favor del aprendizaje del alumnado y el fortalecimiento de las competencias docentes, directivas y de padres de familia. El 70% restante puede entonces gastarse en infraestructura y mantenimiento. No es sino hasta el quinto y último año de participación de una escuela en el PEC, que ésta puede dividir en dos partes iguales la subvención para favorecer por un lado la infraestructura y, por el otro, el aprovechamiento estudiantil y las competencias de la comunidad escolar.

4.3. Formación Continua

Este proceso es considerado como uno de los pilares para el fortalecimiento de la gestión escolar. Sin embargo, se encuentra sub-representado dentro de las Reglas de Operación del PEC con apenas ocho líneas de texto. Ahí, a grandes rasgos, se expresa que la CGEPEC, en coordinación con la Instancia Estatal de Actualización, promoverá la formación continua de los actores educativos en función de sus necesidades. Los primeros siete años no se identificaba específicamente a los actores educativos, pero a partir del ciclo 2008-2009 se incluye a: directores, docentes, padres de familia y equipos de supervisión.

Aquí, llama la atención la inclusión de los padres de familia como receptores obligados de dicha formación ya que el resto de los actores, como miembros del SEM, siempre han tenido acceso a los programas de formación continua. Es posible que dicha integración responda, aunque aparentemente de forma tardía, a la investigación educativa que demuestra la necesidad inminente de fortalecer la participación de los padres en la educación de los hijos.

4.4. Acompañamiento

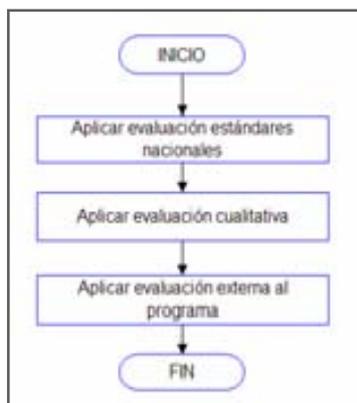
El apartado sobre acompañamiento ha permanecido básicamente idéntico a lo largo de los nueve años de operación del PEC. Sus objetivos, de forma general, son definir, implementar y dar seguimiento a las estrategias de acompañamiento entendidas como reuniones de asesoría y capacitación sobre las acciones técnico-pedagógicas y financieras del programa. Al mismo tiempo, los asesores del PEC deben identificar las anomalías e incongruencias que se observen en el PETE y los PAT's para hacer correcciones oportunamente. Finalmente, dichos funcionarios deben “impulsar la rendición de cuentas resaltando los aprendizajes de los alumnos” (SEP, 2009).

4.5. Evaluación

El diseño de operación del PEC, integra una fase de evaluación y seguimiento del programa coordinada a nivel nacional por la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP y operada, en el Estado de Jalisco, por la Dirección General de Evaluación Educativa (DGEE). Primero, se realiza la evaluación anual estandarizada ENLACE a nivel nacional. Luego, la DGEE evalúa a las escuelas incorporadas al programa con base en estándares nacionales de desempeño (evaluación cualitativa) y en

estándares de aprovechamiento escolar (evaluación cuantitativa). Ésta, es considerada la evaluación interna construida a partir de la autoevaluación escolar. Finalmente, existen las evaluaciones externas al SEM que son además un insumo para las próximas evaluaciones internas.

Imagen 3. Modelo de Evaluación del PEC.



Fuente: www.sep.gob.mx/pec

4.6. Comunicación

Finalmente, uno de los procesos más estables a lo largo del tiempo ha sido el de la comunicación. Debido a la diversidad de actores involucrados en el PEC - los cuales pueden examinarse detalladamente en el Anexo 2 -, se identificó la necesidad de desarrollar e implementar campañas de comunicación que favorecieran el acceso a la información acerca del progreso e implementación del programa. De esta manera, además de la realización de campañas en medios masivos, se propició la creación del Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC) al cargo de la SEP a nivel nacional y las respectivas CGEPC's. Dicho sistema permite fortalecer la cooperación y coordinación interinstitucional e intergubernamental, además de establecer un canal parcialmente abierto para promover la participación de diversos sectores de la sociedad y, sobre todo, de la comunidad escolar.

5. El fracaso del Programa Escuelas de Calidad (PEC) – más de lo mismo

Antes que nada, es importante determinar, por lo menos de manera preliminar, si la ejecución del PEC ha sido un éxito o un fracaso en relación a sus objetivos. Ya que la aproximación que se utiliza en esta tesis es de naturaleza objetivista, es decir, que

compara la “*policy-as-planned*” con la “*policy-as-implemented*” (Ingram, 1980), dicha comparación se lleva a cabo en este apartado a través de cuatro dimensiones analíticas. En primer lugar, se contrastan los esquemas de funcionamiento del programa con la realidad de su ejecución. Enseguida, se compara el objetivo de mejoramiento en el logro académico de los estudiantes con los resultados de evaluaciones como ENLACE y PISA para después contrastar la evolución del logro académico entre alumnos de escuelas PEC y No-PEC. Finalmente, se transcriben las percepciones de padres, directivos y profesores sobre la contribución del PEC a la calidad educativa en términos del mejoramiento de la formación docente y de las prácticas pedagógicas, de la reducción de la carga administrativa, de la disminución en el absentismo del profesorado, del uso eficiente de los recursos y de la pertinencia de los mecanismos de evaluación. Esto último se deduce en parte del análisis documental de textos oficiales y, por otro lado, de la información obtenida durante la investigación de campo.

5.1. De la “*policy-as-planned*” a la “*policy-as-implemented*” – la ejecución del PEC

Primeramente, si bien el Programa Escuelas de Calidad es considerado como compensatorio al intentar beneficiar a las escuelas más necesitadas, la realidad es que el criterio de población objetivo – aquellas escuelas con un índice de marginación de medio a muy alto- no se respeta. Un asesor Técnico-Pedagógico del PEC Jalisco expresaba lo siguiente:

“No se respeta el criterio de población objetivo porque se ayuda a los que quieren. Muchos maestros no están motivados porque son los `castigados` quienes son asignados a zonas marginadas...en realidad, la mayoría de escuelas que vienen no están tan mal. Las otras, a veces sí se motivan para conseguir el recurso, pero la mayoría consideran que es mucho trabajo y mejor lo evitan.” (F3)

Además, la observación de diversos planteles escolares de Jalisco sugiere que las comunidades escolares de los centros con mayores necesidades no cuentan con los recursos humanos, cognitivos y organizacionales para desarrollar planes estratégicos y, por lo tanto, responden poco a la convocatoria. En este sentido, la “voluntariedad” de la participación en este programa queda, inevitablemente, limitado a aquellos planteles cualificados para participar. Además, “muchas escuelas no quieren participar porque se sentían escuelas de baja calidad por estar focalizadas, (risas)!” (D1) así que, “en pocas palabras, no se ayuda a quienes más lo necesitan” (F3).

Al mismo tiempo, la tarea de incentivar y asesorar a estas comunidades para que participen jamás se materializa pues, debido a la naturaleza voluntaria del programa y limitados por el presupuesto anual, se atiende primero a quienes desean incorporarse, frecuentemente sólo hasta agotar el recurso disponible. Considerando que cada asesor técnico-pedagógico de las coordinaciones estatales del PEC se encarga de la incorporación y acompañamiento de unas 150 escuelas en promedio (algunos de hasta 250 según la región) distribuidas entre diversas poblaciones, es comprensible que canalicen su esfuerzo y recursos hacia los planteles con disposición a participar y no necesariamente hacia los más necesitados.

Como resultado, en el estado de Jalisco - donde en torno al 10% de la población podría considerarse focalizada - durante el año 2010, de 2233 escuelas incorporadas al PEC sólo 50 cumplían con el criterio de focalización: sólo 20 tenían un nivel Alto de marginación y las 30 restantes un nivel Medio. Para el caso del municipio de Guadalajara, el problema también es muy evidente pues de 117 escuelas participantes (incluyendo pre-escolar, primarias y secundarias), sólo dos eran consideradas como focalizadas aunque sólo tenían un nivel Bajo de marginación. Igualmente, como se puede observar en la Tabla 9 del capítulo metodológico, de las 16 escuelas primarias incorporadas al PEC IX, ninguna cumplía con el criterio de focalización al tener un nivel Muy Bajo de marginación.

Esta inconsistencia en el programa no sólo parece condicionar la falta de éxito en el fomento de la equidad educativa, sino que, como programas anteriores, incluso puede incrementar la diferencia de oportunidades entre las escuelas con un mínimo de recursos – humanos y materiales - y los planteles más desfavorecidos.

5.1.1. Incorporación

Ya en la primera fase del Programa Escuelas de Calidad, se han encontrado importantes dificultades. Como se mencionó anteriormente, las solicitudes de las escuelas se evalúan en razón de que su PETE se fundamente en la autoevaluación inicial de la escuela en torno a varias dimensiones; de que su misión, visión, objetivos, estrategias y metas a corto plazo se definan para mejorar la equidad y la calidad educativa; y que el PAT describa claramente las metas, acciones, recursos, responsables y tiempos requeridos encaminados a mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos. Sin embargo,

según lo expresan funcionarios de la Coordinación Estatal del PEC, la realidad es muy diferente.

En primer lugar, considerando que durante los últimos años se ha reducido el número de escuelas que se inscriben al programa y que los recursos disponibles sobrepasan dicha participación, generalmente se incorpora a todos los planteles que ingresan una solicitud independientemente de la calidad de sus PETE's y PAT's (F 1, 2, 3, 4, 6 y 7). Como lo expresan algunos funcionarios:

- “[...] igual que con la mayoría de las cosas, se valora más la forma que el fondo y casi todas las correcciones, si es que hay alguna, son superficiales. Además, casi ninguno de nosotros somos profesores, entonces tampoco es que entendamos las dimensiones pedagógicas u organizativas y menos cómo mejorar al aprovechamiento [...] Algunos piensan que esto es un mero requisito para recibir el recurso y que ya después se les aconsejará cómo usarlo, pero como luego la escuela tiene que hacer todo sola pues no les sale como debería.” (F1)
- “Les dije en la reunión de mayo que en el objetivo, meta, indicador y actividades solo quiero redacciones que hablen exclusivamente de procesos didácticos dirigidos a personas! Había documentos que decían “mejorar las condiciones del plantel... comprar sillas...contratar albañiles para construir una valla”. En realidad lo que quieren es el dinero para comprar las cosas. [...] ¡al ver tanto en los objetivos tantas cosas materiales, la prioridad de infraestructura me desmotiva mucho! ¡No es que esté prohibido, sino pido que lo pongan en donde va! No es el objetivo, va en la parte de “recursos y materiales”. La actividad debe ser por ejemplo “desarrollar proyectos de investigación”. Los maestros a veces se sienten ofendidos porque les decimos que deben tener una intencionalidad pedagógica y ellos lo ven como obvio! [...] Te puedo decir que más o menos el 90% cae en lo mismo: comprar, construir y luego nada más parafrasean.” (F7)

En segundo lugar, cuando se preguntó a los directivos sobre los mecanismos de elaboración de PETE's y PAT's, sólo dos de los 12 entrevistados mencionaron el uso de evaluaciones previas o diagnósticos que mostraran las necesidades de la escuela. Asimismo, cuando se le cuestionó directamente sobre las autoevaluaciones que nutren a los proyectos quinquenales y los planes anuales, éstos respondían lo siguiente:

- “Pues, nosotros hacemos evaluaciones cada mes en cada materia, así que no es necesario hacer una específica para el PEC si ya sabemos que nos faltan butacas nuevas, foto-copiadora, papel y esas cosas [...]” (D3)
- “En lo mismo de siempre, hay que ver cómo quedaron las calificaciones de los niños, ahora por ejemplo en ENLACE, y luego pensamos qué es lo más urgente que se necesita arreglar y que sea compatible con lo que acepta el PEC.” (D7)
- “Mire, no es difícil saber qué se necesita, nada más hay que voltear a ver la escuela y salen un montón de cosas en qué se puede usar el dinero.” (D9)

En otras palabras, las acciones tomadas por las escuelas responden más a intuiciones y observaciones superficiales que a diagnósticos concienzudos de su problemática, lo que contradice los objetivos del programa y dificulta la innovación.

Finalmente, al contrastar las definiciones de calidad educativa ofrecidas por directivos, funcionarios, maestros y padres de familia, se puede sostener que no hay un entendimiento de lo que implica ofrecer una educación de calidad y mucho menos consenso al respecto. Mientras algunos hablaban de vocación docente o materiales didácticos, otros – sobre todo los padres – hablaban de instalaciones dignas. Por lo tanto, es comprensible que, al examinar los expedientes de participación de las escuelas, las estrategias y metas expuestas en los PETE’s y PAT’s no se vinculen claramente con el objetivo cualitativo demandado por el programa. Si bien la misión, visión y objetivos que se plantean parecen responder a un interés cualitativo – como por ejemplo mejorar la comprensión lectora de los alumnos – sus textos parecen reproducirse de un plantel al otro sin mayor contextualización. Además, las acciones correspondientes se dirigen desmesuradamente a la mejora de la infraestructura y la compra de materiales, lo que no necesariamente repercute sobre el aprovechamiento de los alumnos. Este punto hace alusión sobre todo a la fase de financiamiento del programa, por lo que se discutirá a continuación.

Imagen 4. Programa Anual de Trabajo (PAT) Escuela Cuauhtémoc.

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	PERÍODO DE REALIZACIÓN	RESPONSABLE POR ACTIVIDAD	RECURSOS Y COSTOS
Los alumnos exponen textos leídos para el desarrollo de su lenguaje	Final de cada bimestre	La Directora	Hojas y una colección de libros \$5 500.00 Vestuario \$ 9 500.00
Crear montajes de obras que contribuyan a rescatar los valores culturales.	3 veces al año	Profra. Rosa Elvira Coello Maldonado	Biblioteca
Entrevistas, debates, para discutir y reflexionar	Enero y mayo mensualmente	Profra. Maribel Maldonado Cervantes	Cartas \$ 6 000.00 Sonido, micrófonos
Espectáculos teatrales cuyos contenidos provoquen emociones y fomenten aprendizajes significativos	Cada lunes, mensual y bimestralmente	Docentes	Amplificador \$ 6000.000 Equipo de sonido
Padres de familia y alumnos escuchan todos los eventos	Diciembre y Marzo	Profra. María Esther Nuño Moreno	Medallas \$ 2 000.00 Biblioteca
Elegir un texto para participar en concursos de narradores de cuentos	Cada viernes	Prof. Mauro Gallardo Gutiérrez	Rover \$ 500.00 Cinta, Hojas
Colocar: reseñas, comentarios y recomendaciones de textos	Enero y Abril	Profra. Shamara Mariza García Aguirre	Trofeos \$ 1100.00 Biblioteca
Dos muestras de declamación y/o oratoria	Cada semana	La Directora	Estructura del techo \$ 61 200.00

5.1.2. Financiamiento

Como ya se había mencionado, al menos el 30% del recurso del PEC debe destinarse a la adquisición de equipo técnico, libros, materiales escolares y didácticos, así como a “otros componentes” en favor del aprendizaje del alumnado y el fortalecimiento de las competencias docentes, directivas y de padres de familia. El 70% “restante” puede gastarse en infraestructura y mantenimiento. Dicha asignación de los recursos resulta un poco contradictoria considerando que parte de la justificación del PEC proviene de investigación educativa y varias experiencias nacionales e internacionales que concluyen que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo consiste en mejorar los insumos del sistema educativo sino en la capacidad de organización de las escuelas (SEP, 2002: 4). Sin embargo, si bien es cierto que el PEC concentra sus esfuerzos en transformar el modelo de gestión hacia un formato participativo y articulado que permita a las escuelas generar sus propias estrategias “*ad hoc*” para incrementar la calidad educativa, también es cierto que en términos prácticos, el financiamiento sigue priorizando los insumos. Por lo tanto, la materialización de los esfuerzos de este programa difícilmente se diferencia de medidas supuestamente superadas, atendiendo el factor cualitativo si acaso como efecto colateral.

Por otro lado, el cambio constante en las reglas de financiamiento del PEC ha generado gran confusión entre los funcionarios de la Coordinación Estatal y, por lo tanto, ha impedido que se siga incentivando a las escuelas a participar. Al abordar el tema de la distribución de recursos con un asesor financiero del PEC Jalisco, éste exponía mecanismos bastante distintos a los de la normativa, ya que creía que las escuelas con más de 5 años de participación no tenían derecho a recibir más de 20,000 pesos.

“Cuando las escuelas cumplen 6 o más años de participación ya no reciben recurso inicial por parte del programa, por lo mismo ya no les interesa (en la mayoría de los casos) participar. En la etapa IX 2009-2010 a las escuelas que cumplen 6 años o más recibirán \$10,000 iniciales por parte del programa, es por esto que varias escuelas se reincorporaron. Realmente no existe un límite de años de participación, hay escuelas que reciben apoyo de ayuntamientos y por lo tanto les sigue interesando el participar, ya que en participación de 6 años o más (exceptuando esta etapa) reciben únicamente peso por peso de la cantidad que presenten en donativo, siendo el máximo a otorgar \$20,000.” (F1)

Igualmente, al cuestionarle a otro asesor sobre la asignación de recursos iniciales superiores a los 30.000MX a escuelas en su sexto y séptimo año de participación durante los ciclos 2007-2008 y 2008-2009 (Tabla 1), respondía que podía deberse desde a un “error de dedo hasta a un excedente en el presupuesto” (F2). En este caso, no sólo reafirmaba su creencia de que en años anteriores no se apoyaba económicamente a planteles con más de cinco años de permanencia, sino que trataba al “excedente del presupuesto” como un recurso utilizable a discreción, mientras en realidad existe, bajo una estricta normativa a partir del PEC VII como “recursos extraordinarios sin contrapartida” (SEP, 2007, 2008, 2009).

Lo anterior resulta alarmante considerando que el apoyo financiero es uno de los pilares del PEC. Por lo tanto, el desconocimiento de las normas de su funcionamiento por parte de un asesor financiero permite argumentar que los instrumentos del programa son ejecutados a discreción y algunas veces equivocadamente. Si bien esto puede no afectar a la totalidad de escuelas participantes, sí refleja una importante desorganización que obstaculiza el éxito del programa en la consecución de sus objetivos a mediano y largo plazo.

5.1.3. Formación Continua

Por lo que respecta a la formación continua de los implementadores, nos comentaba un asesor técnico-pedagógico que el PEC cuenta con un padrón de instituciones que ofrecen cursos para el profesorado (olvidando mencionar a directivos y supervisores) y son sólo éstos los que pueden ser financiados por el programa. Sin embargo, añade que

“el seguimiento le toca al área de Formación Continua de la SEP, entonces aquí sólo enlazamos con la otra instancia. El PEC sólo dirige y recomienda a los directivos, pero pocos de ellos le dedican tiempo a ese rubro y nosotros no podemos hacer más [...] si consideran que les conviene bueno y si no, pues también.” (F7)

Además, si consideramos que los primeros cinco años las escuelas sólo pueden dedicar hasta el 30% en esos “otros componentes” en favor del aprendizaje del alumnado y el fortalecimiento de las competencias docentes, directivas y de padres de familia – sin contar que esto también incluye la adquisición de equipo técnico, libros, materiales escolares y didácticos -, es comprensible que la formación continua de cualquier actor reciba poca o ninguna atención. Esta última observación muestra un importante alejamiento entre los objetivos y la ejecución de este programa, ya que la calidad educativa reside en gran medida en la capacitación de los docentes. Si el PEC es

incapaz de garantizar una mejor enseñanza en las aulas fortaleciendo la formación docente, su éxito queda claramente en entredicho.

5.1.4. Acompañamiento.

A pesar del peso que este programa aparentemente asigna al acompañamiento, sus mecanismos – reducidos a meras reuniones de asesoría - se centran en orientar a los representantes escolares del PEC para que sepan cumplir con los requisitos de afiliación al programa. En otras palabras, se les muestra cómo cumplimentar los formatos de PETE, PAT, informes técnico-pedagógicos y financieros. Las reuniones son de aproximadamente 30 escuelas a la vez - lo que corresponde aproximadamente a la cantidad de escuelas beneficiadas por el PEC en una zona - y son impartidas por los asesores técnico-pedagógicos y financieros regionales y por el supervisor de la zona en cuestión⁴⁷. Desgraciadamente, un asesor nos expresaba su impotencia durante dichas reuniones calificándolas, además, de “oficialistas y limitadas en contenido”. (F8)

- “Nosotros a veces no podemos hacer comentarios sobre temas delicados o incluso sobre las ediciones anteriores – como nuestra experiencia, las recomendaciones, etc. – ni alertarlos o sugerirles algún mecanismo más eficiente de acción porque es como si nos saltáramos la `autoridad` de los supervisores – porque desgraciadamente están por encima de nosotros jerárquicamente - o como si los hiciéramos ver menos capacitados ante los directivos a su cargo.” (F7)

Si bien el correcto acompañamiento en la implementación del PEC podría subsanar algunas de sus debilidades, desgraciadamente la realidad expone vicios burocráticos que imposibilitan su eficacia. Sin una asesoría cercana y personalizada en programas que implican conceptos y estrategias innovadoras, su éxito es poco probable y como resultado se continúa con las rutinas de siempre.

5.1.5. Evaluación

Mientras en las Reglas de Operación del PEC se hace una brevísima mención a la evaluación externa – expresando meramente que cada año se designará a una institución encargada de evaluar el programa –, se enumera una lista de estándares para la autoevaluación escolar (Ver Anexo III). Dichos estándares son todos cualitativos y, por ende, de difícil medición, pero aún así se deja plenamente en manos de la comunidad escolar frecuentemente poco capacitada para hacerla. Además, no existen mecanismos

⁴⁷ Hay 12 regiones en el estado de Jalisco (Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Suresete, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles y Centro) y aproximadamente ¿?? zonas escolares.

de triangulación de información para corroborar la veracidad de las valoraciones que aparecen en los informes anuales para justificar la intención pedagógica en la utilización de los recursos. Por lo tanto, lo que sucede en la mayoría de los casos, en palabras de un asesor técnico-pedagógico, es lo siguiente:

“ [...] Existen unos criterios sobre los cuales tienen que trabajar las escuelas, como que el director ejerza su liderazgo, que los profesores tengan un buen entendimiento de los programas o que los estudiantes participen más pero, como nosotros no tenemos ninguna autoridad sólo podemos confiar en la supuesta ‘evidencia’ de sus informes. Si, por ejemplo, el director escribe que sus niños han mejorado un tanto por ciento en lectura, no nos queda otra más que creerles. No tenemos ni recursos económicos, ni humanos, ni autoridad para pedirles pruebas y mucho menos para ir nosotros a verificar nada. Así es bien fácil que les vaya bien a todas las escuelas [risas]”. (F7)

De esta manera, es fácil inferir que, sin evaluadores capacitados, el proceso de aprendizaje y retroalimentación del PEC quede truncado. Si bien esta debilidad no se relaciona tanto con el éxito del programa de manera inmediata, sí puede ser la causante de que el PEC haya mejorado poco en más de diez años.

5.1.6. Comunicación

En este rubro también observamos limitaciones, aunque en su mayoría propias del desfase entre la capacitación de los usuarios y la complejidad de sistemas informáticos en constante cambio. El SIPEC fue creado para compartir y dar a conocer información académica entre los diferentes actores de la comunidad escolar. Sin embargo, el internet aún no beneficia a la mayoría de mexicanos⁴⁸, por lo que sería ingenuo asumir que la mayoría de dichos actores están capacitados para utilizarlo. En consecuencia, no sólo muchos padres de familia no tienen acceso a información importante sobre la educación de sus hijos, sino que los muchos profesores tampoco están capacitados para obtener o proporcionar información dentro de estos sistemas.

Por otra parte, este proceso de comunicación también se ve limitado por el frecuente secretismo e ineficacia propios de la burocracia mexicana. Al acceder diversas fuentes relacionadas con el PEC, se ha observado que mucha información no está actualizada o está incompleta, e incluso que algunos datos no concuerdan al ser contrastados entre instancias. Esto genera confusión y desconfianza por lo que puede

⁴⁸ Mientras los medios de comunicación tradicionales como la radio, la televisión, la prensa, etc., son manejados por los usuarios de manera casi natural - a excepción de la prensa escrita en zonas de mayor marginación debido a los altos índices de analfabetismo de adultos -, el internet aún no beneficia a la mayoría de mexicanos. De 107 millones de habitantes, sólo 27,6 millones son actualmente usuarios de las redes (Lainz, 2009).

concluirse que esta fase es también poco exitosa. Si bien el gobierno federal destina importantes sumas a campañas televisivas y radiofónicas para difundir el éxito del PEC y otros programas, dichos mensajes tienden a ser de tintes electorales y no contribuyen a incrementar la participación de las escuelas ni ayudan a involucrar a la comunidad escolar en los procesos educativos. De esta manera, la ejecución del PEC se aleja una vez más de sus objetivos.

5.2. Sin impactos significativos sobre el logro académico

Si se examinan los resultados de logro académico en evaluaciones nacionales e internacionales, el escaso éxito del PEC en la consecución de calidad educativa es más evidente. De manera general, las primarias públicas de México – entre las que se encuentran las inscritas al PEC – consiguen cifras vergonzosas en la evaluación del PISA.

Tabla 2. Resultados de la Prueba PISA 2009 en las materias de matemáticas, español/lectura y pensamiento científico en México – indicadores de logro académico.

Puntuación Promedio	2003	2009
Matemáticas	420*	436
Español/Lectura	434	438
Pensamiento Científico	435	428

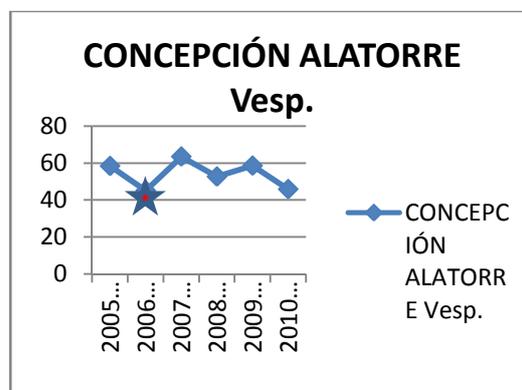
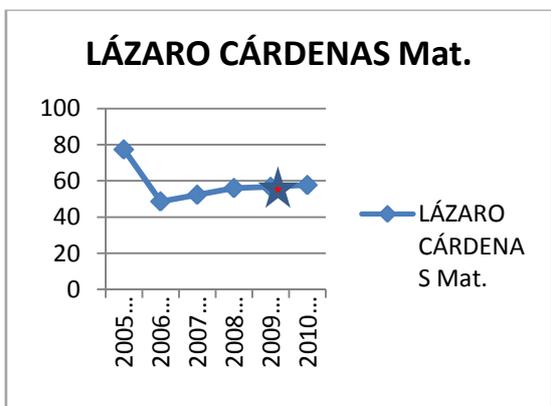
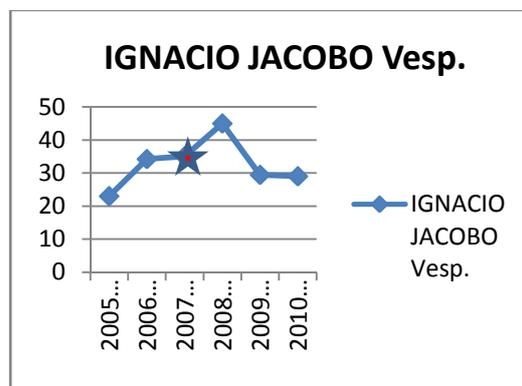
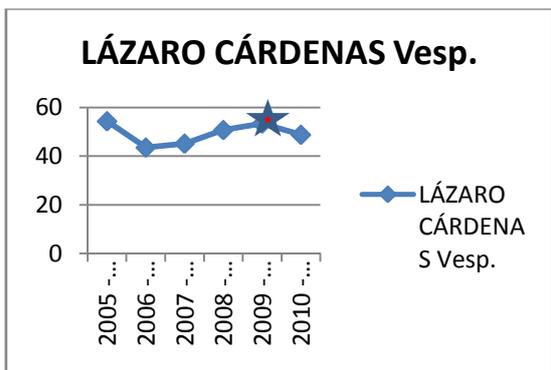
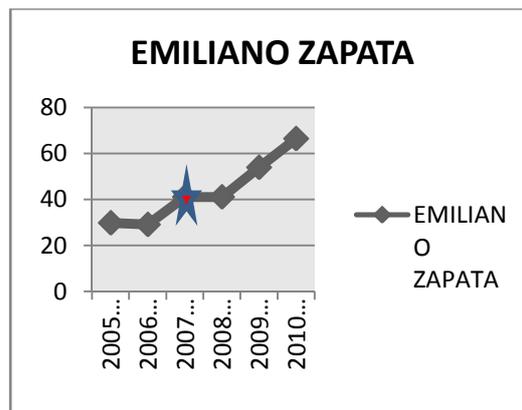
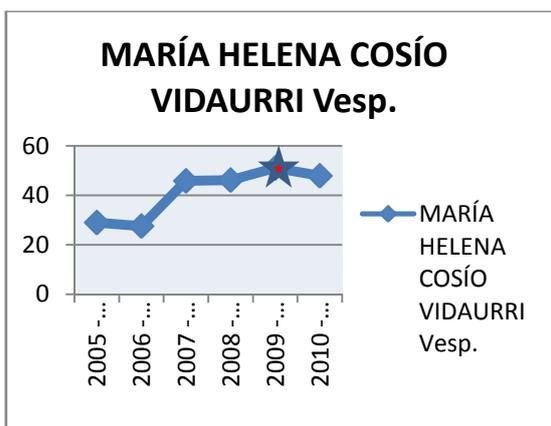
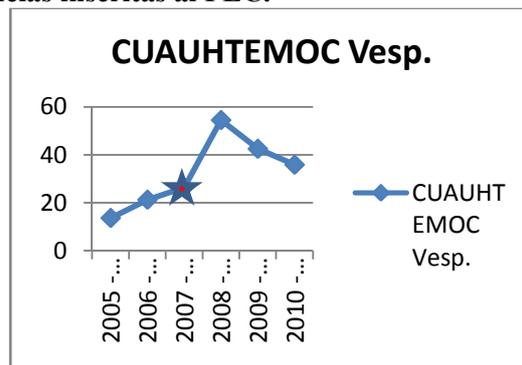
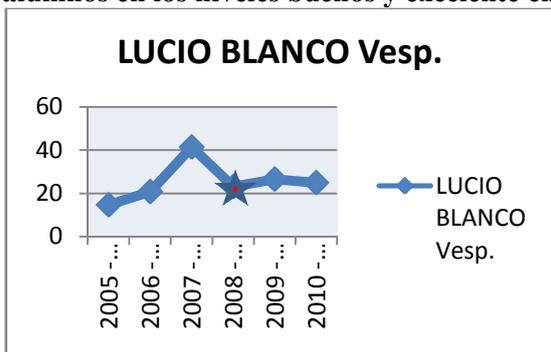
Fuente: OCDE (2009)

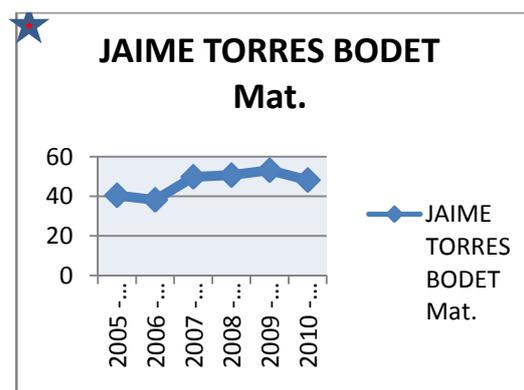
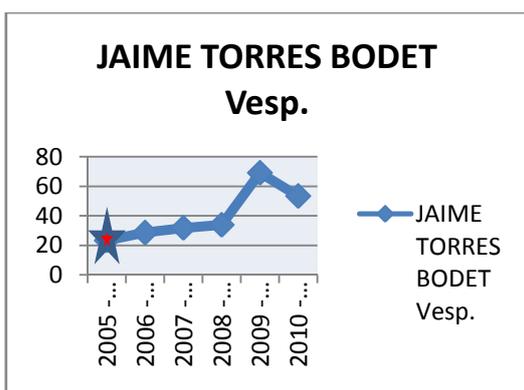
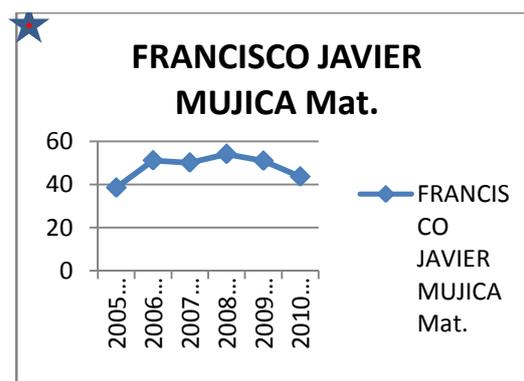
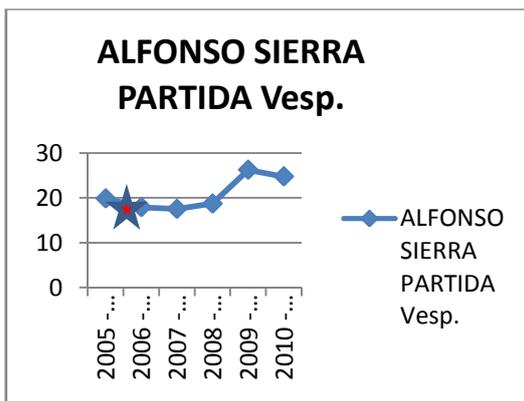
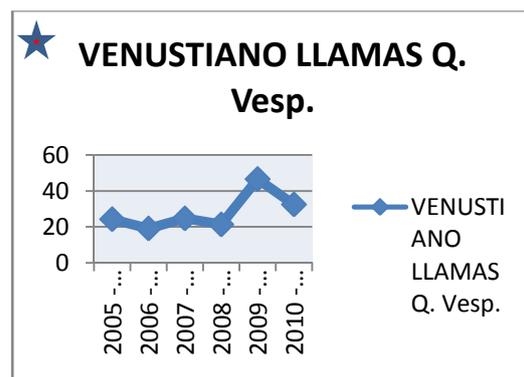
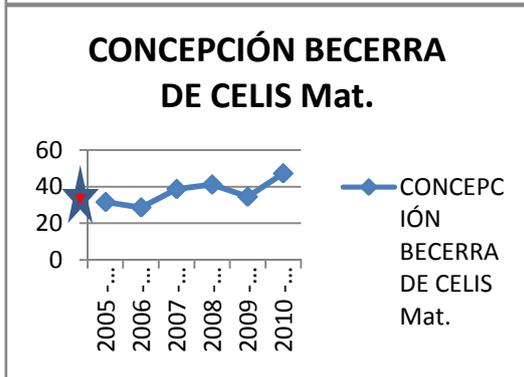
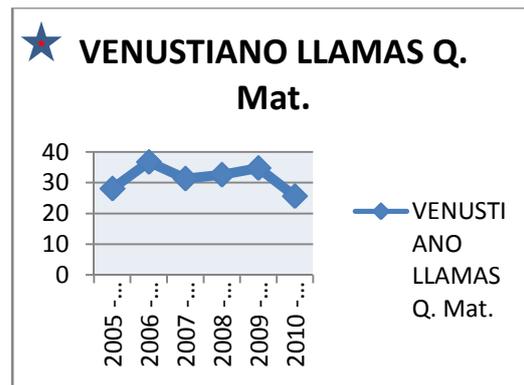
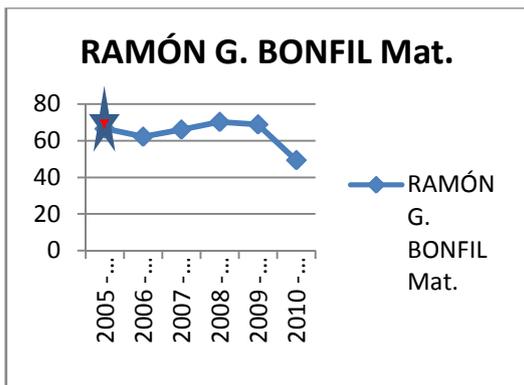
*Existen seis niveles de logro académico según sus puntuaciones⁴⁹. México sigue manteniéndose en el nivel 2, lo que significa que los alumnos sólo responden a reactivos básicos.

Asimismo, si se sondea la evolución de los resultados de la prueba ENLACE concretamente en las escuelas de Guadalajara que participaron en el PEC durante el 2009-2010, puede concluirse que el programa tiene poco impacto sobre el logro académico de sus estudiantes, ya que no se observa una relación causal constante - ni para bien ni para mal – en los diferentes planteles a partir de la fecha de su inscripción. Esto puede corroborarse con las gráficas expuestas a continuación.

⁴⁹ Los seis niveles de logro académico de PISA son: nivel 0- menos de 335; 1- de 335 a 407; 2- de 408 a 480; 3- de 481 a 552; 4- de 553 a 625 y 5 - más de 625.

Gráficos 8. Evolución de resultados de la prueba ENLACE de acuerdo al promedio de alumnos en los niveles buenos y excelente en escuelas inscritas al PEC.





★ Año en que entraron al PEC. En los casos donde la estrella aparece fuera del gráfico, significa que la escuela se integró al programa antes del periodo 2005-2006.

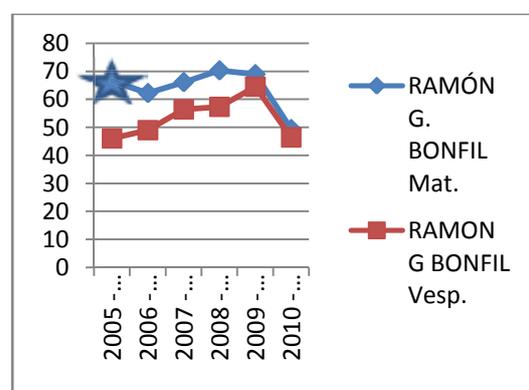
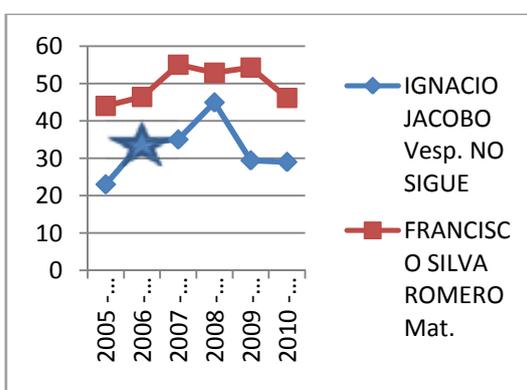
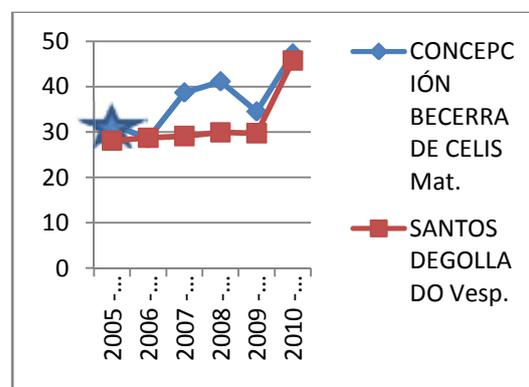
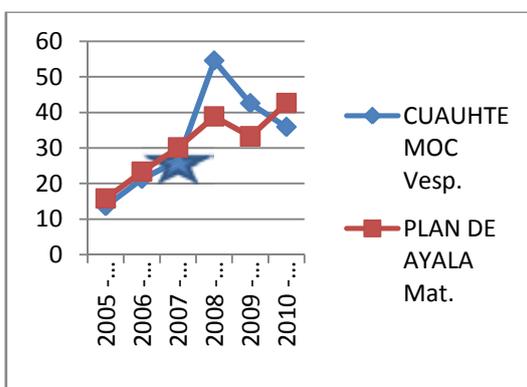
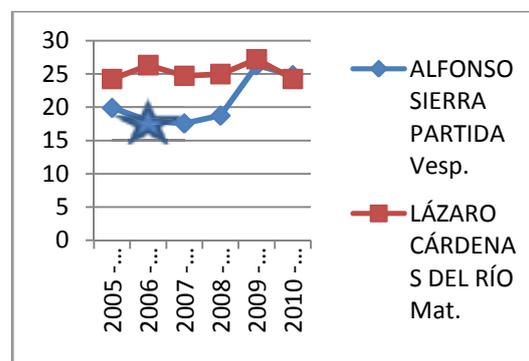
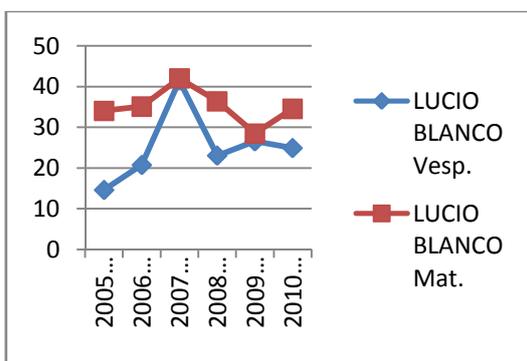
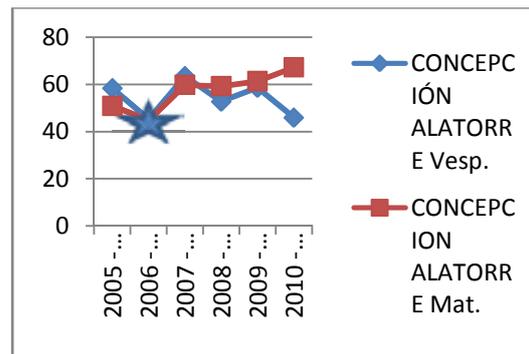
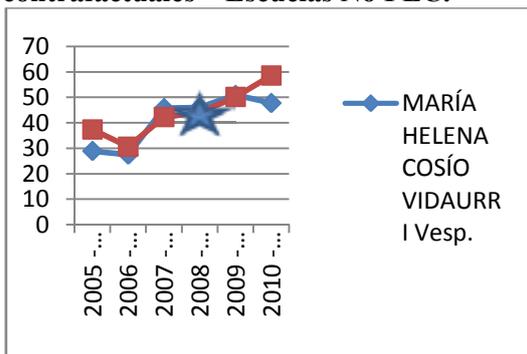
Aquí es importante notar cómo no existe una tendencia positiva constante en todos los planteles que participan en el PEC en el caso analizado, lo que sugiere que el programa ejerce poco impacto sobre el logro académico de sus estudiantes y que si éste mejora o empeora en realidad se debe a terceros factores específicos para cada escuela. Lo anterior podrá observarse a detalle en los capítulos V y VI, así como en el Anexo 4, donde se describe la experiencia concreta de cada escuela de la “muestra”. Con los datos ahí expuestos se facilitará el análisis del fracaso del programa de acuerdo a los criterios sugeridos por nuestro marco teórico y metodológico.

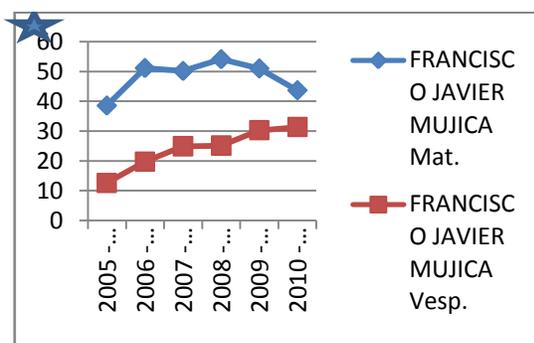
5.3. ¿Mejor sin PEC?

La falta de éxito del Programa Escuelas de Calidad en la consecución de calidad educativa en términos de logro académico se vuelve incluso más notorio si se compara a las escuelas de la “muestra” con su contrafactual. Es decir, si se contrasta la evolución de sus resultados en la prueba ENLACE con los de las escuelas que, en el turno contrario pero estando en las mismas instalaciones físicas y contando con prácticamente los mismos recursos que la escuela inscrita al PEC, decidieron no participar. Sólo 9 de los 16 planteles de la “muestra” cuentan con dicho contrafactual, pero son suficientes para ilustrar una realidad donde 5 escuelas No-PEC se encuentran mejor situadas en cuanto a logro académico que incluso las beneficiadas por el programa. Si bien esta comparación no refleja una tendencia constante donde el PEC podría incluso considerarse contraproducente, sí permite descubrir que todas las escuelas que se encuentran mejor posicionadas en los resultados de ENLACE funcionan durante el turno matutino. Esto puede sugerir que, manteniéndose el resto de los factores constantes, la participación en el PEC difícilmente ejerce una influencia significativa sobre el logro académico, siendo el turno lectivo u otros factores mucho más relevantes.

Para facilitar la visualización de este argumento, se exponen a continuación los gráficos comparativos entre las escuelas inscritas al PEC y sus respectivos contrafactuales.

Gráficos 9. Evolución de resultados de la prueba ENLACE de acuerdo al promedio de alumnos en los niveles buenos y excelente en escuelas inscritas al PEC y sus respectivos contrafactuales – Escuelas No PEC.





 Escuelas PEC
 Escuelas No-PEC

5.4. Sin superar los obstáculos a la calidad de la educación

Como se mencionó anteriormente, investigadores y autoridades educativas habían detectado una serie de obstáculos que impedían mejorar la calidad de la educación en los planteles mexicanos. Entre ellos se encontraban las prácticas pedagógicas rígidas y rutinarias, la carga excesiva de tareas administrativas que alejaban a docentes y directivos del aula, el absentismo del profesorado, el uso inadecuado de recursos y la escasa autoevaluación. Sin embargo, en palabras de los miembros de la comunidad escolar y funcionarios del PEC, este programa no sólo no reduce dicha problemática sino que, en algunos casos, incluso la empeora.

Si bien es cierto que los implementadores responden positivamente cuando se les cuestiona sobre el éxito del PEC en sus planteles, su percepción sobre el impacto del programa respecto a rubros específicos no es tan halagadora. En términos generales, dichos actores consideran que el PEC sí mejora la calidad educativa, pero se refieren a ésta de la siguiente manera:

- “¿Pues qué será?... ¿Porque tiene computadoras?” (P2)
- “Pues yo pienso por el nuevo sistema que hay no? Las nuevas leyes, el nuevo sistema de educación, y todas esas cosas que no hay donde yo vivo” (P14)
- [...] lo bueno es que afuera pone [el letrero] que es una escuela de calidad, pa’ que se sepa que estamos mejor.” (P4)
- “[...] Uy sí, [...] nos premian pues con recursos económicos, que es lo que al fin de cuentas hace que sea escuela de calidad [...] así se motiva toda la gente porque luego los

papás ven los aparatos y les gusta ver los televisores...antes no teníamos ni una grabadora para cantar el himno nacional y un señor nos cobraba 300 pesos cada que tocaba el himno y ahora tenemos micrófonos inalámbricos y unas bocinota. Ahora toda la colonia lo escucha. Nos consta que la música es otra cosa [...] Si es una escuela de calidad, aquí ya todo quieren de calidad, si compras un aparato, tiene que ser un aparato muy bueno[...] entonces compramos los librereros de la mejor madera para tener una biblioteca de calidad[...]" (D4)

- "Que las instalaciones estén bien y que tengan seguridad" (P3)

En contraste, otros tantos actores entrevistados han relacionado la calidad educativa con el buen nivel de los docentes, mientras que muy pocos de los Planes Anuales de Acción utilizan los recursos adicionales para proyectos dirigidos a la formación continua de sus profesores.

- "una relación fuerte entre docente y programas. Si el docente está incentivado y el programa es bueno, se tiene que dar una buena calidad." (M11)
- "Es una educación integral completa, que cualquier estudiante tenga la capacidad de resolver cualquier circunstancia a la que se enfrente en la vida diaria. Prepararlos para la toma de decisiones, el compromiso social, para ser sensibles [...] y gran parte de eso depende de unos buenos maestros." (D3)
- "[...] pues que tiene maestros muy bien calificados. Y luego de hecho agarran a veces un tiempo en el cual los maestros van a estudiar para superarse más, y al superarse ellos más pues nuestros hijos van superándose más." (P9)
- "Nosotros como maestros, hacer el mejor esfuerzo para formar a los muchachos en las condiciones actuales y con los elementos que se tienen, porque algunos lo confunden con que tengamos mejores herramientas. Es trabajar con lo que tenemos, planear mejor y usar mejor el tiempo, cumplir con las propuestas.(D6)
- "[...] depende de cada maestro. A nivel nacional se habla de eso pero no hay calidad y lo digo muy convencido. No somos ordenados y no tenemos esa cultura de hacer valer los reglamente y hacer nuestro trabajo lo mejor posible. Todavía vivimos en un México donde se necesita palanca y por amistad se perdonan o favorecen cosas." (D7)
- "depende de los maestros, no porque tengamos Doctorado en educación quiere decir que demos calidad educativa. Hay quienes pueden ser mejores incluso los que ni licenciatura tienen. Es por los niños que comemos! En esta escuela los maestros, esté yo o no, todos trabajan. Y la calidad es que todos hagamos lo mejor y que estemos abiertos al cambio porque tenemos que actualizarnos." (D8)
- "Lo que casi siempre hemos hecho los maestros, hacer lo mejor que podemos con lo que tenemos. Ese es nuestro trabajo de toda la vida, tengamos o no tengamos facilidades, comodidades, tecnología, nos la ingeniamos para darle lo mejor a nuestros alumnos que son nuestro motor. Entrar al salón y que un niño te diga "que bonita se ve"...eres el centro de los niños y estás obligado moralmente a dar lo mejor de ti. No debemos defraudarlos aunque no tenga tantas cosas." (M17)

Como se puede observar, no existe una concepción clara ni informada de lo que constituye una educación de calidad y mucho menos existe un consenso entre los diferentes actores. Además, sólo cuatro de los entrevistados hicieron alguna alusión al efecto del programa sobre el logro académico de los estudiantes y, aún en dichos casos, el entendimiento de que éste se encontrara vinculado con la calidad educativa no quedó muy claro.

“En la mañana creo que no necesitaban PEC porque el nivel académico era bueno.” (M17)

Por lo tanto, aunque los actores creen que el PEC es beneficioso, la realidad es que la gran mayoría de miembros de la comunidad escolar no saben en qué consiste la calidad de la educación ni cómo trabajar para mejorarla. Por lo tanto, los PAT's van poco encaminados hacia una meta verdaderamente cualitativa y los actores entrevistados difícilmente pueden evaluar el mejoramiento de este aspecto gracias al PEC.

Algo muy similar sucede con los conceptos de logro académico, gestión estratégica y participación comunitaria, los cuales son todos objetivos explícitos del programa. Si bien los actores entrevistados creen comprender dichas nociones, su descripción resulta frecuentemente mal informada y errónea. El logro académico se maneja bastante entre docentes, pero en algunos casos es confundido con el índice de terminación del estudiantado. En contraste, los padres utilizan poco el término, pero algunos por lo menos sí lo relacionan con que “le vaya bien al niño en las calificaciones” (P7)

- “Por logro académico...aquí por ejemplo estamos hablando de que antes casi un 30% de los niños no llegaba a 6° [de primaria], pero ahora son poquitos los que no terminan pero también es por la situación social que vivimos. Eso es, poder retener a nuestros estudiantes los más posible para que se sigan preparando.” (M3)

Asimismo, mientras aquellos directivos que han cursado el diplomado en “Gestión Escolar Estratégica”, obviamente saben definir el concepto de gestión estratégica, no han sido capaces de hacer extensiva esta noción como objetivo del plantel al resto de la comunidad escolar. Esto se demuestra ya que la mayoría de maestros y padres de familia confunden este concepto con el liderazgo escolar y es definida como “que el director sepa mandar en la escuela y dar la cara frente a las autoridades” (M3).

- “Pues que lleve bien la escuela, que se preocupe realmente por los niños y no que se quede en su oficina nada más preocupada por los papeles [...] que no deje de lado a los papás y que pueda darle ánimo a los maestros pa’ que trabajen poquito más.” (P4)
- “Yo creo que es su capacidad para moverse con las diferentes autoridades, que sea un estrategia para conseguir recursos y para resolver problemas...que sea un buen mediador entre nosotros y la SEP para no necesitar tanto al Sindicato, que nos motive...ah, y que tenga buena mano con los papás, porque es bien difícil tenerlos contentos y nada más nos desgastan a los maestros.” (M10)
- “Yo diría que es que cuente con las habilidades necesarias para llevar lo administrativo. Ya con que a nosotros nos liberaran del papeleo, ya sería una muy buena estrategia.” (M17)

En el caso de participación comunitaria, dicha concepción parece cada vez más habitual en el lenguaje de todos los miembros de la comunidad escolar debido a las campañas mediáticas. Sin embargo, también es confundida, en muchas ocasiones, con un simple involucramiento en la formación académica de los hijos sin llegar a entenderse como una estrategia institucional en que la comunidad debate, decide e implementa de manera colegiada medidas para mejorar la calidad de la educación.

- “Pues bien fácil, que los papás participen más en la escuela. Aquí la verdad sí hay mucha participación comunitaria eh, nada más hubieras visto el festival para el 16 de septiembre, todas las mamás disfrazadas y los niños pues bien contentos.” (D11)
- “Es el involucramiento de la sociedad en la educación. [...] Aquí todo mundo participa, el director invita a los papás a dar pláticas sobre de lo que trabajan y ha traído hasta a jugadores de Las Chivas. La idea es enriquecer la experiencia educativa.” (M6)
- “Como lo que hacemos aquí. Como no nos gustaban las escuelas que habían en el barrio, nos pusimos las pilas y conseguimos que nos pusieran esta nueva. Toda la comunidad se apuntó para ayudar a poner el toldo donde al principio daban las clases y así entre todos fuimos haciendo lo que ves ahora. Digo yo que eso es participación comunitaria y no chingaderas [risas].” (P11)

Aquí es importante enfatizar que en el caso de los tres conceptos referidos – logro académico, gestión estratégica y participación comunitaria -, muy pocas veces éstos fueron vinculados de alguna manera con el PEC. Específicamente, sólo seis de los entrevistados explícitamente mencionaron que el programa contribuía a mejorar alguno de dichos rubros – tres a la gestión estratégica, dos al logro académico y uno a la participación comunitaria, mientras otros dos directivos especificaron exclusivamente a la gestión estratégica como objetivo del programa.

- “Los asesores del programa nos insisten mucho sobre la gestión estratégica porque precisamente se necesita saber en qué te gastas el recurso, los dineros públicos.” (D3)
- “La idea es que al final el PEC ayude a crear un mejor ambiente para el aprendizaje, que los niños vengan orgullosos y motivados a la escuela, porque de eso también depende que mejore el logro académico, que quieran seguir estudiando [...]” (M15)
- “En el PEC está solamente un papá, pero tenemos la dimensión de participación comunitaria. Para hacer esa dimensión, hice una encuesta a papás para definir cuáles eran sus necesidades e inquietudes, pero eso ya fue por mi cuenta.” (D1)

Todo lo anterior ilustra el poco conocimiento y comprensión de las medidas promovidas por el PEC, por lo que, una vez más, es comprensible que las acciones referidas en los PETE’s y PAT’s sean poco congruentes con los objetivos del programa.

Por otra parte, las percepciones de los implementadores sobre el efecto del programa en rubros específicos de acción ilustran mucho mejor el fracaso del PEC en la consecución de calidad educativa. Por ejemplo, cuando se les cuestiona sobre el mejoramiento o simplemente algún cambio en las prácticas pedagógicas, éstos responden así:

- “Que yo sepa, siguen igual.” (P6)
- “¡jole, pues no sé. Por ejemplo, a mí no me gusta que le griten a los niños y desde aquí se sigue oyendo a las maestras, pero no sé si es porque los niños son difíciles o qué.” (P3)
- “Sí pero necesitamos el apoyo de nuestras autoridades.[...]lo malo es que en las escuelas le trabajamos por el lado literal...eso se debe a las dinámicas de trabajo de los compañeros. [...]Se dan las dos facetas, aunque predominan las prácticas repetidas. Ahora que tenemos la preparación por competencias estamos en ese cambio...desgraciadamente venimos arrastrando prácticas de muuuuchos años, tradicionalistas, aunque en ellas también podemos encontrar cosas importantes.” (D3)
- “Si lo hacen es a nivel individual pero ¿quién las conoce? No se comparten.” (F3)
- “Algunos tal vez sí han cambiado, pero no sé [...] es como todo, hay unos más motivados que otros”. (M18)
- “Ante tanto cambio, terminamos haciendo lo mismo, lo que dominas, las cosas que ya tenías conocidas...Además, hay compañeros que no quieren usar computadora, ¡se resisten a la tecnología!” (D1)
- “Según esto hemos cambiado, pero la verdad es que “es la misma gata pero revolcada”. Ahora nos hablan de “transversalidad” como si fuera algo nuevo, pero desde que yo empecé ya dábamos clase tratando diferentes materias a la vez, así que la pedagogía es la misma.” (D11)
- “Ahora con la Reforma se trabaja por proyectos, pero tanto cambio provoca confusión y tenemos que adaptar prácticas antiguas. A la de 2º le mandaron libros pero no le dieron cursos y cada uno saca su didáctica...se pueden hacer las mismas cosas que siempre o peores porque estamos confundidos. Supuestamente vamos hacia un país de lectores pero

no hay libros de lectura. ¡Ya no tenemos ni de cuentos desde el año pasado! ¡No hay congruencia! Quien diseña esto no sabe lo que necesita un niño. (M1)

Según lo que han expresado sobre todo directivos y maestros, la falta de éxito en el mejoramiento de las prácticas pedagógicas también puede relacionarse con la falta de éxito para reducir la carga administrativa que aleja a los docentes del aula. Si la intención del PEC era fortalecer el papel del maestro al interior de las aulas, el abundante “papeleo” requerido para participar en el programa hace todo lo contrario. Profesores y directivos no sólo han de destinar tiempo a la elaboración concienzuda de PETE’s y PAT’s, a actualizarse y a enseñar a veces hasta a 50 alumnos por aula, sino también a elegir y justificar la elección de proveedores de materiales y servicios, a cumplimentar formularios de evaluación en línea – cuyo sistema se encuentra frecuentemente saturado y provoca que los docentes deban trabajar a deshoras -, a realizar gestiones ante las entidades bancarias, a supervisar los trabajos de mantenimiento y a realizar comprobaciones mensuales en las diferentes autoridades educativas. Todo lo anterior, se lleva a cabo a la par de otros tantos trámites burocráticos relacionados con el resto de programas paralelos en los que participan los planteles⁵⁰. Además, dichas actividades se realizan en horario lectivo –el cual es muy reducido -, por lo que las clases pueden llegar a suspenderse hasta 3 días al mes a lo largo del ciclo escolar.

- “Antes yo iba y me presentaba a las reuniones y a entregar papeles en las oficinas del PEC, cotizábamos y determinábamos en qué se destinaba el recurso y firmábamos cheques. [...] A mí me corresponde coordinar a más gente en diferentes secciones – lectura, lo cultural, deportes, protección civil, integración vecinal y riesgos, edificación, salud, alimentación, etc. Estamos apenas aprendiendo...pero ¿a qué horas quieren que hagamos las cosas?” (M1)
- “Por ejemplo, una escuela sin computadora no sé cómo hacen las cosas. Tenemos que hacer actas, pero también tenemos que ponerlo por internet y luego presentarlas en físico...a veces hasta se multiplica el trabajo.”(D7)

⁵⁰ Los miembros de las escuelas analizadas comentaban que al año pueden participar en hasta 8 programas paralelos, teniendo que cumplir con los requisitos administrativos de cada uno: Programa Escuela Segura, Programa Habilidades Digitales para Todos, Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Programa de Activación Escolar, Programa Nacional de Lectura, Enciclomedia, Programa Nacional de Inglés en Educación Básica, Programa Escuela Siempre Abierta, Calle y Saberes en Movimiento y Programa para el Mejoramiento del Logro Educativo, entre otros.

- “Ahora son puros programas que te sacan de tu trabajo del aula, no puede uno con todo. Tenemos que buscar presupuestos para cada cosita que nos debería de dar el ayuntamiento...ah, pero también hay veces que se duplica el esfuerzo” (D6)
- “No hay tiempo para todo, o nos aprendemos de qué trata La Reforma, o rellenamos formularios, o hacemos el PAT, o preparamos a los niños para ENLACE, pero todo a la vez y bien, es imposible.” (M12)
- “[...] hay maestro que no tienen ni computadora en la escuela, tienen que gastar en ciber, o incluso algunos todavía no saben usar las computadoras y tienen un montón de trámites que entregar diario [...] A los profes de repente nos ponen de “todólogos”. Hace un año con la influenza y el dengue nos hicieron quedarnos en la entrada para hacer filtros de niños, había que mandar todo por internet, luego trabajar en grupo, ir a cursos... ¿A qué hora preparas clase? Al final los niños no aprenden y también tenemos la culpa, no estamos organizados.” (M17)
- “En la mañana no han entrado porque tienen miedo al trabajo [...] Mi marido también es maestro y dice que a su escuela nunca le han hecho ninguna mejora porque no tienen dinero y nunca han tenido PEC. Les interesa el financiamiento, pero le tienen miedo a la “tramitología”! (M18/DS2).
- “Siempre se ha rumorado que quienes entraran [al PEC] trabajan más horas, están más vigilados y supervisados cada semana y cada mes, entonces es el temor de muchos maestros de base [...] (D2)
- “Está el Programa de Emergencia escolar, el Consejo Escolar de Participación Social, La Asociación de Padres de Familia – que apenas este año [...] Está también el Programa Nacional de Lectura, un programa de computación porque nos donaron 10 compus. Además tenemos pilotaje de inglés que inició en 1º y 2º y ahora ya están hasta 5º. No podemos separar un programa de otros.” (D1)
- “Se duplican esfuerzos [...] Ahora nos piden subir calificaciones, lo que le correspondería a la DERSE [...] además, la página siempre está saturada y nada más podemos entrar como a la una de la mañana y no es justo. [...] Como estamos forzados, ahora no nos queda de otra más que usar nuestro tiempo libre o de sueño!! Yo ponía mi despertador a las 3 am para meterme a internet y subir calificaciones! [...]” (M11)

Como es de imaginarse, la saturación de trabajo administrativo también tiene un efecto negativo sobre el absentismo de los docentes. Como ya se expuso, las innumerables tareas burocráticas alejan a profesores y directivos del aula, pero también les generan agotamiento y frustración laboral – también conocida como *burnout*⁵¹ - que engendra, a su vez, más absentismo. Cuando se les preguntó a estos actores sobre si las iniciativas como el PEC contribuían a reducir el absentismo, las respuestas no eran sólo negativas, sino que

⁵¹ En la literatura psicológica, educativa y laboral, el agotamiento de los profesionales con amplias exigencias sociales es conocido con la palabra inglesa “burnout”: estar quemado. (Marchesi, 2008:65)

además justificaban las ausencias con el cansancio provocado precisamente por programas como el PEC.

- “Para que el PEC ayudara, tendría que relajar el ambiente o motivar de alguna manera, pero no, todavía nos pide más trabajo. Casi todos trabajamos en más de una escuela porque el salario de una no es suficiente. Si a eso le sumas que en una damos clases de matemáticas a tercero y en otra de biología a sexto, con todos los requisitos administrativos tarde se te hace para ponerte enfermo y no ir a clases.” (M5)
- “A cada rato nos falta alguien y luego coincide con fechas en que hay que entregar algún documento o hay que ir a una reunión. Parecen niños chiquitos que faltan a clase cuando tienen examen [...] No todos son tan inconscientes, pero es que estamos cansados. Más requisitos no ayudan [...] pero más bien [el PEC] tendría que ayudar a organizar todo en un mismo proyecto para ser más eficaces y no trabajar de más. Y es que “el que mucho abarca, poco aprieta.” (D11)
- “Los maestros faltan un montón, pero no nada más en esta escuela. Simplemente el año pasado tuvimos un salón sin maestro varios meses porque la maestra pidió permiso y la SEP nunca la sustituyó. No tiene culpa el PEC, pero tampoco ayuda.” (M10)
- “Yo creo que faltan igual. Mi niña ya está en quinto y siempre a cada rato no tiene clase [...] Los primeros viernes de mes no vienen porque tienen sesiones de puros maestros, pero luego otras veces falta la maestra y me la regresan a la casa” (P9)
- “Cada vez es más difícil ver a la directora porque siempre está afuera, en cursos, entregando cosas en la SEP y quién sabe qué otras cosas [...] a veces sí nos dicen que está en el PEC.” (P4)

Asimismo, uno de los fundamentos del PEC es precisamente desarrollar la capacidad de las escuelas para aprender de su experiencia con el fin de mejorar la calidad de la educación. De esta manera, se supone que contrarrestarían la escasa autoevaluación que constituía uno de los obstáculos a superar. Sin embargo, directivos y profesores reiteraron su inconformidad ante la carga administrativa expresando que, con tanto trabajo, los procesos de autoevaluación se convierten en otro de tantos formalismos que no hay tiempo para hacer a conciencia. Sólo en 3 de los 16 planteles de la “muestra” se refirió que el directivo, por iniciativa propia, había realizado evaluaciones a través de algún tipo de consulta a los padres y/o profesores para identificar los problemas de la escuela.

- “Cada ciclo al inicio, como la segunda semana de escuela en agosto, nos reunimos el Consejo Técnico, que somos docentes y el directivo, y tomando en cuenta al Consejo de Participación.” (M5)
- “Ahora, nos reunimos en junta de consejo técnico cada último viernes de cada mes, de 8 a 1 pm. También a principio o fin de año se toman acuerdos para ver las necesidades, pero sólo el 1% participan.” (P1)

- “Antes los maestros compraban los “avances programáticos”, así se usaba, pero ahora los maestros hacen sus formatos y ahora sacan porcentajes de avance de cada materia de acuerdo a sus calificaciones de todos los niños. El que los papás vengan a juntas también se refleja porque les hacemos llamadas de atención con una nota muy visible...eso sí, eso es un acuerdo que se hace en la primera reunión.” (D9)

En contraste, el resto de los actores respondieron lo siguiente a las preguntas de ¿en qué consisten y cómo calificaría a los mecanismos de autoevaluación en la escuela? y ¿qué piensa usted de la prueba ENLACE?:

- “Pues no es que haya una forma y ya. Todo el año tenemos que rellenar formularios y luego entregar los exámenes, los ejercicios de clase o lo que sea que hagan los niños para que se vea que estamos trabajando [...] Ah, y luego está ENLACE que es el único método más o menos sistematizado...pero tampoco es que sea muy bueno [...]” (M5)
- “El concepto de autoevaluación es un mero formalismo porque, sin que se dijera en voz alta, nosotros nos hemos “autoevaluado” siempre. La diferencia es que ahora lo ponemos por escrito, pero eso también ha generado problemas porque a nadie le gusta exhibir sus debilidades, entonces a veces te das cuenta de que ponen mentirillas [...] Eso sí, cuando se trata de criticar al directivo o cualquier cosa que está fuera de su responsabilidad, se explayan, pero para asumir sus culpas, no cualquiera. Lo que tendrían que hacer es concientizar al maestro de la importancia de su evaluación, no nada más decirle que lo haga y listo.” (D11)
- “Es lo que hemos venido haciendo toda la vida. Si eres buen maestro, tienes que evaluarte a ti mismo para mejorar, para actualizarte y para conocer a tus niños. Los exámenes son los de siempre y valoramos a los alumnos según nuestro criterio – al fin que los maestros somos nosotros (risas) – pero luego hay que acomodarlo para que se entienda en los formularios del PEC” (M3)
- “Supuestamente ENLACE tenía que servirnos precisamente para saber cómo andaban nuestros alumnos de acuerdo a unos parámetros más científicos, pero ahora resulta que no los evaluamos a ellos sino que se evalúa al profesorado y eso se presta a un montón de desviaciones. Hay quienes, por miedo de salir mal en ENLACE, le dan las respuestas a los alumnos y así, pues no sirve da nada [...]” (D6)
- “En ENLACE se demuestran todas las competencias y tiene que haber congruencia... pero los maestros están educando por contenidos, no por competencias”. (D1)
- “A principio de cuentas no viene a nivel de los niños. En los grupos de 5° y 6° ni los maestros podemos resolver, ¡vienen muy confusos! Para contestar preguntas el niño tiene que leer 3 o 4 hojas y ya al final ya están cansado y confundido. [...] Su forma de calificar también es muy injusta porque teniendo a niños en un rincón y a otro en otro, luego ni los califican si sacan notas similares porque dicen que copiaron. A las escuelas que les va mejor a veces son escuelas nocturnas con 4 alumnos [...] Hay una escuela donde juntan los exámenes de ENLACE de años anteriores y hacen una antología que luego le venden a los papás y hacen un negociazo. Nosotros sabemos que viene siendo lo mismo nada más que

varían el orden. Aquí no les damos el examen y estoy muy orgulloso porque subimos 70, el año anterior sacamos 480 puntos y ahora 550 y con base en eso ya nos ponen el rango estatal y nacional (M13)

- “Como cada quien se evalúa, o dicen que se evalúan, a su manera, ENLACE se creó para hacer una evaluación más rigurosa de los estudiantes. Pero ¿cómo quieren que los resultados sean buenos si lo que preguntan a veces no viene ni en los libros de texto? Hasta ahora, siempre hacíamos el examen en abril, cuando todavía faltan dos meses para terminar el ciclo y obviamente se les pregunta todo, como si hubieran terminado. Además, al principio había unas lecturas bien largas y confusas hasta para uno, así que a los niños les fue fatal [...] Se supone que con los resultados los maestros podemos repasar en lo que deberíamos mejorar, o sea autoevaluarnos pues, pero si los resultados no son fiables, nada más es un desperdicio de tiempo y dinero.” (D7)

Esta última cita nos conduce precisamente al último de los obstáculos que el PEC buscaba superar, el uso inadecuado de los recursos. Así como la organización, preparación y aplicación de ENLACE consume una gran cantidad de recursos tanto humanos como económicos, la excesiva carga administrativa lo hace también. Sin embargo, lo más grave es que todo ello puede a su vez reducir el tiempo, el ánimo y el dinero disponible para dedicar a rubros con mayor impacto sobre el mejoramiento del logro académico de los estudiantes y, por ende, sobre la calidad educativa. Además, sin una autoevaluación honesta y concienzuda la distribución de los recursos recibidos del PEC frecuentemente se realiza de forma poco atinada.

Si bien es cierto que el programa exige que sólo el 30% del financiamiento se utilice para aquellos “componentes que enriquezcan el aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes y directivas, así como la formación de padres de familia” (SEP, 2002: 8), la realidad es que aunque se contara con más dinero, el tiempo no sería suficiente para que directivos y profesores le dedicaran a su formación o a la de padres de familia. De esta manera, es comprensible que en todas las escuelas PEC analizadas se priorice la compra de material y el mejoramiento de la infraestructura, a veces de forma innecesaria o inadecuada, dejando de lado cursos de actualización u otras actividades en beneficio del desempeño docente.

- “El año pasado pregunté que quién quería tomar un curso los sábados conmigo y no les dije que se los iba a pagar, entonces todos pusieron pretextos, menos una maestra que dijo que le gustaría pero que no tenía dinero...esa fue la que yo ayudé. Además, lo malo es que ya

- no le podemos quitar más tiempo a las clases entre semana, entonces lo que hago es actualizarme yo y luego transmitirles un poquito en cuanto hay oportunidad.” (D1)
- “Si la SEP ya nos da cursos anuales de actualización que son en las vacaciones y por lo menos nos dan puntos de escalafón. Yo, con mis dos trabajos, no puedo ni pensar en meterme a clases durante el año porque de todas formas ni las aprovecharía.” (M14)
 - “Aquí el problema es que no en cualquier curso te dan puntos [escalafonarios] entonces, si no te va a contar para mejorar tu salario, ni para qué te desgastas. Mejor es aprovechar el tiempo de clases y pensar en qué manera se puede mejorar el entorno para que los niños estén orgullosos de su escuela”. (M3)
 - “[...] ya no sabemos ni en qué gastar. A mí me hubiera gustado que hiciéramos todos un curso aunque fuera en línea, pero no nos alcanzaba con lo que toca para actualización y mis maestros de todas formas no tenían tiempo, entonces compré unas computadoras para los niños [...] lo malo es que no hemos conseguido maestro de tecnologías y ahí llevan encerradas más de un año” (D2).

Como se puede observar, el PEC ha sido incapaz de subsanar los obstáculos que se interponen para mejorar la calidad de la educación en las escuelas participantes. Si la forma de evaluar es inadecuada y los resultados de las valoraciones se alteran, éstas no sirven de nada. A su vez, si el programa no consigue diagnósticos serios de su personal, es improbable que se gaste estrategias adecuadas a los problemas reales de cada plantel. De la misma manera, si no consigue reducir la carga administrativa que impide a directivos y profesores enseñar, tampoco conseguirá que haya tiempo para mejorar las prácticas pedagógicas imperantes, ni para repensar los mecanismos de autoevaluación ni para emplear los recursos disponibles en aquello que efectivamente mejore la calidad educativa. En otras palabras, si bien es posible que el PEC haya contribuido a mejorar las instalaciones de las escuelas participantes, a proporcionar materiales de trabajo e incluso a mejorar la percepción de algunos padres sobre la “calidad” de la institución, éste aún no ha cumplido con los objetivos para los que fue creado y en algunos casos empeora la situación.

En conclusión, como se ha demostrado en este apartado, el Programa Escuelas de Calidad muestra importantes diferencias entre la *policy-as-planned* y la *policy-as-implemented*. Esta intervención pública no ha logrado producir un sistema más incluyente y articulado, transparente y rendidor de cuentas, donde los planteles desarrollaran la capacidad de aprender de su propia experiencia y de los resultados obtenidos del seguimiento y evaluación de sus programas (Pronae 2001). Igualmente, no ha conseguido atajar la problemática que le dio origen, ejerciendo poco o ningún impacto sobre el aprovechamiento de los estudiantes en escuelas participantes. Finalmente, el PEC ni siquiera resuelve los obstáculos para la calidad de la educación detectados por investigadores y autoridades educativas, los cuales constituían la hipótesis causal que sustentaba al programa. Por lo tanto, de acuerdo perspectiva objetivista utilizada en esta tesis, se puede argumentar que el PEC ha fracasado en su implementación y, en consecuencia, ha fracasado en su intento de mejorar la calidad educativa de acuerdo a sus propuestas participativas. Aún cuando también pueden haberse producido efectos colaterales positivos no programados, como en la mayoría de políticas públicas, estos no pueden incluirse en la valoración del éxito del PEC, ya que no responden a nuestra pregunta de investigación.

CAPÍTULO V

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS CONTEXTUAL DE LOS 16 CENTROS EDUCATIVOS PEC SELECCIONADOS

1. Introducción

Una vez detallados los antecedentes, el funcionamiento oficial y la falta de éxito en la implementación general del Programa Escuelas de Calidad en el capítulo anterior, este apartado se destina a la descripción y análisis de las condiciones físicas y humanas en que se ejecuta el PEC en las 16 escuelas seleccionadas. La representación detallada de cada caso – con sus respectivos contrafactuales - puede examinarse en el Anexo 4. Sin embargo, para los fines de esta tesis, en esta sección se abordan las observaciones y las contribuciones de los diferentes sujetos entrevistados de manera agregada y seleccionando sólo las citas más representativas del conjunto.

Igualmente, para facilitar su comprensión a nivel comparativo, las diversas experiencias han sido compiladas de acuerdo a las dimensiones analíticas propuestas en la sección metodológica y aquí se presentan centradas en la descripción y análisis contextual de los centros educativos. Por su parte, la descripción y análisis de las percepciones de las comunidades escolares respecto a la ejecución y el éxito específico del PEC, se presentan en el capítulo siguiente para su justa valoración. De esta manera, se intenta abordar, de manera diferenciada, aquellos elementos contextuales que pudieran impactar la consecución de calidad educativa a través de programas como el PEC, del propio proceso de elaboración e implementación de dicho programa.

Concretamente, el presente apartado examina el contexto funcional de las escuelas seleccionadas de acuerdo a las características y la gestión de sus recursos tanto materiales como humanos, así como en relación a su impacto sobre la calidad educativa en términos de logro académico – es decir, sobre la variable dependiente relativa al éxito o fracaso del PEC. Esto se ha organizado en torno a tres bloques temáticos: 1) las características del

centro educativo; 2) la identificación del personal docente (directivos y maestros) y 3) el perfil de los padres de familia.

Como parte del primer bloque, se tratan elementos que permiten situar a cada institución según su entorno y condiciones más generales: 1) turno lectivo; 2) cantidad total y distribución de alumnos por profesor; 3) horas lectivas reales; 4) oferta de cursos de informática e inglés; 5) apreciación socio-económica de las familias y si éstas se consideran población objetivo de acuerdo al PEC; 6) monto de la aportación “voluntaria” por familia; 7) participación del turno opuesto en el PEC y, en todo caso, si dicho turno se considera académicamente mejor o peor; 8) evolución de los resultados de ENLACE y si se creen vinculados a la implementación del PEC; y 9) a qué se le atribuye la evolución de dichos resultados.

En el segundo bloque, se detalla el perfil del directivo como figura líder de la dinámica escolar. Asimismo, se describe el perfil del profesorado como proveedores finales del servicio educativo e implementadores clave de los “nuevos” modelos de enseñanza. Dada la similitud en la naturaleza docente de directivos y profesores, ambos perfiles son abordados primero respondiendo a tres puntos generales: 1) nivel de formación; 2) antigüedad en la docencia y en la escuela (i.e. frecuencia de la rotación docente); y 3) mecanismo de acceso a su actual cargo. Sin embargo, se otorga una atención diferenciada a sus respectivas características - dado el peso relativo que ejerce cada actor sobre el proceso educativo - y se cuestiona el impacto del PEC sobre su desempeño.

Específicamente, en el caso de los directivos el perfil se complementa incluyendo sus percepciones sobre la existencia de una relación entre su antigüedad en la escuela y su desempeño, así como sobre los beneficios que obtienen del PEC para desarrollar sus competencias como gestores. Por su parte, la representación del profesorado se amplía incluyendo las descripciones de los mecanismos de actualización que utilizan, su percepción de la evolución de las prácticas pedagógicas y su opinión sobre si existe una relación entre la formación docente, las prácticas pedagógicas y el logro académico de sus alumnos (Hanushek et al., 2005). Asimismo, para los fines de esta tesis, se agregan cuestionamientos sobre la utilización del financiamiento del PEC para suplir a profesores o contratar maestros de cursos extra-curriculares y para la formación docente con el objeto de

mejorar las prácticas pedagógicas (Hanushek, 2005). Todos los puntos discutidos han sido definidos principalmente a partir de su relevancia observada durante la investigación, pero también con base en la literatura educativa que propugna la importancia de la formación académica y pedagógica de los docentes, así como de las respectivas condiciones laborales para incentivar una enseñanza de calidad (Bennet, 1979; De Pablos, 1988; Litwin, 1997; Imbernón, 1998; Schmelkes, 2005; Hanushek et al, 2005; Marchesi, 2007).

Por último, la caracterización de los padres de familia se examina en el tercer bloque para comprender el entorno formativo de los estudiantes. Para ello, se describen los siguientes aspectos: 1) nivel medio de estudios y ocupaciones características de los padres de familia; 2) percepción socio-económica de las familias y monto de la aportación “voluntaria”⁵²; 3) motivo por el que los padres eligen un determinado plantel y un turno lectivo para sus hijos; 4) cómo califican ellos su relación con los profesores y el directivo; 5) percepción del resto de los actores sobre el grado de involucramiento de los padres en las actividades escolares; 6) valoración de la relación entre el involucramiento de los padres sobre el logro académico de sus hijos; y 7) descripción de la utilización de recursos del PEC para fomentar dicha participación.

Con todo lo anterior, este apartado pretende diferenciar aquellas experiencias recurrentes de las esporádicas, o propias de casos particulares, para identificar patrones de resultados y, a su vez, las características de las escuelas que resultan más o menos conducentes para el mejoramiento de la calidad educativa. Para facilitar la comprensión de las observaciones en torno a las diferentes dimensiones de análisis, en cada bloque se presentan tablas que sintetizan y permiten contrastar las características relevantes de los centros. De esta manera y junto a las deducciones generadas en el capítulo siguiente, se facilitará, en el capítulo VII, extraer conclusiones en torno a aquellos elementos que respondan a las preguntas de investigación de esta tesis.

⁵² Aquí es importante aclarar que datos como la percepción socio-económica de la familia y el monto de las aportaciones voluntarias se repiten en esta sección simplemente para evidenciar la relación que existe entre en nivel formativo de los padres y su ocupación, con cuánto dinero están dispuestos a contribuir y qué tanto están dispuestos a involucrarse para mejorar la educación de sus hijos.

2. Contextualización de las escuelas

Abundante investigación educativa demuestra la influencia que ejerce el entorno, tanto físico como humano, sobre el aprendizaje de los estudiantes especialmente en las primeras etapas de formación – preescolar y primaria (Blat, 1984; Imbernón 1998; Marchesi y Hernández, 2003; Schmelkes, 2005; Vélaz, 2008). Asimismo, el propio Programa Escuelas de Calidad enfatiza el rol de las comunidades escolares – compuestas por directivos, maestros y padres de familia – como catalizadoras de las mejoras en la calidad educativa en términos de logro académico. Por lo tanto, se ha considerado imperativo enfocar parte de esta investigación a la observación de los elementos que componen dicho entorno.

2.1. Características del centro educativo

En este apartado se describe, de manera agregada, las características del espacio formativo que ofrecen las escuelas que participaron en el PEC durante el ciclo escolar 2009-2010. Sin embargo, para facilitar la comprensión de las observaciones en torno a las diferentes dimensiones de análisis, se muestra previamente una tabla que incluye todos los datos discutidos a continuación.

Tabla 16. Contextualización de las escuelas – características de los centros educativos.

Nombre de Escuela y Turno	# Total de alumnos y # de alumnos por clase	Horas lectivas reales	¿Hay clases de cómputo e inglés?	Percepción de nivel socio-económico. ¿Es población objetivo según el PEC?	Aportación anual por familia o por alumno	¿Hay PEC en el otro turno?/ ¿Dicho turno se percibe mejor o peor?	Evolución de resultados de ENLACE / ¿Se percibe una relación entre los resultados y la ejecución del PEC?	¿A qué se le atribuye la evolución de los resultados de ENLACE?
<i>Jaime Torres Bodet - Matutino</i>	253 = 42/clase	3hrs. y media	No	Medio; No	\$350	Sí / Matutino mejor	Positiva, en torno al 50%/ Sin relación	Escuela funciona bien desde antes por perfil de alumnos, constancia de maestros y liderazgo del directivo
<i>Jaime Torres Bodet – Vespertino</i>	196 = 37/clase	3hrs.	Hay computadoras. pero no maestros	Medio-bajo No	\$300	Sí/ Matutino mejor	Ligeramente positiva, mucha mejoría de 26 a 63% en 2009/ Sin relación	“Circunstancial”, llegada de nuevo director y ganas de trabajar de maestros
<i>Concepción Becerra Celis- Matutino</i>	703 = 40/clase	Menos de 3hrs. Y media	No	Muy bajo; No, pero según lo observado	\$150	No/ Matutino mejor	Variable con tendencia positiva de máx. 45%Sin relación	Maestros en contra del método de evaluación de

				sí, "zona marginada y de riesgo"				ENLACE
Ramón G. Bonfil - Matutino	639 = 50/clase	4 hrs.	Sí, padres compraron compus.	Medio-alto; No	\$150, + donaciones	No/ Matutino mejor	Positiva y estable en torno al 60% /Sin relación	Horario lectivo y liderazgo del director
Cuahtémoc - Vespertino	254 = 20/clase	Menos de 3 hrs.	No	Muy bajo; No, pero según lo observado sí	\$250 por familia	No/ Matutino mejor	Ligera-mente positiva y exponencial en 2008-09, aunque luego negativa /Sin relación	2008 sólo se dedicaron a preparar el examen "es mérito de los maestros"
Alfonso Sierra Partida – Vespertino	458 = 35/clase	Máx. 3 hrs.	No	Muy bajo; No	\$170	No/ Matutino mejor	Estable muy por debajo del 30% y ligera mejoría en 2009/Sin relación	Problemática socio-económica y alto índice de repetición
Emiliano Zapata- Matutino	251 = 45/clase	4 hrs.	Sí, las pagan padres	Medio-alto, No	\$100, + \$40 para clases extras y otras donaciones	Turno único	Positiva y constante hasta un 65% en 2011/ Sin relación	Apoyo de los padres y liderazgo del director. "Es una escuela excepcional".
Francisco Javier Mujica- Matutino	341 = 35/clase	Se infiere que 3hrs. y media	No	Bajo; No	\$200	No/ Matutino mejor	Positiva de 40 hasta 55%, por encima de la media, pero decayó los 2 últimos ciclos /Sin relación	El trabajo continuo del equipo, aunque empeoran "por ser escuela piloto de la RIEB"
Venustiano Llamas Quevedo- Matutino	358 = 35/clase	3hrs y media	No	Medio; No	No quisieron especificar	Sí/ Matutino mejor, excepto en 2008-2009	Variable entre 25 y 40%, caída en 2011/Sin relación	ENLACE no evalúa los programas "es cuestión de suerte"
Venustiano Llamas Quevedo- Vespertino	192 = 31/clase	Menos de 3 hrs.	No	Medio-bajo; No	\$150	Sí/ Matutino mejor, excepto en 2008-2009	Variable entre 20 y 25%, gran mejoría al 45% en 2010/Sin relación	Liderazgo, compañerismo e incentivo económico que ofrece ENLACE
Lázaro Cárdenas – Matutino	968 = 40/clase	Menos de 4hrs./	No	Medio; No	\$380	Sí/ Matutino mejor	Luego de una caída el 1er año, positiva y constante del 50 al 60%/ Sin relación	"Es una tendencia lógica porque es una de las mejores escuelas"
Lázaro Cárdenas- Vespertino	692 = 40/clase	3hrs. y media	No	Medio; No	\$380	Sí/ Matutino mejor	Luego de una caída el 1er año, positiva y constante del 50 al 60%/ Sin relación	"Es una tendencia lógica porque es una de las mejores escuelas"
Ignacio Jacobo – Vespertino	218 = 28/clase	Menos de 3 hrs.	No	Muy bajo; No, pero según lo observado sí, padres delincuente	\$200	No/ Matutino mejor	Positiva entre 25 a 45% hasta 2009 donde cayó al 30% /Sin relación	La caída a causa de la RIEB, el contenido engañoso de la prueba, pobreza y turno vespertino
Ma. Elena Cosío V. – Vespertino	361 = 30/clase	3 hrs.	No	Medio; No	\$250 por familia	No/ Similares	Positiva entre 25 y 50%, sólo en 2007 subió 10	Funcionamiento normal de la escuela previo al

							puntos/Sin relación	PEC
Concepción Alatorre – Vespertino	257 = 45/clase	Menos de 3 hrs.	Sí, desde hace mucho	Medio; No	\$495	No/ Matutino mejor	Muy variable entre el 60 y 43% /Sin relación	Rotación de docentes y distracción del directivo
Lucio Blanco-Vespertino	154 = 23/clase	2 hrs. y media	No	Muy bajo; No, pero según lo observado sí	\$50	No/ Matutino mejor	Persistentemente por debajo del 25%, con mejoría puntual en 2008 al 40% /Sin relación	Problemática socio-económica y la mejora porque ese año sólo había 80 niños

Igualmente, se incluye la Tabla 17 que muestra la evolución del logro académico de los estudiantes de las escuelas examinadas de acuerdo a sus resultados en la prueba ENLACE – en términos del promedio de alumnos en los niveles buenos y excelentes en matemáticas y español -. Lo anterior se realiza para sustentar y clarificar toda referencia que se realice más adelante a este respecto.

Tabla 17. Evolución del promedio de alumnos en los niveles bueno y excelente en español y matemáticas de la prueba ENLACE por ciclo escolar de 2005 a 2011.

Nombre del Centro de Trabajo	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	Promedio
JAIME TORRES BODET - Matutina	40.515	38.215	49.81	50.65	53.1275	48.18375	46.7502083
JAIME TORRES BODET -Vespertina	23.305	28.625	31.8	33.875	69.09625	53.38875	40.015
CONCEPCIÓN BECERRA DE CELIS - Matutina	31.57	28.605	38.68	41.1375	34.5	47.2525	36.9575
RAMÓN G. BONFIL- Matutina	66.575	62.205	66.11	70.3	68.92375	49.35875	63.9120833
CUAUHTEMOC -Vespertina	13.645	21.275	26.42	54.525	42.525	35.88	32.3783333
ALFONSO SIERRA PARTIDA -Vespertina	19.875	17.935	17.545	18.725	26.27	24.79	20.8566667
EMILIANO ZAPATA - Matutina	29.86	29.15	41.125	41.1375	53.9725	66.46625	43.6185417
FRANCISCO JAVIER MUJICA -Matutina	38.595	51.205	50.21	54.1625	51.0525	43.72625	48.1585417
VENUSTIANO LLAMAS Q. -Matutina	28.11	36.76	31.355	32.6125	34.79125	25.65625	31.5475
VENUSTIANO LLAMAS Q. -Vespertina	24.355	19.185	24.78	21.4375	46.635	32.55375	28.1577083
LÁZARO CÁRDENAS - Matutina	77.37	48.595	52.32	56.025	56.6525	57.69125	58.1089583
LÁZARO CÁRDENAS -Vespertina	54.28	43.51	45.11	50.675	53.3575	48.7425	49.2791667
IGNACIO JACOBO -Vespertina	23.025	34.22	35.035	44.9625	29.445	29.01875	32.6177083
MARÍA HELENA COSÍO VIDAURRI -Vespertina	28.955	27.525	45.76	46.0875	50.97375	47.82625	41.1879167
CONCEPCIÓN ALATORRE -Vespertina	58.355	45.12	63.45	52.6625	58.53375	45.87875	54
LUCIO BLANCO -Vespertina	14.625	20.74	41.43	23.05	26.54	24.9	25.2141667
PROMEDIO	35.81	34.55	41.31	43.25	47.27	42.58	50.65

*Elaboración propia con datos de la SEP en www.sep.gob.mx.

Como puede observarse en la Tabla 17, independientemente de la población total de estudiantes inscritos en los planteles, la distribución de alumnos por profesor generalmente excede la cifra recomendada de máximo 25 niños (OCDE 1998; UNESCO, 2000). Esta circunstancia, por sí sola, representa un obstáculo importante para la mejora de la calidad educativa, ya que imposibilita la atención personalizada de alumnos que, en su mayoría, refieren dificultades para el aprendizaje provocadas por carencias socio-económicas (Reimers, 2006).

“[...] es normal que con 50 alumnos [los maestros] se saturen, además de tener que tratar de forma personalizada igual y a 4 ó 5 niños con necesidades diferentes. [...] ¡Cuando no los integran, luego sienten rechazo, pero con tantos en el salón es imposible!” (M18/DS2)

En este sentido, sólo 2 de las 16 escuelas seleccionadas atienden entre 20 y 24 alumnos por aula, 3 atienden entre 25 y 34 y las 11 restantes superan los 35 estudiantes por profesor. Asimismo, la existencia de escuelas con grupos reducidos no responde a una preferencia de los directivos sino al escaso interés de las familias de las respectivas zonas en inscribir a sus hijos – como sucede también en zonas rurales. Según lo referido por los actores entrevistados, la extensa mayoría de las escuelas públicas se encuentran sobrepobladas. Por lo tanto, las cifras oficiales del gobierno mexicano en referencia a la cobertura de la educación básica en el país resultan falaces pues ni el número de escuelas ni el número de profesores activos son suficientes para atender, adecuadamente y con calidad, a 13 millones de niños en edad de cursar la primaria – de entre 6 y 11 años de edad (Ramos, 2010).

De la misma manera, existe una gran diferencia entre el horario lectivo oficial y el tiempo real de instrucción de los centros educativos a nivel primaria. Oficialmente, los niños reciben 4 horas y media de clase al día –independientemente de que asistan durante el turno matutino o vespertino – a lo largo del ciclo escolar de 200 días. Esto arroja un total de 900 horas al año apeándose así a los mínimos recomendados por la UNESCO para promover una educación de calidad (UNESCO, 2001)⁵³. Sin embargo, si bien dicho horario podría cumplirse, en teoría, durante el turno matutino – ya que los niños asisten de 8am a

⁵³ De acuerdo al EFA Global Monitoring Report del año 2005, uno de los elementos fundamentales para garantizar la calidad de la educación es el horario lectivo, el cual debe ir de las 850 a las 1,000 horas anuales.

12:30pm -, durante el turno vespertino es completamente imposible, ya que el horario escolar es sólo de 2 a 6 pm y en ambos horarios se ha de descontar, cuando menos, 30 minutos de recreo.

Por si fuera poco, de acuerdo a lo referido por los diversos actores consultados, el horario lectivo real puede reducirse incluso hasta las 3 horas y media diarias en el turno matutino y a 2 horas y media en el turno vespertino. Esto se debe a que han de deducirse los “tiempos muertos” a la llegada de los niños y al finalizar el recreo, el periodo dedicado al saludo a la bandera todos los lunes y al programa diario de activación física y los tiempos destinados a la preparación de festivales cada mes. Asimismo, según estos miembros de las comunidades escolares, el calendario oficial de 200 días también se reduce a unos 190 ya que, por lo menos una vez al mes, se suspenden las clases a causa de las constantes reuniones administrativas y cursos formativos a los que debe asistir el profesorado.

“Quitando el recreo y todos los tiempos muertos por tantas actividades, estos niños tienen clase unas tres horas al día cuando bien les va.” (D2)

“Es poco, 4 horas quitando recreo, la llegada... además, como es vespertina, siempre andan como más dispersos [...] y terminamos dando clase a veces menos de 3 horas. Los maestros trabajamos bajo varias presiones y no podemos dar el rendimiento porque con la Reforma en los grupos de 2º y 5º - el primer año fue 1º y 6º - en horario nos afecta”. (M16/DS1)

“[...] es una vergüenza, no podemos enseñarle a los niños todo lo que necesitan en 3 horas [...] y eso es sin contar los días enteros que se interrumpen las actividades con festivales, la programación técnico-administrativa y las faltas de los maestros.” (D10)

Además, en algunos casos incluso se destina tiempo a dar de comer a quienes llegan con el estómago vacío, lo que también consume periodos importantes destinados a la instrucción.

“Les damos de comer a los niños cuando llegan y se pelean, primero les pregunto si habían comido y el intendente les prepara un huevo a cada uno y su refresco [...] Igual y no es a todos, pero es frecuente con algunos chiquitos y ya con eso te distraes de las clases” (D4)

Por lo tanto, si los niños en la mayoría de escuelas que funcionan durante el turno matutino reciben en torno a las 3 horas y media de instrucción durante aproximadamente 190 días al año, se puede inferir que su horario lectivo se limita a sólo unas 665 horas al año. Por su parte, esta situación empeora durante el turno vespertino, donde la mayoría de

estudiantes – con 2 horas y media lectivas al día en promedio - son instruidos durante apenas unas 475 horas anuales. Lo anterior se encuentra muy por debajo de las recomendaciones de la UNESCO y constituye un grave obstáculo para la consecución de calidad educativa en México.

Al momento en que se realizó esta investigación, sólo 1 de las 16 escuelas examinadas había conseguido extender el horario lectivo para compensar los tiempos perdidos e incluso complementar la oferta académica sin quitarle tiempo al programa oficial de estudios. Por desgracia, éste fue definido como un caso verdaderamente excepcional que se había propiciado gracias a la creatividad del directivo, al esfuerzo de los profesores y al compromiso de los padres de familia - quienes estaban dispuestos a comenzar la jornada escolar diaria 15 minutos antes de lo habitual.

“[...] todos los días empiezan a las 7:45, porque tenemos activación física y no queremos quitarle tiempo a nuestras clases; y a las 8 cantan las niñas una canción cada mes...es como la actividad artística porque no le podemos quitar tiempo al programa; y luego [los maestros] les leen un cuento, lo analizan y se van. Con Apple, que es un programa de la SEP, les damos 2 horas a la semana de inglés y cómputo. En realidad lo hacemos como práctica de cualquier otra materia, igual que Infolectura, entonces no los quitamos de otras materias. Es un trabajo transversal.” (D9)

Precisamente, esta fue una de las tres escuelas –de las 16 analizadas - que, dentro de tan reducido horario, habían sido capaces de ofrecer clases de computación e inglés siguiendo la tendencia internacional hacia una educación bilingüe e informatizada. Si bien dichos cursos aún no forman parte de los programas de estudio de educación básica en México, su utilidad está más que demostrada en la investigación educativa (Litwin, 1997). Por desgracia, el limitado presupuesto de las escuelas y la escasa preparación de la mayoría de docentes en estas materias, dificultan su implementación de manera universal. “[...] De momento los maestros no saben ni prender la compu [...]” (D7), asegura un directivo.

De acuerdo a lo observado en la “muestra” utilizada en esta investigación, se puede argumentar que sólo aquellas instituciones con comunidades escolares motivadas y acceso a recursos extraordinarios – generalmente provenientes de los padres - para la contratación de profesores especializados y la compra de ordenadores, han sido capaces de adaptar estas materias al programa oficial. No obstante, debido a las múltiples carencias materiales

sufridas por las escuelas y la falta de apoyo de la SEP, la inversión en estos rubros generalmente no se considera prioritaria por los gestores escolares. En consecuencia, aún con la financiación del PEC y otros programas, “la gran mayoría de las primarias públicas en Jalisco aún no ofrecen cómputo ni inglés” (F5) ya que sus recursos se utilizan para subsanar necesidades “más urgentes”.

Un ejemplo de ello es el caso de una escuela donde el directivo comentó que, a pesar de haber conseguido ordenadores a través de donaciones privadas, le seguía siendo imposible conseguir a un profesor que impartiera los cursos de informática. La Secretaría de Educación se había negado a asignar y pagar a un profesor con esa única función en la escuela y las aportaciones de los padres no podían utilizarse ya que se destinaban al mantenimiento de las instalaciones y la compra de material didáctico – costes que no están cubiertos por los mecanismos oficiales. Además, el resto de la plantilla docente no contaba con la formación necesaria para encargarse de dichas clases, por lo que los ordenadores se habían mantenido almacenados en el auditorio desde hacía varios años. “A ver si cuando finalmente los prendamos, todavía sirven” (D2), agregó.

Por otro lado, la situación socio-económica de la mayoría de familias en las escuelas analizadas es percibida por los diferentes actores como de nivel medio o medio bajo, lo cual tiene un impacto evidente sobre la inversión que éstas realizan en la educación de sus hijos. Sólo 2 de las 16 escuelas seleccionadas fueron consideradas como de nivel medio-alto y fue precisamente ahí donde se alcanzaban las 4 horas lectivas reales diarias, se impartían clases de computación e inglés financiadas exclusivamente por los padres y se consiguieron resultados de logro académico muy satisfactorios – con hasta un 70% del alumnado en los niveles “bueno” y “excelente” de ENLACE. Esto demuestra el efecto positivo que ejerce un contexto socio-económico estable sobre las oportunidades educativas de los estudiantes ya que, en el caso contrario, las 5 escuelas donde las familias experimentaban mayores carencias, el horario lectivo real era inferior al resto, no se ofrecían clases extra-curriculares de ningún tipo porque difícilmente cubrían el programa oficial y los resultados de logro académico era muy poco satisfactorios.

Específicamente, las cuatro escuelas de turno vespertino donde se observó esta situación de pobreza ofrecían en torno a las 2 horas y media reales de instrucción al día, mientras la única escuela de turno matutino en las mismas condiciones ofrecía poco menos de 3 horas y media de clases diarias. Asimismo, el promedio de los estudiantes con niveles “bueno” y “excelente” - entre el 2005 y el 2011 -, en dichos cuatro planteles vespertinos, se ubicó entre el 20.9 y el 32.6% (Ver Tabla 17). De cualquier forma, vale la pena aclarar que estas cifras podrían ser inferiores ya que incluyen resultados excepcionalmente elevados atribuidos a variaciones en la dificultad del examen⁵⁴. Finalmente, el promedio de logro académico en la escuela del turno matutino con menores recursos ascendía al 36.95% y, aunque se ubicó claramente por encima de los otros cuatro planteles mencionados, se mantiene aún muy alejada de la media general de 50.65%.

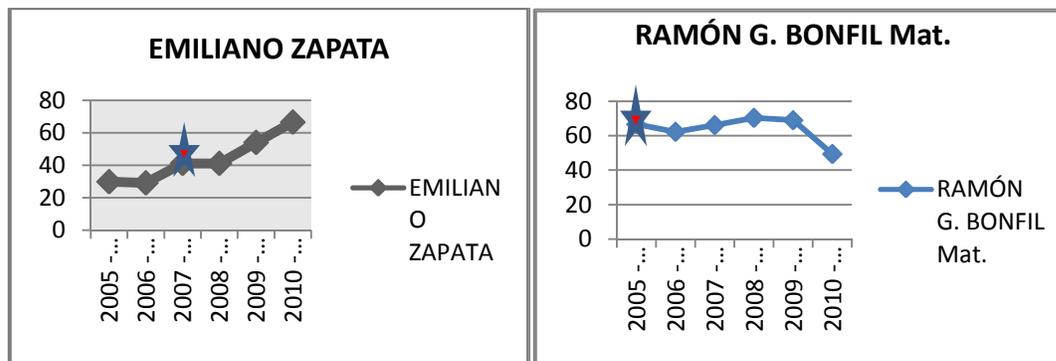
Si bien todo lo anterior puede corroborarse con la información proporcionada en las Tablas 16 y 17, a continuación puede distinguirse gráficamente el impacto del nivel socio-económico de las escuelas – en combinación con otros factores por supuesto - sobre el logro académico de sus estudiantes en las dos situaciones extremas⁵⁵. Por una parte, se muestra el caso excepcional de las primarias Ramón G. Bonfil y Emiliano Zapata – las únicas que han sido consideradas como de nivel socio-económico medio-alto - , donde se ha conseguido que hasta el 70.3% y el 66.5% de sus estudiantes respectivamente, se encuentren en niveles “bueno” y “excelente” de logro académico en ENLACE⁵⁶.

⁵⁴ Si se observan las gráficas 8 y 9 pueden distinguirse ciclos escolares puntuales en los que los resultados de la prueba ANLACE fueron excepcionalmente altos en relación a la evolución “normal” de cada centro educativo. Por lo tanto, si se eliminaran dichos sesgos, el promedio de estudiantes en niveles “bueno” y “excelente” en las cuatro escuelas consideradas como de nivel socio-económico “muy bajo” se reduciría de la siguiente manera: Concepción Becerra de Celis de 36.95 a 34.89 %; Cuauhtémoc de 32.37 a 27.94 %; Alfonso Sierra Partida de 20.85 a 19.77%; Ignacio Jacobo de 32.61 a 30.14%; y Lucio Blanco de 25.21 a 21.97%.

⁵⁵ Para una descripción detallada de la contextualización de los casos, ver el Anexo 4.

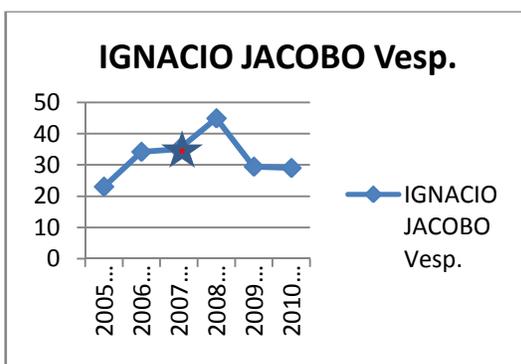
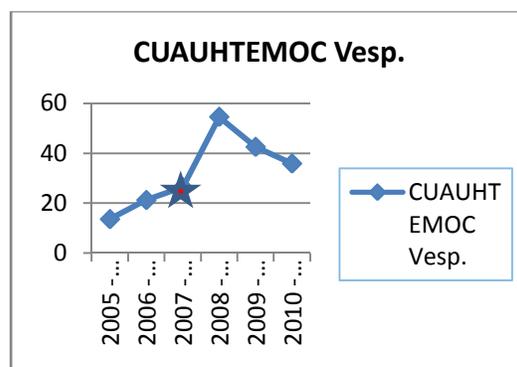
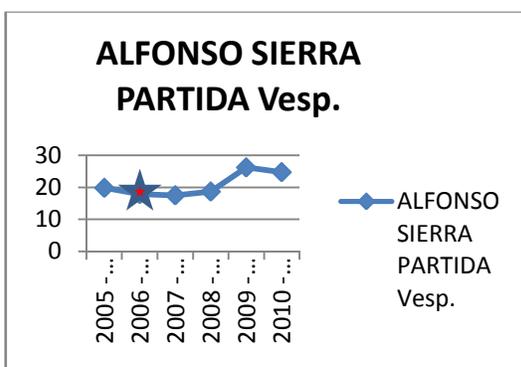
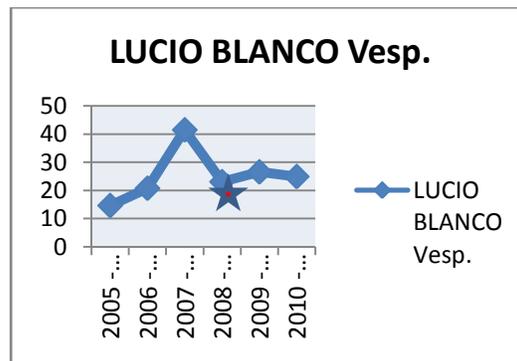
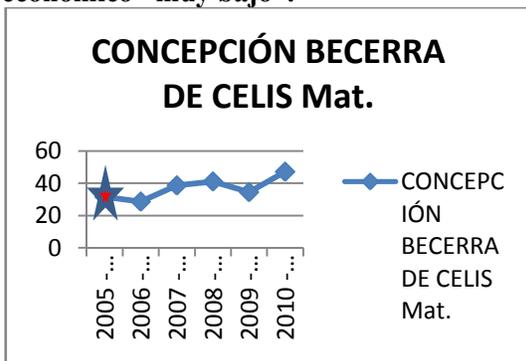
⁵⁶ Estas cifras corresponden a los ciclos escolares donde los resultados alcanzaron su máximo histórico desde la introducción de la prueba ENLACE como mecanismo de evaluación del logro académico en 2005 – el ciclo 2008-2009 para la escuela Ramón G. Bonfil y el 2010-2011 para la primaria Emiliano Zapata. Sin embargo, el promedio de dichos resultados es igualmente ilustrativo ya que asciende al 63.91 y 43.6% respectivamente y se ubica por encima de la media del resto de centros educativos examinados.

Gráficos 10. Evolución del logro académico de los estudiantes en escuelas con un nivel socio-económico “medio-alto”.



En contraste, se muestra a las primarias Concepción Becerra de Celis, Lucio Blanco, Alfonso Sierra Partida, Cuauhtémoc e Ignacio Jacobo – consideradas como de nivel socio-económico “muy bajo” – donde se observaron unos de los peores resultados de logro académico entre las 16 escuelas analizadas. Aquí vale la pena recalcar que, si bien el promedio de los resultados en los cinco casos se encuentran por debajo de la media de la “muestra” (Ver Tabla 17), el centro con niveles relativamente más altos y estables es precisamente el que funciona durante el turno matutino, lo que sustenta lo argumentado previamente sobre la relativa superioridad académica de dicho horario lectivo. Por su parte, de acuerdo a lo referido por los actores consultados, las alzas puntuales identificadas en las 3 escuelas vespertinas con mayores carencias se relacionaron a factores como la disminución en el grado de dificultad de la evaluación en los años 2007 y 2008, lo que podría explicar el respectivo desplome de los resultados en años subsecuentes.

Gráficos 11. Evolución de logro académico de los estudiantes en escuelas con un nivel socio-económico “muy bajo”.



De acuerdo a la naturaleza compensatoria del PEC y lo observado en las diferentes escuelas, sólo estas cinco cumplirían con el requisito de “población objetivo” por sus profundas dificultades socio-económicas y las respectivas inequidades educativas que experimentan. Sin embargo, resulta curioso que, según el índice de marginación del INEGI que utiliza el programa para admitir a las escuelas aspirantes, ninguna de las 16 cumple con dicho requisito, pues todas son catalogadas como de nivel de marginación “muy bajo”. Por lo tanto, el hecho de que 5 de las 16 escuelas analizadas puedan considerarse como población objetivo del Programa Escuelas de Calidad, parece una mera coincidencia y no una elección fruto de las prioridades del programa. Esto, dicho de otra manera, revela una incongruencia en la implementación del PEC y una negligencia con respecto a su objetivo de equilibrar las oportunidades educativas de la infancia en el país, ya que proporcionalmente no beneficia a las escuelas que más lo necesitan y, cuando lo hace, parece una casualidad.

Por si fuera poco, a pesar de la difícil situación económica que sufren muchas de las familias que hacen uso de la educación pública en México, éstas se ven obligadas a subsanar los costes del mantenimiento y mejora de las infraestructuras educativas, así como de la compra de materiales didácticos indispensables, a través de cuotas denominadas “voluntarias”. “[El] gobierno sólo da la escuela, no el material ni el mantenimiento, a veces ni una escoba” (M17), afirma un maestro. Específicamente, la Secretaría de Educación Pública sólo se encarga de construir la escuela, pagar los salarios del personal docente – el personal de intendencia frecuentemente también es costado por los padres- y sufragar la electricidad, el teléfono y el agua. Por lo tanto, es comprensible que la inversión disponible para el mejoramiento del servicio educativo dependa principalmente, y al margen de programas extraordinarios como el PEC- de los ingresos de las familias y de su disposición a contribuir. En este sentido, existe también un conflicto generado por el “doble discurso” gubernamental que garantiza a los padres la gratuidad de la educación y por lo tanto culpa a los gestores escolares de la falta de recursos. En consecuencia, algunos padres se resisten a pagar sus cuotas, a pesar de su carácter prácticamente obligatorio.

“Para esas cosas la SEP no nos da nada, los planteles somos los que andamos buscando por aquí y por allá. La SEP se lava las manos y dice que por eso nosotros tenemos las

aportaciones voluntarias, pero a los papás les dicen que no es obligatorio pagar, así que nada más enfrenta a maestros con padres de familia.” (D8)

Dicho enfrentamiento no es sólo preocupante en la medida que limita las aportaciones disponibles para la escuela y desgasta a gestores y docente con la búsqueda de recursos adicionales, sino también en tanto reduce la cohesión de las comunidades escolares necesaria para elaborar e implementar proyectos conjuntos de mejora. De cualquier forma, según lo observado en las 16 escuelas seleccionadas, el monto de las contribuciones no es necesariamente proporcional a la calidad educativa ofrecida ya que, a mayores carencias en los planteles, mayores son los recursos necesarios para corregirlas.

Las aportaciones “voluntarias” iban de los \$150 a los \$380 pesos por niño en las escuelas de la “muestra”. Sin embargo, pudieron identificarse dos casos extremos en que, por una parte, sólo se contribuía con \$50 pesos anuales y, en el caso contrario, se llegaban a aportar hasta \$495 pesos por alumno. En general, la mayoría de escuelas con contribuciones altas consiguieron una mayor cantidad de financiación estatal gracias al “peso por peso” del PEC, pudieron contratar a maestros suplentes para contrarrestar el absentismo, adquirieron más y mejor material didáctico y diversificaron su oferta académica incluyendo clases de computación e inglés. No obstante, es necesario matizar que un plantel con aportaciones de \$300 pesos por alumno no consiguió ninguna de las cosas antes mencionadas. En contraste, en dos de las escuelas donde las aportaciones anuales ascendían a sólo \$100 y \$150 pesos respectivamente, también se consiguió maximizar la financiación estatal, contratar a maestros suplentes, ofrecer clases de cómputo e inglés gracias a donaciones y contribuciones extraordinarias y proporcionar a los centros con todos los materiales e infraestructuras necesarias.

Lo anterior destaca dos puntos importantes para esta investigación. Por una parte, sustenta la necesidad de “compensar” con mayor cantidad de recursos a aquellas escuelas con mayores necesidades, pero desgraciadamente pone en evidencia la falta de eficacia del PEC en la consecución de este objetivo. Por otra parte, estas observaciones demuestran que no sólo importa la cantidad de recursos disponibles, sino la forma de gestionarlos y distribuirlos. Esto, a su vez, enfatiza el impacto que tiene el liderazgo, la formación y el compromiso de los equipos docentes sobre el mejoramiento de la calidad educativa.

En lo referente a la existencia de contrafactuales nos encontramos con que, de las 16 escuelas examinadas, en 9 casos la escuela del turno opuesto había decidido no participar en el PEC. Otros seis planteles contaban con el programa en ambos turnos y una última sólo funcionaba en el horario matutino, por lo que carecía de referencias comparativas. De acuerdo a las observaciones de esta investigación, puede argumentarse que la decisión de no participar en el PEC responde a dos razonamientos primordiales: 1) el rechazo hacia la sobre-carga laboral que implica la implementación del programa y 2) la percepción de que la escuela puede funcionar positivamente e incluso mejor sin el programa – sobre todo porque los actores consideran que “el papeleo” los aleja de la enseñanza. “¡Los de la mañana no tienen PEC pero están mejor!” (M16/DS1), aseguraba una maestra que sustituía las labores de dirección.

“En la mañana no han entrado porque tienen miedo al trabajo[...] Les interesa el financiamiento, pero le tienen miedo a la “tramitología”! (M18/DS2).

Asimismo, aquellos casos en que las escuelas se beneficiaron del programa en ambos turnos se debía principalmente a una mayor coordinación entre directivos. “[...] A diferencia de otros planteles donde mañana y tarde no se llevan, aquí nos reunimos y planteamos proyectos que nos beneficien a los dos” (D8), justificó un director.

De cualquier forma, es importante resaltar que, independientemente de la participación en el PEC, los mejores resultados de logro académico se encontraron persistentemente en los turnos matutinos. Tanto en los 9 casos donde existía un contrafactual, como en los 6 donde la escuela se encontraba inscrita al PEC en ambos turnos, los alumnos que asistían al colegio por la mañana consiguieron las mejores notas en ENLACE. Asimismo, los miembros de todas las comunidades escolares entrevistadas coincidían en que “los de la mañana siempre tienden a estar mejor” (D Contraf 1). Incluso en los casos más extremos, donde la escuela podía considerarse “marginada y de riesgo” los docentes reconocían que “en comparación, [los niños] están mejor en la mañana, que en la tarde [...]” (M5). Esto demuestra que existen factores más determinantes para la calidad educativa en términos de logro académico que la propia implementación del PEC.

Lo anterior también ha quedado en evidencia a lo largo de esta investigación ya que en ninguna de las 16 escuelas examinadas, se vincularon los resultados del logro académico de sus estudiantes – independientemente de que estos fueran positivos,

negativos o fluctuantes – con la participación en el PEC. En términos generales, los factores que se identificaron como más determinantes para la obtención de resultados satisfactorios fueron: el liderazgo del directivo, el compromiso y constancia de los docentes y el perfil familiar de los estudiantes que asisten al turno matutino.

- “[...] el trabajo del director es lo que vale aquí [...] porque aunque tengan [el programa], si no saben aprovechar todos los instrumentos que van generando, no es lo mismo.” (P5)
- “[...] digo, habrá sido porque llegué yo [como director], o porque todos tenían ganas de trabajar” (D2)
- “[...] el trabajo que se hizo para ENLACE es mérito de los maestros.” (D4)
- “[...] el nivel educativo es mucho mejor en la mañana porque los papás son más responsables, los niños ahí sí traen material, no como en la tarde.” (M8)

En contraste, los factores identificados como causantes de los malos resultados en ENLACE fueron: la problemática socio-económica de las familias, los incesantes cambios y la sobre-carga laboral a causa de la RIEB y la falta de pertinencia del propio mecanismo evaluación.

- “Son varios aspectos, la desintegración familiar que lleva a la falta de valores, falta de respeto entre padres y alumnos y maestros...porque si no hay respeto hacia el guía de la educación, tampoco hay un cambio de conducta. [...] Muchos de estos niños no tienen aspiración de ser nada más porque ven más fácil ser delincuente o narcotraficante. [...] No avanzamos en este nivel de educación.” (M16/DS1)
- “Les preguntan a los de 3º lo de 5º! No tiene nada que ver con lo que se da en la clase. Se puede comprar la guía pero no es el programa oficial. Los niños frustrados porque eran cosas que no veían y los papás enojados creyendo que no trabajamos lo que debemos. Somos escuela piloto con la Reforma y nos traen vueltos locos entonces bajamos poquito con ENLACE” (D6)

2.2. Identificación del personal docente – directivos y profesores

De acuerdo a las recomendaciones de la UNESCO (2001) y diversa literatura educativa (Blat, 1984; Litwin, 1997; Imbernón, 1998; Gairín et. al, 1998; Marchesi y Hernández, 2003; OECD, 2004; Leithwood et. al, 2006; Pont et. al, 2008), la sólida formación académica y pedagógica de los equipos docentes – tanto directivos como profesores -, es una condición necesaria para el mejoramiento de la calidad educativa sobre todo en los países en desarrollo. Asimismo, dichos equipos requieren de condiciones estables dentro del sistema educativo al que pertenecen para facilitar e incentivar una enseñanza con mayor grado de compromiso y profesionalidad. Por lo tanto, a continuación se describen las características de estos actores y de su entorno laboral, dedicándole espacios diferenciados por un lado a directivos y por otro a los profesores entrevistados.

De igual manera que en el apartado anterior, se han construido tablas que sintetizan las condiciones contextuales que luego se discuten, aunque en este caso dichas tablas se refieren a las características de cada grupo de actores dentro de su entorno escolar. Así se intenta facilitar al lector la visualización de las diferentes características a nivel comparativo y conducirlo hacia posibles respuestas a nuestras preguntas de investigación.

2.2.1. El perfil de los directivos

Primeramente, se aborda el perfil de los directivos por la importancia de su rol como gestores estratégicos y líderes del acontecer escolar. Estos actores se describen de acuerdo a cuatro características relevantes para la comprensión de su desempeño: 1) su nivel de estudios con o sin el grado de bachillerato; 2) su antigüedad como directivo y su permanencia como tal en la escuela en cuestión; 3) si considera que dicha permanencia tiene relación con su desempeño; y 4) descripción del mecanismo a través del cual accedió a su plaza de trabajo. Asimismo, para examinar el posible impacto del PEC sobre la formación continua de los directivos, también se incluye el dato sobre si los recursos del programa financian la actualización y el desarrollo de sus competencias para la gestión escolar..

Tabla 18. Características del personal docente - directivos

<i>Nombre de la Escuela</i>	<i>Nivel de estudios del directivo/ ¿Con o sin bachillerato?</i>	<i>Antigüedad en el cargo y en la escuela</i>	<i>¿Se identifica una relación entre la antigüedad y la permanencia con el desempeño del directivo?</i>	<i>Mecanismo de acceso al cargo directivo</i>	<i>¿La financiación del PEC se ha utilizado para la actualización de directivos y el desarrollo de sus competencias como gestores?</i>
<i>Jaime Torres Bodet</i>	Doctoranda / Con bachillerato	7 años – 3 años en la escuela	No, en 3 años ha avanzado mucho	Puntos de escalafón - gracias al máster	No, lo financió en parte por su cuenta y el resto intenta que sea subvencionado.
<i>Jaime Torres Bodet</i>	Máster / Sin bachillerato	2 años – 1 en esta escuela	No, en 1 año ha trabajado más que el anterior	Puntos de escalafón - gracias al máster	No "hay otras prioridades"
<i>Concepción Becerra Celis</i>	Su asistente cree que tiene Máster/ Sin bachillerato	Su asistente cree que unos 10 años y 6 en esta escuela	No	No lo sabe, seguramente por puntos de escalafón "pero sin contactos sigue siendo más difícil ascender"	"No creo"
<i>Ramón G. Bonfil</i>	Máster / Con bachillerato	16 años – 14 en esta escuela	Sí, este director ha hecho mucho y nos conoce bien	Puntos de escalafón con el máster	"No, yo lo hago porque me gusta mucho aprender"
<i>Cuauhtémoc</i>	Licenciatura / Sin bachillerato	6 años – 5 en esta escuela	"Tal vez sí, la dire de la mañana lleva mucho y es mejor"	Puntos de escalafón incluso sin máster	No, pero sí se ha comprado la computadora, impresora y foto-copiadora, que ayudan.
<i>Alfonso Sierra</i>	Máster/ Sin bachillerato	8 años - 5 en esta escuela	No, casi no está en la escuela	Puntos de escalafón "este director tiene puntitis"	No

Partida					
Emiliano Zapata	Máster / Con bachillerato	9 años – 8 en esta escuela	No, es la voluntad de cada uno	Puntos de escalafón con el máster	No, por lo pronto.
Francisco Javier Mujica	Jubilado/ Interina cree que sin bachillerato	Anterior, 15 años en la escuela	No, la última duró mucho y no hubo grandes avances	Interina no lo sabe, pero supone que por puntos	“No creo, yo nunca supe de que fuera más que a las asesorías normales”
Venustiano Llamas Quevedo	Doctorando / Con bachillerato	6 años – 3 en esta escuela	No, hay de todo	Puntos de escalafón y quería llegar a supervisor	No, “yo quiero superarme y por eso me esfuerzo, pero no es que te den facilidades”
Venustiano Llamas Quevedo	Máster / Con bachillerato	6 años – no especificó	No, en poco tiempo se hace mucho y vice-versa	Puntos de escalafón, pero ya no los prioriza	No, “yo mejor desempeño el trabajo”
Lázaro Cárdenas	Doctoranda / Con bachillerato	8 años – 8 en esta escuela	Sí, se consigue conocer y consolidar al equipo	Puntos de escalafón gracias al máster	No, la Maestría en Gestión Estratégica y el Doctorado fueron independientes al PEC.
Lázaro Cárdenas	Doctoranda / Con bachillerato	8 años – 3 en esta escuela	Sí, porque antes no había PEC	Puntos de escalafón, pero su “cercanía” con la supervisión de zona ayudó.	No, la Maestría en Gestión Estratégica y el Doctorado fueron independientes al PEC.
Ignacio Jacobo	Anterior e interina sin Lic. / Sólo bachillerato	Anterior, 8 en esta escuela	No, en 8 años se podía haber conseguido más para la escuela	Puntos de escalafón “por asistir a cursitos y por antigüedad”	No, definitivamente la interina no había tomado ningún curso y no creía que la directora anterior lo hubiera hecho.
Ma. Elena Cosío V.	Maestría / Sin bachillerato	7 años – 2 en esta escuela	No	Puntos de escalafón, el máster y la democratización del proceso de promoción	No, la directora se prepara e intenta asesorar a sus profesores “en cascada” sin tocar el dinero del PEC porque es muy poco.
Concepción Alatorre	Maestría / Sin bachillerato	La directora sustituta, no lo recuerda, “unos 8 años aquí y antes no sé”	No	La sustituta no lo sabe, pero infiere que, además de por puntos, porque “es de los consentidos del supervisor”	“Tal vez, pero por lo que yo he visto no”
Lucio Blanco	Maestría / Sin bachillerato	6 años – 3 en esta escuela	No, depende más del entorno con que se trabaja	Por puntos de escalafón, pero cree que se le asignó una escuela “problemática” porque no tiene contactos	“¡Uy no, no alcanza para tanto!”

Como se puede observar, al momento de la entrevista sólo 3 de los 12 directivos consultados se encontraban realizando estudios de doctorado, lo que ellos mismos catalogaron como excepcional y vinculado a motivaciones personales.

- “Busqué que me lo subvencionaran, pero como no es muy común, pues la mayor parte corrió por mi cuenta pero no me arrepiento [...] me siento privilegiada por poder hacerlo.” (D1)
- “[...] yo quiero superarme y por eso me esfuerzo, pero no es que te den facilidades.” (D7)
- “Lo de mi doctorado es independiente al PEC, desde hacía tiempo yo quería dar un paso más en lo académico, así que me lo recomendaron y ahí estamos tratando de sacarlo adelante.” (D9)

Por otra parte, siete directivos contaban con titulación de máster y los dos restantes sólo habían conseguido la Licenciatura en Educación. Asimismo, en 8 de los 16 casos los directivos no tenían estudios de bachillerato, ya que a principios de los ochenta se permitía acceder a la Escuela Normal de Maestros de Jalisco directamente al finalizar la educación secundaria - aproximadamente a los 15 años edad -, a aquellos con “vocación docente”.

Si bien esto puede comprenderse como parte de la estrategia para ampliar la cobertura de la educación pública en México durante la mayor parte del siglo XX, en nuestros días y considerando la competitividad que demanda un mundo globalizado, no se han tomado medidas para equilibrar las carencias formativas de los docentes de la “antigua escuela”. Más adelante en este capítulo – en el apartado dedicado a los profesores -, se discutirá la poca relevancia e ineficacia de los mecanismos de formación continua ejecutados por la SEP, con lo que se sustentará esta deficiencia formativa de los “líderes” de las primarias públicas en el estado de Jalisco.

Sin embargo, por ahora es pertinente comentar que al cuestionar a los diferentes actores sobre si se destinaban recursos de programas como el PEC para actualizar y desarrollar las habilidades de gestión de los directivos, todos respondieron de forma negativa. Mientras aquellos excepcionalmente motivados buscaban superarse académicamente casi por su cuenta, el resto argumentaba que el financiamiento del PEC era muy limitado y preferían destinarlo a rubros mucho más urgentes como el mantenimiento de las instalaciones educativas y la adquisición de material didáctico.

“¡Uy no, no alcanza para tanto! Ahora sí que, como dicen por ahí, lo urgente le gana a lo importante [...] aquí, como en todas las escuelas que yo conozco eh, lo más urgente es lo del día a día... limpiar, pintar, arreglar desperfectos, comprar hojas y gises, toner para las impresoras y la fotocopidora [...] ¡jole, tantas cosas que los maestros y los directores quedamos al final” (D11)

Por otra parte, en relación a la antigüedad de los directivos, tanto en el cargo como en la escuela que actualmente dirigen, las cifras varían bastante –de 1 a 16 años. Sin embargo, a pesar de dicha variación, al momento de la entrevista la gran mayoría de los directores habían acumulado por lo menos seis años en el cargo – a excepción del que había sido ascendido hacía apenas dos años – y 9 de los 16 habían permanecido en su actual plantel por lo menos cinco años. Si bien esto parece reflejar cierta estabilidad en la gestión de las escuelas, también es importante enfatizar que en otros dos casos los centros se encontraban sin director porque la SEP había sido incapaz de sustituir a una

directora jubilada o porque había concedido al directivo una segunda plaza muy alejada de su actual plantel. Esto demuestra una debilidad estructural del sistema educativo mexicano.

- “Yo he tenido que “salirle al toro” ahora que se jubiló [la directora]. Como yo le ayudaba a veces, era la que más le entendía a esto, pero la verdad es que ella hacía todo lo administrativo [...]se me hace eterno hasta que nos manden un sustituto, lo malo es que siempre tardan un montón y mientras yo desatiendo a mis alumnos.” (M16/DS1)
- “El dire pidió permiso [seis meses] porque se ganó una doble dirección y la otra plaza es fuera de aquí. Pidió el permiso y yo le apoyo, pero yo en realidad soy maestra de grupo...me cuesta un poquito lo administrativo.” (M18/DS2)

De la misma manera, de acuerdo a lo observado en los diferentes escenarios escolares, la permanencia de los directores no se encuentra necesariamente relacionada con una evolución positiva del logro académico de los estudiantes, con la mejora general de servicio educativo o incluso con el desarrollo de una mejor relación con la comunidad escolar. Por un lado, directores, tanto recién llegados como algunos con bastantes años de antigüedad, fueron elogiados por su esfuerzo y sus dotes de liderazgo. Sin embargo, al mismo tiempo otros directivos con muchos años de permanencia fueron criticados por sufrir de “puntitis”⁵⁷ y desatender sus labores docentes, por su poca motivación a causa de la “comodidad en el puesto”, por sus anticuados métodos de gestión o incluso por no saber utilizar los ordenadores y delegar todas sus responsabilidades en los asistentes de dirección. En resumen, como lo expresó uno de los directivos entrevistados, no hay relación entre el avance de una escuela y la permanencia de su director [...] en poco tiempo se pude hacer mucho y en mucho tiempo se puede hacer bien poco” (D8).

Finalmente, al cuestionar a estos actores sobre los mecanismos de progresión profesional que existen – concretamente a través de los cuales accedieron al cargo de directivo -, todos respondieron que el único que existe oficialmente es la denominada “carrera magisterial”. Según comentaron, dicha carrera exige la acumulación de puntos “escalafonarios” para obtener mejores plazas y mayor remuneración, pero carece de

⁵⁷ El término “puntitis” fue mencionado por uno de los profesores entrevistados para referirse, metafóricamente, a la “patología” que sufren muchos docentes quienes se preocupan prioritariamente por acumular puntos escalafonarios y así avanzar en la carrera magisterial que se explica a continuación. En este sentido, quienes sufren de “puntitis” asisten a cursos y realizan todo tipo de actividades – que frecuentemente los alejan de sus responsabilidades docentes – independientemente de su contenido académico, siempre y cuando ofrezcan puntos reconocidos por la SEP para obtener mejores plazas y mayor remuneración.

rigurosidad. Los “puntos” se acumulan de forma sencilla – generalmente “asistiendo a cursitos que no sirven de nada” (M16/DS1) – y sin requerir habilidades, conocimientos o cualificaciones imprescindibles para el puesto. Además, algunos de los actores consultados también insinuaron la existencia de mecanismos extra-oficiales de ascenso, ya que presuntamente algunos de los cargos se distribuyen por contactos.

-“[El director] se la pasaba estudiando para ganarse otra plaza [...] pero también es de los chiqueados del supervisor de zona, así que seguro también lo recomendó.” (M18/DS2).

-“[...] Sin contactos sigue siendo más difícil ascender.” (M5)

Todo lo anterior pone en evidencia las serias inequidades y carencias formativas que sufren quienes deberían ser los “líderes” del acontecer escolar. Por lo tanto, puede resultar hasta ingenuo esperar que estos directivos, sin las habilidades y conocimientos necesarios, puedan gestionar debidamente el camino de sus escuelas hacia una mayor calidad educativa sin el debido acompañamiento. Que programas como el PEC dejen casi exclusivamente en sus manos el devenir académico de sus estudiantes, no sólo es irresponsable, sino que puede llegar a ser contraproducente.

2.2.2. El perfil de los profesores

Para caracterizar al profesorado en las escuelas examinadas, se ha decidido describir los siguientes aspectos de su formación, su desempeño y su experiencia docente: 1) el nivel medio de estudios de la plantilla y los mecanismos de actualización que siguen; 2) las vías de progresión profesional a los que están sujetos y la cantidad de plazas con que cuentan la mayoría de profesores; 3) la percepción de los maestros respecto a la evolución de sus prácticas pedagógicas; 4) la interpretación de los docentes sobre si existe una relación entre su formación, sus prácticas pedagógicas y el logro académico de sus estudiantes; y 5) la antigüedad promedio de la plantilla, la frecuencia de la rotación y del absentismo del profesorado. Para complementar este último punto, se agrega el dato sobre si, al momento de la entrevista, la plantilla docente se encontraba completa – es decir, si todos los grupos tenían profesor.

Enseguida, para evidenciar la lógica con que se distribuyen los recursos del PEC, se contrasta, por una parte, la congruencia entre el reconocimiento de estos actores sobre la relación que existe entre su formación, sus prácticas pedagógicas y el logro académico de sus estudiantes, con la utilización de recursos del programa para el

desarrollo de habilidades docentes. Por otra parte, compara también las observaciones sobre la rotación y el absentismo con el hecho de que se destine presupuesto del programa para financiar suplencias o la contratación de maestros extra-curriculares de inglés e informática.

De cualquier forma, antes de comenzar la discusión, a continuación se muestra la tabla comparativa que expone, de manera agregada por plantel, las características referidas.

Tabla 19. Características del personal docente - profesores

Nombr e de Escuel a	Nivel medio de estudios de la plantilla docente/ Mecanismos de actualización	Mecanismo de acceso a las plazas docentes y de ascenso profesional / ¿La mayoría tienen una o dos plazas?	Percepción de la evolución de las prácticas pedagógicas.	¿Hay relación entre la formación, prácticas pedagógicas as y el logro académico de los alumnos?	¿Se ha invertido más en la formación para mejorar las prácticas pedagógicas gracias al PEC?	Antigüedad media- frecuencia de la rotación del profesorado y del absentismo/ ¿Plantilla completa?	¿Los recursos del PEC se utilizan para suplir a docentes o contratar maestros extra- curriculares?
Jaime Torres Bodet	“Promedio” Lic. en Educación/ Sólo cursos de la SEP	Puntos de escalafón / Dos plazas	No cambian mucho, no hay tiempo.	Definitiva- mente sí	Hasta ahora no ha sido por el PEC	La mayoría tienen mín 5 años, hay muy poca rotación y absentismo/ Sí	No
Jaime Torres Bodet	Muy diverso, algunos Lic. en Educación y otros poco preparados/ Sólo cursos SEP	Puntos de escalafón / Dos plazas	Según cada maestro, “hay muy buenos y muy malos.”	Sí, pero el director piensa que “sabes o no sabes enseñar”	No	Algunos llegaron hace 1 año, sí hay mucho rotación y absentismo frecuente/Sí	No
Concep ción Becerr a Celis	Lic. en Educación, la mayoría sin bachillerato/ Sólo cursos de la SEP	Puntos de escalafón “sin contactos sigue siendo más difícil ascender” / Dos plazas	Son rutinarias, poca disposición a enseñar por competencias	Sí	No	Sólo una tiene más de 5 años, hay mucha rotación y absent./Sí	No
Ramón G. Bonfil	Todos con Lic. En Educación. / Cursos SEP y otros- Programa-ción Neuro- Lingüística	Puntos de escalafón / Dos plazas, aunque algunos la 2ª hace poco	Intentan innovar	Definitiva- mente sí	Sí, una parte pero es sólo el 30%. Igual se haría sin el PEC	La mayoría más de 10 años, casi nada de rotación y tratan de no faltar / Sí	No, eso es de la aportación de los padres
Cuaht émoc	Muy diverso, algunas con lic. en educación y otras sin formación pedagógica/ Pocos cursos de la SEP	Unas por puntos de escalafón y otra por contactos/ Dos plazas.	Muy rutinarias porque hay otras necesidades	Sí, pero no parece dársele importanci a	No, hay muchas carencias	Casi 10 años, poca rotación pero mucho absentismo/ Dicen que sí, pero 3 mtras. en un aula	No, ni lo del PEC ni la aportación de los padres “¿Dónde está el dinero?
Alfons o Sierra Partid a	Promedio, Lic. en Educación/ Sólo cursos de la SEP	Puntos de escalafón / Dos plazas y la mayoría en la misma escuela	Son rutinarias	Sí,	No, hay poco apoyo del director	3 años máx, mucho rotación y abs jclase sin maestro 3 meses! / Por	No

		turno mat.				ahora sí	
Emilia no Zapata	Muy bueno, todos con Lic. y hacen diplomados/ Muchos cursos para motivar y desarrollar a los maestros ,¡hasta yoga!	Puntos de escalafón / Dos plazas	Los maestros son proactivos y se intenta que estén al día	Definitivamente sí	No es precisamente lo del PEC	Casi todos están desde su inauguración en 2002, muy poca rotación y absentismo / Sí, siempre	No, se utiliza la aportación de padres porque el PEC no lo cubre.
Francisco Javier Mujica	Promedio, Lic. en Educación / Cursos indispensables de la SEP	Puntos de escalafón / Dos plazas	“Las rutinas son inevitables, es lo que cada uno sabe hacer mejor”	Parece que sí pero no queda muy claro	No, aparentemente es igual que siempre	Ella llevaba 10 años, pero la mayoría menos,mucha rotación y abs. “así es el sistema”/ sí	No
Venustiano Llamas Quevedo	Lic. en Educación con o sin bachillerato / Formación promedio, cursos SEP	Puntos de escalafón / dos plazas	Son anticuadas y muchos no saben ni usar compus.	Sí	No, es el director quien los “asesora”	Máx 3 años, Rotación exagerada, 5 mtros en un grupo los últimos 3 meses/ No	No
Venustiano Llamas Quevedo	Mayoría Lic. En Educación / Cursos obligatorio de la SEP, pero se intenta priorizar trabajo en las aulas.	Puntos de escalafón pero no se priorizan “aquí la filosofía es diferente” /dos plazas	Rescatan las que han funcionado siempre para contrarrestar tanto cambio	Sí, pero confían en “lo conocido” y en la atención personalizada	No, los cursos son en horario lectivo y no conviene	Varios con más de 10 años/ Se intenta que haya poca rotación y que no falten / Sí	No
Lázaro Cárdenas	Mayoría Lic. En Educación / Cursos obligados de la SEP	Puntos y alguno es externo/ Dos plazas, la mayoría en la misma escuela ambos turnos	Se intenta estar al día con la tecnología–se utiliza regularmente enciclo-media	Sí – (a secas)	No	Mín. 5 años - Poca rotación porque están cómodos en dos turnos, faltan poco / Sí	No, la SEP se encarga porque la supervisión está en las mismas instalaciones
Lázaro Cárdenas	Mayoría Lic. En Educación / Cursos obligados de la SEP	Puntos de escalafón/ Dos plazas, la mayoría en la misma escuela 2 turnos	Se intenta estar al día con la tecnología–se utiliza regularmente enciclo-media	Sí – (a secas)	No	Mín. 5 años - Poca rotación porque están cómodos en dos turnos, faltan poco / Sí	No, la SEP se encarga porque la supervisión está en las mismas instalaciones
Ignacio Jacobo	Inferior al resto, sin Lic./ “Cursitos” de la SEP	Puntos de escalafón / Dos plazas	No cambian mucho.	Sí	No	Pocos años, rotación y abs. “normal” /Supuestamente sí	No
Ma. Elena Cosío V.	Promedio, Lic. en Edu./ Cursos SEP pero los toman en serio para no gastar más.	Puntos de escalafón / Dos plazas	Tratan de no anticuarse pero las rutinas son normales	Definitivamente sí	No, es poco y prefieren utilizarlo en lo que no se consigue de otra forma	Pocos años, Rotación y absentismo normal/ por lo pronto sí	No
Concepción Alatorre	Lic. en Educación sin bachillerato / Cursos SEP	Puntos de escalafón/ La mayoría dos plazas, sustituta 1	“No estoy muy segura”	Sí	No, “que yo sepa, según los PAT’s el dinero no del PEC”	Pocos años, hay mucha rotación y abs. “es normal”/ Por ahora sí	No, eso ya se hacía antes del PEC gracias a los padres
Lucio Blanco	Inferior, algunos maestros sin lic. Escuela para “maestros castigados”/ Pocos cursos obligatorios	Puntos de escalafón / Dos plazas	Cambiar las prácticas no parece prioritario	Sí, pero no todos pueden hacerse cargo de eso	No, hay muchas otras necesidades	Pocos años, no aguantan mucho, faltan y hay mucha rotación / por ahora sí	No, no alcanza

Para tratar el tema de la formación docente en las escuelas seleccionadas, primero se discute el nivel medio de formación de las respectivas plantillas. Como se puede observar en la tabla anterior, en 10 de los 16 planteles se observó que todos los maestros – sin contar a los de educación física y artística que suelen tener formaciones distintas a las del magisterio – contaban con la Licenciatura en Educación, independientemente de que la hubieran obtenido con o sin bachillerato previo.⁵⁸ Por desgracia, de acuerdo a algunos funcionarios e implementadores, dicha Licenciatura ni siquiera ofrece una instrucción sólida y realista que prepare a los futuros profesores, sino que más bien se aprende haciendo.

“La formación que te dan las escuelas normales no tiene los elementos teórico-metodológicos como para poder entender lo que implica un proceso educativo Porque la formación has de cuenta que viene retrasada unos 100 años casi, en cuanto a perspectivas de desarrollo educativo. [...] Tú vienes con una formación muy endeble y luego te topas con la realidad [...] La educación es muy pobre en cuanto a metodología, en conocimiento, en todo. [...] Aquí los directores no son formados, aquí es por dedazo, por muchas cuestiones políticas de carácter sindical..., no por el perfil que tienen ni porque se hayan preparado. Por lo tanto, te vas formando en la práctica [...]” (F3)

Sin embargo, independientemente de la calidad de estos métodos formativos, resulta interesante que algunos de los maestros, en otras 4 de las 16 escuelas, ejercieran sin haber obtenido dicha licenciatura e incluso sin haber recibido ninguna formación pedagógica. El caso más notable fue el de una profesora a quien le fue concedido un cargo docente después de tres años como intendente. Esto, debido a la intercesión de la directora en turno quien argumentó que “tenía vocación”. Por el contrario, la formación del personal docente de las dos escuelas restantes fue considerada como extraordinariamente buena gracias a la motivación personal tanto de directivos como de profesores. “[...] Yo lo hago porque me gusta mucho aprender”, argumentó un directivo. (D3)

Supuestamente, todos los maestros que participan en la carrera magisterial – que son más del 90% según afirman los funcionarios del PEC - deben asistir a cursos anuales de formación continua o “perfeccionamiento docente” precisamente para equilibrar estas diferencias formativas. No obstante, la mayoría sólo participa en aquellos que organiza la SEP dada su obligatoriedad y por conceder puntos

⁵⁸ Como ya se mencionó anteriormente, en la década de los ochentas algunos aspirantes a profesores aún podían acceder a la Escuela Normal para Maestros sin haber realizado estudios de bachillerato, lo que explica este fenómeno.

escalafonarios. Por desgracia, el profesionalismo y la eficacia de dichos cursos se consideran dudosos a causa de las siguientes razones: lo imparten los mismos maestros - sin conocimiento previo y de manera casi improvisada -; se limitan a apenas unos cuantos días al año - generalmente durante una semana de las vacaciones de verano pero a veces también en horario lectivo -; y no se evalúa a los maestros según los resultados de la implementación en las aulas de los nuevos conocimientos, sino que meramente se les da crédito por su asistencia.

- “Tenemos 2 maestras que están en un curso, ¡pero son cursos que damos los mismos maestros y ni sabemos de lo que estamos dando el curso! No hay calidad y nos desgastamos en el pleito. Ni rendimos aquí ni allá. La mala planeación de SEP. Cuando se van nuestras maestras, si la SEP cita a curso no se le cita a los alumnos...no estamos de acuerdo, pero le tenemos que decir a los papás que la SEP los citó. ¡Y finalmente la capacitación es simulada! Si das un curso y nada más tienes que seguir la guía, pues lo podríamos hacer independientemente sin tener que salirnos de clase. El dire quiere que los papás sepan que es la SEP la que hace el desorden.” (M11)
- “Nos mandan a cursos dizque a prepararnos, pero la realidad es que regresamos a la escuela y seguimos haciendo lo mismo...como no entendemos los cambios de la RIEB y como dicen que para diciembre tienen que leer y no lo logramos con el nuevo sistema, ¡terminamos haciendo lo mismo de siempre!! Nos mandan asesores que ni asesores son de la Reforma. Les llaman un día antes para que les den un mini-curso y luego ellos los transmiten. Es un teléfono descompuesto y la base es lo que no recibe la información como se debe.” (D8)

Con lo anterior se puede inferir que aquellos profesores que sólo dependen de los mecanismos de formación continua ofrecidos por la SEP difícilmente aprenden las últimas tendencias educativas y desarrollan técnicas innovadoras de enseñanza. Si estos mecanismos efectivamente constituyen formalismos demagógicos y poco efectivos del sistema educativo mexicano, los programas para mejorar la calidad de la educación en las primarias públicas del país están destinados al fracaso.⁵⁹

En contraste, los dos casos donde se utilizaron métodos complementarios y profesionales de formación docente - otra vez por iniciativa casi exclusiva de los directivos -, parecen propicios para la implementación exitosa de los nuevos modelos de enseñanza. En dichas escuelas los directores gestionaron cursos para incentivar, desarrollar y consolidar las habilidades tanto profesionales como personales de sus maestros, lo que puede vincularse a los buenos resultados de logro académico de sus

⁵⁹ Para una descripción más detallada de estos mecanismos de actualización puede consultarse el apartado 2.5. del Capítulo VI.

estudiantes, a la solidez de los equipos de trabajo y a la satisfacción de los padres de familia (Imbernón, 1998; Leithsood et. al, 2006; Marchesi, 2008). Los cursos impartidos en estos planteles iban desde la programación neurolingüística y la gestión estratégica, hasta yoga y tai-chi, lo que, de acuerdo a los comentarios de los actores, daba resultados muy positivos al interior de las aulas y en la escuela en general.

- “Tuvimos hasta clase de yoya, chi-king, psicomotricidad, salud y prevención, y otras. Fueron clases de 384 horas y las tomábamos miércoles o jueves de 7-10pm. Es cansado, pero es satisfactorio porque nos deja una mejor preparación y sentimos que nos desempeñamos mejor porque estamos motivados por la escuela.” (M11)
- “En mi caso seguimos cursos, hacemos exámenes y nos evalúan [...] Si no son los que te dice la SEP, no cuentan los cursos para mejorar de letra, pero da igual si a nosotros nos ayuda en algo a ser mejores maestros. Además, a mí me evalúan por medio de los maestros así que a todos nos conviene ser mejores [...] tenemos que poder transmitir el conocimiento.” (D8)

En cuanto a los mecanismos de progresión profesional, todos los maestros entrevistados participaban o habían participado alguna vez en la carrera magisterial, por lo que habían conseguido más o mejores plazas gracias a los puntos de escalafón. Sin embargo, en dos ocasiones estos actores también admitieron que los contactos eran muy importantes para mejorar su situación tanto profesional como económica. Además de que el régimen de la carrera magisterial es muy poco riguroso, como ya se comentó, la posible existencia de favoritismos en la asignación de plazas docentes hace pensar que la provisión de los servicios educativos en México y en Jalisco no está en las mejores manos.

- “[Estoy] suficientemente ocupada como para pensar en algún curso que sólo posiblemente me conseguiría una dirección [...] Sin contactos sigue siendo más difícil ascender” (M5)
- “Si cumplimos y, sobre todo si tenemos contactos, nos ponen en escuelas facilitas y hasta cerca de tu casa, pero si te va mal en ENLACE, eres revoltoso, sindicalista o simplemente no te conoce nadie, te quedas en escuelas rurales o problemáticas.” (M10)

Por si fuera poco, la inmensa mayoría de los maestros del sistema educativo mexicano, según lo refirieron los actores consultados, se ven obligados a conseguir dos plazas – es decir, a trabajar durante dos turnos lectivos al día – para acumular un salario más o menos digno. Específicamente, 18 de los 19 profesores entrevistados se encontraban en esta situación. Si bien es cierto que cada turno es sólo de aproximadamente cuatro horas, también es cierto que las exigencias administrativas de las escuelas así como la preparación de las clases requiere bastante tiempo adicional. Si

a esto le agregamos que la SEP asigna las segundas plazas frecuentemente sin tomar en consideración la ubicación, la materia o el grado en el que el docente ejerce la enseñanza, nos encontramos con casos de maestros sobre-saturados o “burnt-out” e incapaces de desempeñarse convenientemente en ninguno de los dos planteles. Varios de los maestros comentaban que debían recorrer grandes distancias al día para desplazarse de una escuela a otra y que impartían materias diferentes a grados diferentes en cada una, por lo que al final se encontraban exhaustos y hasta confundidos. Además, reconocían que dedicaban muy poco tiempo a planificar sus clases porque apenas y conseguían cumplir con los requerimientos administrativos, así que generalmente se apegaban a rutinas y a las prácticas pedagógicas “de siempre”.

“Es que yo ya no puedo ni con mi alma. Nada más para que te hagas una idea, en la mañana estoy aquí y en la tarde me voy a Tlajomulco y, como ya sabemos cómo está el tráfico por López Mateos a mediodía, pues me echo mínimo una hora de trayecto. Muchas veces de plano como en el coche y luego tengo que intentar subir calificaciones y esas cosas a internet, pero como justo a esa hora los servidores se saturan, pues toca hacerlo a veces hasta de madrugada [...] Ah, y aquí doy español a segundo y allá matemáticas a sexto y cada año igual y me lo van cambiando, así que ya no sé ni cómo me llamo. [...] Si me preguntas a qué hora planifico las clases y si trato de ser innovadora, pues la verdad es que lo que intento es no volverme loca. Cuando hay oportunidad planifico y si no, pues me agarro de lo que sé hacer y ya [...] Es un sin vivir, los que nos exigen no saben que pasamos las de Caín, [risas].” (M12)

Lo anterior nos lleva precisamente a discutir la percepción de los actores respecto a la evolución de las prácticas pedagógicas, diferenciando entre aquellas más bien innovadoras y “las de siempre”. Por desgracia, en 10 de las 16 escuelas se comentó que dichas prácticas no habían evolucionado o lo habían hecho muy poco, en sólo 4 se dijo que “por lo menos intentaban ser innovadores” y en las 2 últimas se obtuvieron respuestas ambiguas. A su vez, en 5 de las 10 primeras escuelas, se describieron las prácticas pedagógicas como rutinarias y, en una más, como incluso anticuadas. Sin embargo, si bien en la mayoría de los casos este estancamiento se consideró como negativo y se justificó debido a la falta de tiempo, la poca disposición de algunos maestros o la existencia de otras prioridades, también hubo quienes rescataron los beneficios de las “rutinas”. Esto último se argumentó explicando que las prácticas pedagógicas “rutinarias” constituyen “lo que los maestros mejor saben hacer” (D6) y que redimen las técnicas que siempre han funcionado “para contrarrestar el caos producido por tanto cambio” (M13).

Sin embargo, aunque en algunas ocasiones se haya considerado como “normal” el que las prácticas pedagógicas evolucionen poco, todos los docentes entrevistados reconocían una relación positiva entre la sólida formación de los docentes, sus buenas prácticas pedagógicas y el logro académico de sus estudiantes. Por lo tanto, resulta curioso que, de acuerdo a lo referido por profesores y directivos, los recursos del PEC no hayan sido utilizados en ningún caso para financiar la actualización de la plantilla en el desarrollo de habilidades y estrategias de enseñanza. En la mayoría de los casos, esto intentó explicarse con la existencia de muchas otras prioridades – sobre todo materiales – y con los reducidos montos que destina el programa a estos rubros.

“Todavía no hemos tocado ni un centavo del PEC para los cursos, más bien consigo de “formación continua” gente que me manden para dar cursos sin tener que pagar extra.[...] Mejor se usa lo del PEC para otras cosas porque tampoco es tanto”. (D10)

De acuerdo a investigadores mexicanos (Schmelkes, 2005; Reimers, 2006) y a lo observado en los diferentes escenarios escolares de la “muestra”, otro factor que impacta positivamente la consecución de calidad educativa en términos de logro académico es la estabilidad que genera la permanencia de los profesores en los planteles y con sus grupos. Por lo tanto, se ha considerado pertinente describir aquí el perfil de los maestros tanto en relación a la frecuencia del absentismo como a la de la rotación docente entre escuelas. En 7 de las 16 escuelas casi todos los profesores tenían menos de 3 años de antigüedad en el mismo centro educativo, en otras 2 tenían entre 2 y 5 años, en 5 escuelas más la mayoría había permanecido entre 6 y 10 años y sólo en las últimas 2 se encontró a algunos profesores con más de 10 años de antigüedad en la misma institución. Estos datos coinciden bastante con las percepciones de los actores quienes en 2 casos describieron la frecuencia de la rotación como “exagerada” y el absentismo como “muy frecuente”, en 7 escuelas definieron ambos fenómenos como “muy frecuentes”, en otras 5 como “regulares” o “normales” y en las últimas dos como “poco frecuentes”.

Aquí es importante recalcar que, de acuerdo a lo expresado por los actores consultados, la rotación y el absentismo son interdependientes y generalmente incitados por factores similares – necesidad económica, distancia de su domicilio, problemática socio-económica del plantel, agotamiento laboral o “*burnout*” y/o falta de motivación y compromiso. Esto pudo corroborarse al observar que, las escuelas con mayor rotación docente también sufrían de un importante nivel de absentismo, a la vez que aquellas con

poca rotación también reflejaban un menor índice de absentismo por parte de la plantilla. Concretamente, en 9 de las 16 escuelas de la “muestra” había poca continuidad del profesorado tanto en términos de rotación como de absentismo, lo que generaba inestabilidad en la implementación de los diferentes proyectos de mejora. En las 2 escuelas donde la rotación se consideraba “exagerada” y el absentismo “muy frecuente”, la situación era particularmente preocupante. Una de ellas había tenido a un grupo sin profesor durante casi 3 meses y la segunda se vio obligada a cambiar 5 veces al maestro de un grupo también en 3 meses a causa de la SEP.

“Este año, estamos en noviembre y tenemos 3 meses de haber iniciado el ciclo. ¡Yo tengo un grupo que ha tenido 5 maestros en los 3 meses! Todo empezó con que una interina del año pasado, se le extendió el interinato y siguió con el grupo 2 semanas. Luego le llamaron que se ganó su plaza y la mandaron a otra escuela. Yo tuve que contratar a una maestra con lo del CAS un par de semanas pero luego nos mandó el Sindicato otro maestro. A él le hicimos su carta de presentación, hicimos reunión de padres para presentarlo, pero luego me enteré de que también había hecho el examen y 3 días después le llamaron que había ganado su plaza. Volvimos a contratar a otra maestra y fue otra vez el conflicto con los padres. Por fin, moviendo las posibilidades con el supervisor y haciendo presión para que fuera más ágil [...]nos llegó finalmente otra maestra que también hizo examen y pensaba que no había esperanza, pero nos acaba de pedir un permiso de una semana porque la citaron en la SEP para un examen sicométrico...entonces suena a que también le van a dar plaza y nos quedaremos otra vez sin maestra...[...]Cuando hablamos de Escuelas de Calidad pienso mucho en que los papás se involucren, pero con estas cosas se desmotivan” (D7)

Por su parte, dentro de los 5 planteles en que la rotación y el absentismo se consideraban “regulares” se encuentra el caso de una escuela que tiene casi a los mismos profesores en ambos turnos, lo que según su directivo justifica su permanencia por comodidad. Asimismo, entre este grupo de escuelas se encuentra también el caso con turno único en el que se ha mantenido prácticamente a la misma plantilla desde su inauguración en 2002 por decisión del director. Finalmente, en las 2 escuelas donde la rotación se consideraba “poco frecuente” y el absentismo intentaba mantenerse al mínimo, se encontró que esto respondía a circunstancias excepcionales. Uno de dichos centros educativos era catalogado como uno de los mejores del estado, por lo que los profesores “admitidos” ya se creían afortunados y evitaban cambiarse a menos de que tuvieran intención de acceder a un cargo directivo. La última de estas escuelas, por su parte, contaba con un directivo que había decidido desistir de la carrera magisterial para dedicarse a sus responsabilidades docentes y fomentaba una filosofía de trabajo entre sus profesores que priorizaba la labor en las aulas por encima de la los puntos

escalafonarios. Además, según lo referido por los maestros de esta escuela, el liderazgo del director había incrementado su compromiso reduciendo el absentismo y facilitado las mejoras en los resultados de ENLACE, gracias a lo que la mayoría había recibido el respectivo incentivo económico. De esta manera, los maestros se sentían claramente motivados a permanecer en la escuela a falta de mejores plazas.

“Yo los he motivado a trabajar en equipo y ahora ya vieron los beneficios de dar mejores resultados. Recibieron sus 10,000MXN de premio de ENLACE la mayoría de mis maestros y, como todos andamos bien traqueteados con los salarios, pues sí hace una gran diferencia.” (D8)

Por desgracia, casos como estos últimos son descritos como raros, mientras la mayoría de escuelas sufren el absentismo y la constante rotación de sus profesores. Sin embargo, aún cuando esta problemática está claramente identificada entre los miembros de las comunidades escolares analizadas, en ningún caso se han utilizado recursos del PEC para financiar, por ejemplo, la sustitución de profesores faltantes para garantizar la continuidad de los programas de estudio en todos los grupos. Sólo 3 de las escuelas de la “muestra” utilizaban, por iniciativa del director, las aportaciones de los padres para cubrir dichas necesidades, mientras el resto lo destinaban a rubros “más urgentes” como el mantenimiento infraestructural. Por lo tanto, los estudiantes de la mayoría de escuelas frecuentemente pierden días, semanas y hasta meses de clases a falta de profesores suficientes para hacerse cargo de los grupos afectados por la rotación y el absentismo. Este hecho desvela una importante debilidad del Programa Escuelas de Calidad, pues se muestra incapaz de soslayar problemas académicos tan tangibles e inmediatos como el de la falta de continuidad docente en las escuelas primarias de Jalisco.

“En cuanto a los maestros, hay mucho maestro bueno, eso yo no discuto nada y a lo mejor ellos dan todo su esfuerzo en enseñarles, pero hay a veces salones que no tienen maestro. Por eso yo lo que yo digo es que si ese dinero se da, - si te lo regalan, no sé quién lo regale, el gobierno o no sé quién lo da - tú debes tener, yo me imagino, un guardadito por si no viene el maestro fulanita [...] se trae a un maestro y de ahí tú le puedes pagar, porque [la directora] dice que si trae a un maestro ella lo tiene que pagar [...] pero faltan muchísimo y se atrasan” (P8).

2.3. Perfil de los padres de familia

De acuerdo a la investigación educativa, está demostrado que el nivel de estudios del entorno familiar inmediato de los niños influye directamente sobre su aprovechamiento escolar (Blat, 1984; Alfonso et. al, 2003; Marchesi y Hernández, 2003). Asimismo, el perfil laboral de los padres, al proyectar en cierta medida las expectativas de empleo de

sus hijos, incide sobre la dedicación de éstos a su formación académica (Ríos, 1986; Willms, 1992; Marchesi y Hernández, 2003).

“Muchos de estos niños no tienen aspiración de ser nada más porque ven más fácil ser delincuente o narcotraficante. Podríamos hacer un estudio de los niños egresados a ver cuáles llegan a niveles profesionales, porque que yo sepa ninguno.” (M16/DS1)

Por lo tanto, para los fines de la presente tesis, se ha considerado imprescindible incluir estos aspectos del perfil de los padres de familia para evaluar si programas como el PEC son capaces de contrarrestar los impactos negativos de la problemática social. Es en este sentido que, como tercer y último punto de la descripción contextual de las escuelas, se abordan las características más relevantes de los padres como educadores *de facto*.

Primeramente, se tratan los factores relacionados con la situación educativa, laboral, y económica de dichos actores, para luego examinar la injerencia de estas condiciones sobre el monto de las aportaciones a la escuela, la relación de los padres con la plantilla docente y su participación en las actividades escolares. Como dato adicional, se incluye la motivación de las familias para elegir una determinada escuela o un turno lectivo como reflejo del su interés en el porvenir educativo de sus hijos. Finalmente, se discute si la mayoría de los actores consultados identifican una relación entre el involucramiento de los padres en las actividades escolares y el logro académico de sus hijos. A este respecto, para distinguir concretamente el impacto del PEC sobre dicho logro, se examina si el financiamiento del programa se destina, aunque sea mínimamente, a fomentar un mayor y mejor involucramiento de los padres para elevar la calidad educativa de las escuelas.

Tabla 20. Características de los padres de familia miembros de la comunidad escolar.

Nombre de Escuela	Nivel medio de estudios de los padres / Perfil laboral	Percepción del Nivel Socio-Económico y monto de aportación voluntaria	Motivo por el que eligió este plantel y este turno para su hijo	Percepción de la relación entre padres y maestros	Participación de padres	¿Considera que el involucramiento de los padres influye sobre el logro académico de sus hijos?	¿Se destinan recursos del PEC para fomentar la participación de los padres?
Jaime Torres Bode t- Matutina	Bachillerato/ Asalariados y algunos profesionistas	Medio/ \$350	Es de las mejores de la zona y el turno es más seguro	Muy buena	Mucha	Definitivamente sí	No, “no vendrían, sólo participa el 1%”

Jaime Torres Bodet - Vespertina	Secundaria/ Principalmente asalariados y empleo no declarado	Medip-bajo/ \$300	Por la buena reputación del turno matutino, donde ya no había cupo	Buena	La "inevitable" director cree que deberían ayudar con limpieza	Sí	No, hay una concepción "equivocada" de cómo deben participar
Concepción Becerra Celis-Matutina	Secundaria / Obreros, amas de casa y muchos desempleados /	Muy bajo "zona marginada y de riesgo"/ \$150	Por cercanía al domicilio y el turno porque en la mañana están mejor organizados	Regular, lejana con la directora	Poca	Sí, pero a veces no saben cómo participar	No
Ramón G. Bonfil-Matutina	Bachillerato Profesionistas y algunos asalariados	Medio-alto / \$150, más donaciones	Porque se sabe que este director es muy bueno	Excelente	Mucha, muy involucrados	Claro que sí	No, participan sin necesidad del PEC
Cuahtémoc - Vespertina	Primaria y analfabetas /Auto-empleo no declarado-, trabajadoras domésticas, albañiles, etc.	Muy bajo/ \$250 por familia	Por cercanía y porque no había cupo en la mañana – sin alusión a nivel académico	Muy mala	Poca	Sí	No, no parecen ser tomados en cuenta
Alfonso Sierra Partida - Vespertina	Secundaria / Auto-empleo no declarado	Muy bajo/ \$170	Por cercanía y el turno es indiferente - no madrugan	Mala según maestros, pero papás satisfechos	Poca	Sí	No, lo han intentado pero son problemáticos
Emiliano Zapata – Turno único matutino	Bachillerato y algunos universitarios/Asalariados, amas de casa y algunos profesionistas	Medio-alto/ \$100, + \$40 para clases y otras donaciones	No la eligieron, la inauguraron y se aseguran de que sea de las mejores	Excelente	Muy comprometidos	Claro que sí, es crucial	No, participan sin necesidad del PEC
Francisco Javier Mujica - Matutina	Secundaria/Asalariados y amas de casa	Bajo/ \$200	Porque es de las "mejores" de la zona y la directora involucra a papás	Muy buena, incluso acompaña a maestros a hacer compras	Colaboran como el 10%, pero comparativamente es bueno	Los docentes consideran que sí, pero los padres no lo tienen muy claro	No, se hacía escuela de padres antes del PEC pero el maestro se jubiló
Venustiano Llamas Quevedo - Matutina	Secundaria y algunos analfabetos /Asalariados y auto-empleo no declarado	Medio/ No específico	Por cercanía y otros porque tiene fama de buena por la directora y los maestros	Buena	Participan siempre que les llaman.	Sí, pero los padres no son muy conscientes	No, la mitad vive muy lejos
Venustiano Llamas Quevedo - Vespertina	Primaria / Auto-empleo no declarado, desempleados	Medip-bajo/ \$150	No hubo padres que respondieran	Mala, se ven con desconfianza y son conflictivos	Muy poco, directora teme que se involucren demasiado	Sí, pero a veces es mejor que no se metan en lo que no saben	No, hace 2 años se hizo escuela de padres, empezaron 60 y terminaron 2
Lázaro Cárdenas - Matutina	Bachillerato / Profesionistas y amas de casa "Como de escuela privada"	Medio/ \$380	Porque es de las mejores de GDL y el turno es de niñas	Buena	Excepcionalmente mucho	Claro, sin ellos no podríamos	No, ya están involucrados por la directora
Lázaro Cárdenas - Vespertina	Bachillerato /Profesionistas y amas de casa	Medio / \$380	Es de las mejores y el turno es de niños	Buena	Excepcionalmente mucho	Claro, sin ellos no podríamos	No, ya están involucrados por la directora
Ignacio Jacobo - Vespertina	Primaria /Asalariados, desempleados y	Muy bajo/ \$200	Por cercanía	Mala, la problemática es	1% de participación	Sí, pero sin interferir con los	No, sería hasta arriesgado

	delincuentes			compleja		maestros	
Ma. Elena Cosío V. - Vespertino	Secundaria / Asalariados	Media / \$250	Por cercanía	Mala	Poco	Sí, depende cómo	No, no funcionaría
Concepción Alatorre - Vespertino	Bachillerato/ Asalariados	Medio / \$495	Es buena y los directores se coordinan	Buena	Mucho	Claro que sí	No, participan aún sin PEC
Lucio Blanco - Vespertino	Analfabetas/ Vendedores ambulantes, prostitutas y traficantes	Muy bajo / Mínima, \$50 aprox.	Por cercanía y la usan como "guardería"	Inexistente y la poca que hay se considera mala	Casi nada, si acaso van 15 de los 100.	Sí, "pero aquí es mejor de lejecitos"	No, se intentó con "Escuela Segura" y llegaron a los golpes.

Como se puede observar en la tabla anterior, la relación entre nivel de estudios y ocupación de los padres de familia es bastante previsible y clara - a mayor grado de estudios, mejores empleos. Específicamente, en los 5 casos donde se observaron más carencias formativas, la ocupación más común era el auto-empleo no declarado y muchos se encontraban incluso desempleados. Además, en 3 de estas 5 escuelas, el analfabetismo de algunos padres se vinculó a ocupaciones como la de vendedor ambulante, o incluso a la prostitución y la delincuencia.

"Yo tengo bien mucha necesidad [...] incluso van a las casas y checan y yo soy bien pobre, incluso yo trabajo nada más para ellos, para que estudien y lo más necesario. Trabajo *en la noche* y luego me los cuidan los hermanos para poderme dormir en la mañana" (P10)

Enseguida, en los 5 planteles donde el grado medio de estudios era el de secundaria, si bien muchos padres también se auto-empleaban en ocupaciones no declaradas, otra parte importante eran asalariados, amas de casa y casi ninguno se encontraba desempleado.

"Es una comunidad muy tradicional [...] las mamás son amas de casa y el padre trabaja. Muy pocas de las mamás son empeladas y nadie es profesionista, pero por lo menos tienen un trabajo honrado." (M11)

Finalmente, en las 6 escuelas donde los padres tenían por lo menos el bachillerato, la mayoría eran profesionistas, asalariados en cargos medios e incluso comerciantes.

Ni la ocupación ni la percepción del nivel socio-económico de las familias parecen influir sobre los montos de las aportaciones "voluntarias" ya que, como se aclaró anteriormente, en realidad no dependen de los padres sino de las necesidades de los planteles. Sin embargo, sí se observó que, en aquellas escuelas donde los padres tenían un nivel educativo mínimo de bachillerato, sus contribuciones económicas eran sensiblemente mayores – entre los \$350 y los \$495 pesos –. De la misma manera, estos

padres generalmente estaban dispuestos a asumir, de manera adicional a la anualidad, los costes de las clases extracurriculares de inglés e informática y las suplencias docentes, entre otras cosas. “La mayoría de padres no escatiman cuando se les solicitan ayudas puntuales” (M11), aseguraba una maestra refiriéndose a padres muy comprometidos con la educación de sus hijos.

Asimismo, en concordancia con la investigación educativa (Blat, 1984; Ríos, 1986; Alfonso et. al, 2003; Marchesi y Hernández, 2003), se observó una correlación positiva entre el nivel de estudios de los padres, su relación con la plantilla docente de las respectivas escuelas y con su involucramiento en las actividades escolares de sus hijos. Concretamente, en las 6 escuelas donde el nivel medio de estudios de las familias era de bachillerato, se encontró que la relación de los padres con maestros y directivos se describía de “buena” a “muy buena”. Asimismo, en estos 6 planteles los actores entrevistados expresaron que los padres participaban mucho, lo que demuestra su valoración del proceso formativo de sus hijos.

- “Cada día los papás firman las tareas, revisan útiles, todo. Es impresionante ver cómo el padre de familia participa en la escuela.[...] Aquí lo que nos ha funcionado es capitalizar a todos los papás...desde alguno que trabaja en la procuraduría para que mande a alguien que nos hable de drogas; Si tengo temas de sexualidad, viene alguno que es doctor, o los arquitectos que nos diseñaron el domo. Hicimos también una olimpiada y traemos deportistas ¡hasta jugadores de las chivas! La mayoría de los papás son profesionistas...que habla de otro nivel y de otro compromiso.” (D3)
- “Los papás sí están involucrados, el representante acompaña y autoriza las compras. Si los papás ven los beneficios entonces sí se involucran, hacemos reuniones les comunicamos, rendimos cuentas. Los niños cuentan que ya les pusimos una televisión [...] Luego vienen a conferencias de nutrición y salud, hay escuela de padres para los niños, entonces los papás también son partícipes.”(D6)

Por el contrario, en aquellas 10 escuelas donde el nivel educativo medio de los padres era inferior al de bachillerato, su relación con maestros y directivos se calificaba generalmente como “mala”, “muy mala” o incluso inexistente, a excepción de 3 casos en los que los padres parecían satisfechos con el nivel de interacción con los docentes. De cualquier forma, en la totalidad de estos 10 casos los maestros afirmaron que los padres participaban “poco” o “casi nada”, lo que sugiere poco interés de su parte o poco conocimiento de la importancia de su rol en el desarrollo académico de sus hijos.

“Reprobaban y les daba igual a ellos y a sus papás [...] mientras tengan algún lugar donde mandarlos unas horas al día, no se preocupan”. (M10)

Esto último puede también inferirse de la motivación de algunos padres para elegir una determinada escuela o un turno lectivo.

“Del matutino al vespertino es muy diferente! Los papás saben que en la mañana el niño funciona mejor y que el papá haga el esfuerzo de traerlos ya es un apoyo a la educación. Hay más dedicación.”(M16/DS1)

“[...] el nivel educativo es mucho mejor en la mañana porque los papás son más responsables, los niños ahí sí traen material, no como en la tarde.” (M8)

“Los papás en la mañana son profesionistas y en la tarde son obreros. En la mañana llegan en carros y en la tarde son 3 camiones del Tapatío, las Liebres y otra colonia de la carretera a Chapala. Aquí los papás no asisten y pues no se involucran [...]” (M 13)

Si bien en 8 de los 10 casos referidos la razón principal para inscribir a sus hijos en una determinada escuela era la cercanía con su domicilio, en los 2 restantes se habían decantado por aquellas con mejor reputación académica incluso a pesar de la distancia.

“Aquí es tranquilo, comparada con otras colonias es muy tranquilo. Por la Cuauhtemoc está una comandancia de policía y ni siquiera son capaces de mantener su barrio en orden. La educación ahí es pésima y por eso los papás más preocupados por la educación de sus hijos se los trajeron para acá” (M11)

Curiosamente, en estos dos casos la participación de los padres era también reducida, pero se descubrió que se debía a que no parecían conscientes del impacto que tendría su involucramiento sobre el aprovechamiento de sus hijos.

“También son padres obreros y algunos analfabetos, pero por lo menos les preocupa lo suficiente la educación de sus hijos como para traerlos en la mañana.” (Entrev.D.Contraf.3)

En este sentido, aunque la gran mayoría de los actores entrevistados coincidieron en que la participación de los padres en la vida escolar de sus hijos tiene un efecto positivo sobre su desarrollo académico, en ninguna de las escuelas se habían utilizado recursos del PEC para fomentar dicha participación. Este hecho puede justificarse principalmente desde tres perspectivas: la de las 6 escuelas donde la participación ya estaba suficientemente consolidada, la de otras 6 donde no se consideraba prioritaria y la de otras 4 donde el involucramiento paterno se veía más bien con temor y desconfianza - lo que en todo caso explicaría que se evitara fomentar un acercamiento.

“Si, ahora con lo de participación social...ahora puede entrar quien quiera. Es un arma de dos filos, tiene un trasfondo.” (D8)

“[...] Aquí los papás no asisten y pues no se involucran, aunque a veces es mejor porque hay cosas en las que no deberían de entrar. [...]Implementamos hace 2 años lo de escuelas de padres y los mismos maestros daban el curso. Empezaron viniendo 60

personas y acabaron 2...porque no creen que con una simple charla su vida, su marido va a cambiar. Ya damos de saltos de que no dejen de mandar a los niños y, aún con las dificultades que sufrimos a nivel de padres, vamos mejorando.” (M13)

Específicamente, en las seis escuelas donde a pesar de reconocerse los beneficios de la participación de los padres no se hacía uso del PEC para promoverla, simplemente se expresó otra vez que se consideraba más urgente destinar los recursos al mantenimiento y a la compra de materiales.

En conclusión, a pesar de que, en el discurso, la participación social en la dinámica escolar de los niños es precisamente uno de los pilares del Programa Escuelas de Calidad, en la práctica dicho programa no parece darle un lugar prioritario. De esta manera, puede argumentarse que el PEC no ha sido capaz de contrarrestar la problemática familiar vivida por los estudiantes incrementando y mejorando la participación de los padres en su desarrollo académico.

CAPÍTULO VI

LA EXPERIENCIA DEL PEC: LAS PRECEPCIONES DE LOS ACTORES EN 16 ESCUELAS PARTICIPANTES

1. Introducción

Este capítulo relata y analiza las percepciones de los miembros de las comunidades escolares seleccionadas respecto a la ejecución y el éxito específico del PEC. Al abordar las diversas dimensiones analíticas en voz de dichos actores, se enriquece y triangula la información discutida previamente para facilitar el análisis que conduce a las conclusiones del capítulo final sobre el porqué del éxito o el fracaso del Programa Escuelas de Calidad. En este sentido, se ha organizado la información obtenida en tres bloques temáticos: 1) identificación de la problemática educativa; 2) valoración del PEC; y 3) identificación de incentivos.

En primera instancia, se ha decidido examinar la percepción de las comunidades escolares respecto a la problemática educativa que se vive en Jalisco principalmente en sintonía con la literatura sobre Análisis de Políticas Públicas que vincula el correcto entendimiento de los problemas públicos - y su respectivo consenso entre los actores involucrados -, con la elaboración e implementación de soluciones atinadas (CITA). Asimismo, se analiza este tema dada la naturaleza “desde la escuela” del PEC que otorga a dichas comunidades la responsabilidad de generar soluciones eficaces a partir precisamente de su entendimiento y experiencia sobre el problema.

Concretamente, la identificación de la problemática educativa se ha realizado en torno a los siguientes ejes: 1) entendimiento del problema tanto a nivel nacional como en los respectivos planteles; 2) propuesta de solución a dicha problemática; 3) descripción de los perfiles para la elección de profesores y directivos, en caso de que existan; 4) habilidades de los docentes que se consideran fundamentales para contribuir a la calidad educativa y si es que la mayoría de ellos las tienen; y 5) descripción de los mecanismos de formación continua imperantes. Los dos primeros puntos responden sencillamente al análisis del grado de consenso que existe entre los sujetos entrevistados respecto al problema educativo vigente y su solución. Sin embargo, los tres últimos ejes han surgido persistentemente en las entrevistas como factores especialmente

problemáticos y generadores de una profunda desafección con respecto al sistema educativo en general. Por lo tanto, se ha considerado pertinente incluirlos en esta primera sección para ayudar a determinar si el PEC aborda, desde su génesis, la realidad de las escuelas inspirándose en las preocupaciones de sus comunidades. Es decir, para comprobar que el programa haya sido elaborado verdaderamente “desde la escuela” y de abajo hacia arriba.

En seguida, se lleva a cabo la valoración del Programa Escuelas de Calidad por parte de los diferentes actores y la apreciación de su respectivo rol en la elaboración e implementación del programa. Con este fin, se abordan diversas dimensiones analíticas construidas para examinar el contenido *bottom-up* del programa según los cinco elementos constitutivos expuestos en el marco teórico. Las respectivas dimensiones se enumeran a continuación: 1) percepción del PEC como innovador y “a la medida”; 2) identificación de la naturaleza participativa en la elaboración del programa; 3) apreciación de los mecanismos de retroalimentación para la mejora de esta estrategia educativa; 4) grado de discrecionalidad con la que cuentan los implementadores y valoración de los mecanismos de acompañamiento; y 5) descripción de la distribución de los recursos y percepción sobre los montos de la financiación.

Finalmente, como bloque complementario, se realiza la identificación de los incentivos con que cuentan los implementadores de esta intervención pública para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa. Esto se ha decidido con base en el modelo de racionalidad limitada utilizado en la presente tesis, donde los incentivos facilitan la consecución de objetivos en la fase de implementación para evitar las rutinas y las soluciones satisfactoristas generadas por la complejidad de sistemas burocráticos como el mexicano. En este sentido, aquí se citan y analizan brevemente las respuestas de los miembros de las comunidades escolares respecto a cuatro puntos clave sugeridos en nuestro marco teórico: 1) percepción de participación; 2) apreciación salarial; 3) evaluación de los mecanismos de comunicación inter e intra-institucionales; y 4) valoración del ejercicio de liderazgo en el plantel.

Con todo lo anterior se pretende ofrecer al lector una visión panorámica de la problemática educativa en México y de la eficacia de las políticas que, como el PEC, intentan atajarla. Para ello, este apartado expone una perspectiva global y sintética que permite identificar obstáculos o elementos conducentes de la calidad educativa de

manera persistente en los planteles analizados, independientemente de sus condiciones particulares. De esta manera, y en combinación con lo referido en el capítulo anterior, se pretende construir respuestas fundamentadas respecto al porqué del éxito o el fracaso del Programa Escuelas de Calidad.

2. Identificación de la Problemática Educativa

La literatura sobre Análisis de Políticas Públicas argumenta que el correcto entendimiento de los problemas públicos, así como el debido consenso entre actores promotores e implementadores, es fundamental para la correcta elaboración y ejecución de soluciones atinadas (Dunn, 1994; Quade 1973: 129, cit. en Dery, 1984: 17). Asimismo, una de las premisas que inspira al Programa Escuelas de Calidad es que las comunidades escolares, al identificar de primera mano la problemática y necesidades específicas de su centro, son capaces de desarrollar e implementar soluciones eficaces. Por lo tanto, para los fines de esta tesis es fundamental definir si, como lo postula el programa, los actores saben identificar el problema educativo al que se enfrentan y, en todo caso, si la solución está en sus manos. Sus percepciones al respecto serán importantes también para, más adelante, evaluar si las estrategias de mejora escolar son congruentes con las respectivas definiciones del problema.

2.1. Entendimiento del problema educativo a nivel nacional

Los miembros de las comunidades escolares examinadas parecían especialmente interesados en definir la problemática educativa del país y de su plantel pues, en algunos casos, abordaban el tema sin siquiera mencionárselos. Si bien no se observó mucho consenso respecto a una fuente específica de dicho problema, la experiencia de los actores apuntaba principalmente a tres factores dignos de preocupación: 1) los malos manejos de las autoridades educativas; 2) las carencias de la sociedad mexicana y 3) la falta de compromiso y colaboración entre los distintos actores educativos – gobierno, padres y profesores.

En primer lugar, las autoridades educativas y, de manera más específica la SEP, han sido identificadas como los “grades culpables de la mala educación en México” (P5). Principalmente se les culpa de no proporcionar a las escuelas los recursos indispensables para su funcionamiento, desencadenando así un sinnúmero de deficiencias en el servicio.

Según relatan varios de los sujetos entrevistados, el gobierno y la Secretaría de Educación sólo se encargan de construir la escuela, de pagar a los maestros – lo que también se calificó como insuficiente –, de proporcionar libros de texto y escaso inmobiliario, así como de subsanar los gastos de electricidad y agua. Sin embargo, dichas autoridades se deslindan de toda responsabilidad sobre el mantenimiento de los inmuebles, de la adquisición de tecnología – ordenadores, fotocopiadora, fax, proyectores, bocinas, etc. - y de la compra de materiales imprescindibles para el funcionamiento diario de los centros educativos - desde papel higiénico hasta bolígrafos para los profesores.

Por lo tanto, los planteles han de solucionar dichas carencias solicitando contribuciones a los padres – lo cual contradice el principio constitucional sobre la gratuidad de la educación pública – y gestionando recursos a través de diversos programas. Desgraciadamente, la participación en dichos programas condiciona el financiamiento a una serie de requisitos y trámites burocráticos que generan a su vez dos problemas: 1) que no todos los planteles logran participar porque no se encuentran capacitados y por lo tanto se amplían las inequidades educativas y 2) que aquellos quienes participan han de alejarse de su trabajo docente para cumplir con el “engorroso papeleo” que se les exige.

“[...] para mi punto de vista, la Secretaría de Educación, el gobierno del estado, federal, municipal, deberían tener las escuelas con el recurso que se requiere, y no que los maestros o el directivo sean los que gestionen, los que tengan que andar buscando esos recursos. [...] De tener que comprobarlo como si fuera para el maestro, cuando no es así. Eso desgasta mucho y quita el tiempo, por ejemplo de un directivo, en aquel tiempo los directivos iban a los grupos, participaban con los niños, salían al patio, a la hora del recreo jugaban con los niños, participaban con ellos, se integraban en el trabajo académico de los maestros, pero ahora no se puede. El PEC es puro proyecto aquí, proyecto acá, además de miles de programas que te sacan de la realidad, de lo que es tu trabajo. [...] A mí en lo personal tanto programa me cansan, me sacan, me saturan, es algo irreal, no puede uno cumplir con todo.” (D6)

Asimismo, la insuficiencia de los recursos aportados por las autoridades educativas, no sólo quita tiempo lectivo a directivos y profesores sino que, al limitar las plantillas docentes y no ampliar las infraestructuras destinadas a la enseñanza, satura las aulas en ocasiones con hasta 50 niños por profesor. A pesar de que la literatura educativa demuestra que el número máximo recomendable de alumnos por aula es de 25, los planteles se encuentran sobre-poblados y a los profesores no pueden prestar

atención personalizada a sus estudiantes. Una de las madres entrevistadas proporcionó una visión bastante ilustrativa al respecto.

“Es la sobrepoblación de niños. Es imposible que una maestra maneje a 40 niños. La maestra los puede conocer, pero la atención especializada es a los niños que se le acercan. A los que necesitan más no tienen tiempo de dedicarles. Incluso a mis hijas, que son dos y ahí estoy yo, no detecto cuando no participan. Igual y la gente comparte la percepción del problema, pero no se puede hacer más, no hay presupuesto!” (P1)

Además de quejarse de las exigencias administrativas que alejan a directivos y profesores de las aulas, los actores consultados también se lamentan de la poca pertinencia y contextualización de los programas que las exigen.

“Está desfasada la organización gubernamental con la práctica, la SEP pide una cosa y la realidad es otra. Exceso de proyectos, convocatorias de poca utilidad. [...] Que tenemos programas educativos poco definidos en cuanto a un rumbo a seguir. De repente, nuestra SEP toma modelos de otros países y trata de adaptarlos cuando nuestra sociedad es distinta. Muchas de nuestras tradiciones no son adaptables.” (D5)

Según se comentó en reiteradas ocasiones, las autoridades no conocen la realidad de los centros educativos y producen reformas y programas difíciles de implementar y que, en lugar de resolver problemas, generan muchos más. Asimismo, más de la mitad de los profesores y directivos entrevistados hicieron alguna referencia al hecho de que el Secretario de Educación en Jalisco no es maestro de profesión y por lo tanto ignora las necesidades de este ámbito.

- “El Secretario de Educación debería ser maestro y de preferencia maestro rural porque son quienes realmente entienden las necesidades de la educación en México. [...] En la SEP es como con todos los políticos porque siempre defienden los intereses de sus partidos por encima de los intereses del pueblo.” (M10)
- “En el sistema sí hay muchas debilidades. Quien nos representa no es maestro y es una gran desventaja...yo no me puedo poner en los zapatos de un médico! Desde ahí ya falló, siempre el dirigente es contador, licenciado...y no debe ser así, debería ser un maestro! Luego nos llegan convocatorias y programas que se hicieron en escritorios no conociendo las realidades del aula.” (M17)

Finalmente, a las autoridades también se les culpa de utilizar un doble discurso que enfrenta a padres de familia y docentes para evadir la responsabilidad sobre la baja calidad de la educación.

“Es muy complejo, por un lado las autoridades no se dan cuenta exacta de lo que las escuelas vivimos. Un ejemplo es que al inicio del año al pedir la cooperación a padres, nos damos cuenta de que nunca recibimos el apoyo del gobierno. El gobierno construye la escuela y se la entrega a la comunidad y el mantenimiento corre por ellos. [...] tristemente así sucede, sólo cuando se está cayendo la escuela y por miedo a los

periodicasos igual y entran a arreglar algo. ¡Los baños no les dan mantenimiento tampoco y los usan 500 niños aproximadamente cada día! Es una lucha porque como las autoridades dicen que no hay que pagar en las escuelas y que la educación es gratuita, pues [los padres] se sienten estafados. [...] En México no se hacen las cosas como decimos que se debe hacer y los que vigilan tampoco lo están haciendo bien!” (D7)

A este respecto, una de las quejas más frecuentes sobre ENLACE fue precisamente que se promueve en los medios como una evaluación del profesorado, eximiendo a los estudiantes y a las autoridades – quienes elaboran pruebas ajenas a los programas de estudio – de toda responsabilidad.

“[...] los spots de ENLACE dicen que la evaluación no afecta las calificaciones y a los niños no les importa y en 15 hacen pruebas de dos horas. El gobierno aplica ENLACE con una doble moral porque eso lo usan como pretexto para no subirle sueldos a los maestros [...]” (M10)

Incluso, dos de los profesores entrevistados sugirieron que dicha “estrategia” respondía al interés del gobierno en privatizar la educación básica, por lo que resultaba “útil culpar al profesorado y al Sindicato [de Trabajadores de la Educación] de todo lo que la SEP no hace”.

Por otra parte, el segundo factor identificado como originario de la problemática educativa en el país es la carente situación de las familias mexicanas.

“Mis niños, mis niños que no comen, con todas sus carencias. Ahora que dicen de los gordos, yo pienso que coman lo que sea pero que coman, aunque sea chatarra, pero que coman. Por lo menos los niños saben que [aquí] hay alguien que se preocupa por ellos.” (D4)

Si bien en sólo 3 de las 16 escuelas se refirió un nivel de pobreza tan grave como el que expone esta directora, ha sido evidente a lo largo de esta investigación que gran parte de las familias que utilizan la educación pública para sus hijos, experimentan algún tipo de carencia socio-económica.

“[...] no hay compromiso por parte del alumno porque las familias no tienen un proyecto de vida porque la gente apenas y sobrevive con lo que gana...entonces el niño tampoco planea a futuro y la misma sociedad le exige tener una capacidad que el muchachito no tiene. [...] Mis niños de 2º no son responsables, son niños que nacieron porque “yo tengo que cumplirle a mi viejo”, no usan condón. [...]” (M10)

Por obvias razones, los apuros económicos de estas familias forman parte de un círculo vicioso donde se relega la educación a un segundo plano y se desencadena otros males sociales: escasa planificación familiar, falta de valores, drogadicción,

delincuencia, etcétera. Desgraciadamente, según pudo observarse, el sistema educativo mexicano no logra contrarrestar estos problemas porque sus programas y estrategias frecuentemente carecen de relevancia en los diferentes contextos socio-económicos y no se encuentran vinculados a la realidad laboral del país.

Finalmente, se adjudica el problema educativo de algunos planteles a la falta de compromiso y colaboración entre los distintos actores educativos. Cinco de los sujetos entrevistados definieron esta problemática de la siguiente manera.

- “[...] la falta de compromiso en diferentes ámbitos, en papás porque ahora la mamá también trabaja y se está deslindando responsabilidades [...] y no importa la situación económica; Falta de vocación de los compañeros porque no les gusta lo que hacen y quieren ganar un trabajo administrativo y pronto quieren irse de directores; Los cambios de tantas reformas porque al mismo tiempo que un maestro conoce un programa lo estamos implementando y conociendo niños, papás, directivos, etc. ¡No es que nos digan que tenemos un tiempo para conocer el programa y luego llevar a cabo las actividades!” (D1)
- “Falta de apoyos por parte del gobierno porque no hay un buen programa de becas; falta de compromiso de la sociedad; darle al estudio el reconocimiento social que merece.”(M10)
- “Retomar los valores como la responsabilidad y el respeto que creo son el origen del bajo rendimiento. Responsabilidad en cuanto a que cada actor de este proceso – padres, profesores y alumnos – realicemos lo que nos toca con compromiso. ¿Mi función como maestro la estoy cumpliendo en el aula? ¿Yo padre estoy reforzando la educación en casa? [...] Si los niños respetan a sus padres, respetan a los demás. No podemos echarle la culpa a los maestros cuando los padres no hacemos nuestra chamba. Hoy estoy enseñando a 20 niños de 6º a dividir...no nos damos cuenta de que nos niños pasan de un grado a otro sin haber cubierto los conocimientos básicos. La intención de la escuela básica es reafirmar las herramientas para que sigan estudiando.” (M5)

Por desgracia, como se puede observar en las diferentes aportaciones, pareciera que la principal solución al problema educativo difícilmente puede surgir de los planteles, quienes ni siquiera cuentan con las herramientas y materiales indispensables para funcionar.

2.2. ¿Cuál considera que es la solución a estos problemas?

Para valorar si, efectivamente, las preocupaciones, las aportaciones y el *expertise* de los implementadores han sido recogidas por las autoridades educativas para la elaboración de programas supuestamente *bottom-up* como el PEC, se cuestionó a las comunidades escolares sobre cómo se podrían solucionar los problemas educativos previamente

identificados. En este sentido, a pesar de que la definición de la problemática era percibida como compleja y multidimensional, la mayoría de actores consultados parecieron de acuerdo en que la solución era relativamente simple: una contundente inyección de recursos.

- “Si tuviera una barita mágica, que se dieran todos los recursos para que los padres tuvieran el tiempo necesario para atender el proceso educativo de sus hijos, como mejorar sus sueldos, sus jornadas de trabajo, que tuvieran tiempo de calidad para sus hijos, que se les brindara ese espacio. En cuanto a los alumnos, que se les diera todo el material didáctico para que no hubiera ningún pretexto para no realizar sus trabajos escolares. Como maestros, incentivos económicos como mejorar los sueldos (y eso que tenemos carrera magisterial), proveernos del material didáctico adecuado. Y que las escuelas cuenten con todos los recursos adecuados---comedores, que el gobierno se hiciera cargo de la alimentación de los alumnos en las escuelas [...] que el gobierno mantuviera realmente las escuelas para que no parezca que la escuela hace el negocio [cobrándole a los papás].” (M5)
- “En mi punto de vista, la SEP y el gobierno federal debería dar a todas las escuelas el recurso ya de entrada, no tenerlo que demostrar como si fuera para nosotros. Tenemos que buscar presupuestos para cada cosita que nos debería de dar el ayuntamiento...ah, pero también hay veces que se duplica el esfuerzo.” (D5)
- “Que aumenten el presupuesto para educación pero en serio [...] son muchos los niños que hay que atender, así que el gobierno debería hacerse cargo de eso, ¡pero de todo a todo, no nomás pagando la luz y mandando libros de texto, sino todo lo que se necesita para enseñar y para aprender!” (M 16/DS1)
- “Yo pienso que la SEP y el gobierno no están haciendo suficiente y tienen que invertir mucho más en educación. Una sociedad poco educada o, peor, mal educada, no tiene futuro y por eso pasa lo que pasa en nuestro país. Mire usted a Brasil, ellos estaban pero que nosotros, invirtieron en educación y su situación en general va mejorando.” (D7)
- “El gobierno está haciendo las cosas al revés, nada más quiere curar los síntomas y no la enfermedad. Lo que tiene que hacer es gastarse el dinero en resolver las verdaderas causas de los problemas sociales. Mira, ahora están dándole, supuestamente con todo lo necesario, a luchar contra el narco y la delincuencia, pero para la educación ya no hay [dinero]. ¡No se fijan que todo eso tiene un origen y la educación es la clave para atacar el problema de raíz! Pero no, aquí nos tienen pasando trabajos y tratando de hacer milagros con lo poquito que hay para guiar a estos muchachitos e intentar alejarlos de la mala vida.” (D11)
- “Yo quisiera que todo estuviera de buena calidad, baños bonitos, aulas más amplias, que cada salón tuviera un cañón y una lap top. Aquí solo 5º y 6º tienen enciclomedia. Pondría pantalla grande para dar clase con todos los niños; un súper equipo; cada maestro con su lap y grabadora; una bodega bien organizada de materiales, también con tecnología pero sin olvidar lo que usábamos antes, loterías...que no tuviéramos que pedir a los papás y que no nos den.” (M17)

En muy escasas ocasiones algún actor agregó otros factores como posibles soluciones a la falta de calidad educativa, pero incluso en esos casos se enfatizó la inminente necesidad de una mayor financiación a las escuelas.

“Deberíamos organizar nuestros programas con las necesidades de los niños y la sociedad. Aunque seamos de la OCDE, sí queremos ir para allá, tenemos que partir de nuestra realidad, no la de países más desarrollados. Pero eso sí, si el gobierno quiere que tengamos resultados de países desarrollados, nos tiene que financiar como lo hacen los países desarrollados.” (M11)

El comentario anterior resulta particularmente interesante considerando que, de acuerdo a las autoridades mexicanas, el gasto anual en educación ha aumentado significativamente y constituye uno de los más altos de entre los países miembros de la OCDE. Si bien, todas las personas entrevistadas en esta investigación respondieron haber escuchado algo sobre dicho incremento, la inmensa mayoría lo relacionaban con los recursos disponibles a través de programas como el PEC y no como financiación universal a las necesidades del sistema educativo. “[...] Con el PEC sí dan dinero” (D7), aclaraba un directivo. Algunos de estos actores incluso se mostraron desconfiados respecto a las declaraciones oficiales y aseguraban que “las escuelas y los estudiantes son los últimos en beneficiarse si es que es cierto que hay más dinero.” (M16/DS1)

- “Fingen que sí pero en realidad no. Porque ahora dizque les van a regalar a los maestros una lap-top, pero eso es de un fideicomiso desde el 2007 y no sabían cómo gastárselo. Sí habrá más gastos allá arriba pero no en la base.” (M13)
- “Dicen que sí, pero no, no sé dónde se canaliza, siguen habiendo muchas deficiencias. Antes no había ni directivos y no hay apoyo para infraestructura.” (M19)
- “Se supone que ha aumentado el gasto en educación, pero es porque hay más población, no porque gasten más en cada niño.” (M10)
- “Cada año dice el presidente que gastan más y más en educación, pero yo no sé a dónde se les va porque aquí no vemos nada. Dicen que es porque nada más en salarios se les acaba lo que hay, pero no puede ser cierto...nos pagan bien poquito y, aunque seamos muchos también son muchos los niños que hay que atender, así que el gobierno debería hacerse cargo de eso [...] (M16/DS1)
- “¡[El gasto] se ha disminuido! Ahora tenemos más jefes en lugar que menos, ahora son cuatro. Gastan el 3% del PIB.. ¿¡Y a cuánta gente hay que aplicarle eso!?” (F3)

Finalmente, un directivo ofreció un análisis sobre el gasto educativo que ayuda a explicar que las escuelas no se vean beneficiadas por los recursos gubernamentales.

“[...] Aproximadamente el 75% de la educación que se imparte en México es por el gasto que realiza el estado, entonces pone en desventaja a los estados más pobres. Luego, el 11% lo realiza el gobierno federal y el 6% es la educación privada. Esto en

educación básica. El restante como un 4 ó 5% es subsidio autónomo como de capacitaciones de empresas y esas cosas. Pero entonces, vemos que el estado es el principal contribuyente en las escuelas y es triste ver que sea tan reducido el presupuesto. En otra estadística veíamos que entre el 94 y el 98% está destinado específicamente para salarios – que no han aumentado desde hace mucho- y gastos corrientes, y el resto para infraestructura...para mejoras es que queda muy poco, hablando de mejoras de todo tipo.” (D7)

Desgraciadamente, como se puede observar en este último apartado, las preocupaciones de las comunidades escolares o no han conseguido trascender hasta llegar a las autoridades educativas o han sido ignoradas. Si bien en el discurso oficial el gasto educativo se ha incrementado de manera importante, también es cierto que el gasto por alumno de educación básica en México sigue siendo tres veces inferior al del resto de países de la OCDE (OCDE 2010) - solamente unos 27 mil 500 pesos anuales equivalentes a 2 mil 900 pesos al mes. “Más del 90% de la inversión educativa mexicana se dedica a pagar sueldos, lo que deja poco margen de maniobra para otros recursos educativos y mantiene “muy bajo” el gasto por alumno” (CNN 2010). Además, según lo expresan los diferentes actores consultados, estos presuntos incrementos de “todas formas no son visibles en las escuelas y en las aulas, entonces [...] es como si no existieran.” (D6)

2.3. Descripción de los perfiles para la elección de profesores y directivos, en caso de que existan

La existencia de perfiles profesionales específicos para la elección de cargos docentes y de dirección escolar es fundamental para el funcionamiento ordenado, equitativo y homogéneo de un sistema educativo (Blat, 1984: 61). Por lo tanto, en esta investigación se creyó importante consultar a funcionarios, directivos y profesores sobre dichos perfiles con el fin de evaluar los mecanismos de selección del personal escolar. Desgraciadamente, los actores revelaron que desconocían su existencia de manera formal y señalaban que sus tareas ni siquiera se encontraban bien delimitadas, lo que con frecuencia dificultaba la colaboración intra-institucional y/o duplicaba esfuerzos.

- “No queda clara la tarea del director [...] A los padres les digo que aquí me tienen a sus órdenes, pero también les digo que mucho tiempo no estoy porque tengo que andar en reuniones, buscando presupuestos, etc. Y como no tengo auxiliar de dirección pues no alcanzo. Como en las escuelas no tenemos bien definidas nuestras tareas, pues toca hacer de todo.” (D7)
- “Aquí no nos piden nada y nos piden todo. ¿O sabe usted si hay algún perfil para ser director? Porque según yo no hay ninguno. Yo he tenido que hacer de todo, lo

único que se necesita es hacer de “todólogo” [risas], yo he tenido hasta que arreglar un tinaco con mis propias manos.” (D2)

- “La formación de los maestros es aleatoria...si eres el sistema educativo deberías saber a dónde quieres llegar y los requisitos que hay que llenar. El sistema educativo no tiene el perfil para formar a su gente y para contratarlos...y si lo tiene yo no sé cuál sea. Igual y la Normal tiene un perfil, cuando yo estuve no había y no se ha transformado mucho, están hasta los mismos maestros!” (F3)
- “No sabemos de perfiles. Te das cuenta nada más viendo que todos somos bien diferentes y ni siquiera partimos de una misma base formativa, o sea, igual y fuimos a la Normal, pero no todos tenemos los mismos conocimientos, ni las habilidades, ni la actitud. ¡Es un caos porque así el trabajo no fluye igual en todos lados! [...]” (M6)

Asimismo, al consultarle a profesores y directivos sobre los mecanismos que les dieron acceso a sus actuales cargos, todos estaban convencidos de que “no son los perfiles los que determinan la selección, sino los puntos de escalafón que dan acceso a las plazas, a las diferentes categorías y a mejores salarios docentes.” (M8)

- “Se hacen los exámenes, pero luego también están “vendidos” entonces al final ya no sabes quién llegó por esfuerzo y quién no. ¡Y luego que los que se esforzaron también estén bien preparados, porque en serio que no hay filtros!” (M6)
- “[...] los maestros no se escogen de acuerdo a ciertas competencias y eso es un desastre porque hay unos que no saben enseñar. ¡Hay unos aquí que no saben ni prender una compu en pleno siglo XXI! Luego, para subir de categoría nada más necesitas acumular puntos yendo a cursitos que no sirven de nada, así que cualquiera puede llegar a director sin siquiera tener dotes de liderazgo o saber de gestión y esas cosas.” (M17)

La mayoría de directivos refirieron haber ascendido por haber obtenido algún diplomado o maestría. Sin embargo, algunos también mencionaron que a veces se elige a directivos por “compadrazgos” o relaciones clientelares entre docentes y autoridades educativas.

- “Aquí los directores no son formados, es por dedazo, no por el perfil que tengan ni porque se hayan preparado.” (F3)
- “Ahora la elección de directivos ya ha dado un giro porque ahora ya no es tanto por compadrazgos, aunque siempre hay un poco de eso.” (D1)
- “Casi nadie está con perfiles adecuados. ¡Que el Secretario de Educación [debería ser] un maestro hecho en la escuela! ¡Todos los puestos son políticos y de poder!” (D3)

A falta de un esquema formal, teóricamente fundamentado y honesto para la selección del personal docente con base en aquellas habilidades más propicias para contribuir a la enseñanza, la niñez mexicana queda en manos de educadores que, aunque

bien intencionados, difícilmente pueden garantizarles un aprendizaje equitativo y de calidad.

2.4. Habilidades docentes que considera fundamentales para contribuir a la calidad educativa y si cree que la mayoría de profesores cuentan con ellas

A falta de perfiles para la selección del personal docente, se consideró oportuno preguntar a los miembros de las comunidades escolares si por lo menos la mayor parte de las plantillas contaban con aquellas habilidades o cualificaciones necesarias para contribuir a la calidad educativa. De esta manera, se ha intentado identificar si la problemática educativa que aborda esta tesis, además de contener carencias económicas, también comprende carencias estructurales a nivel de recursos humanos. Si bien varios de los actores respondieron espontáneamente a estas cuestiones ya al referirse a la falta de perfiles profesionales para la asignación de cargos docentes - como se puede ver en el apartado anterior -, se insistió sobre el tema en aquellos casos donde no se había hecho mención alguna.

Como resultado, se pudo constatar que aunque padres de familia, directivos y profesores parecían conscientes de la necesidad de que sus plantillas manejaran ciertas habilidades para garantizar una buena enseñanza, no existe consenso respecto a cuáles son las más importantes. Sus contribuciones, en este sentido, parecían más una lista de buenos deseos que una realidad vigente en sus respectivos planteles.

- “[...] manejo de grupo, manejo de padres de familia, empatía, comunicación, responsabilidad, sabernos involucrar y involucrar a la comunidad, convencer que estamos trabajando en equipo para una sola meta que son los niños. Los maestros deben ser líderes.” (D1)
- “¡Amor a lo que haces!” (M2)
- “Desde la actitud, la voluntad, el compromiso profesional, el conocimiento y la aplicación...conocer las habilidades del conocimiento para poderlas propiciar, porque esas habilidades tienen un nombre y siempre en todo lo que hagamos debemos tener un objetivo claro. Funcionalidad [...]” (D3)
- “Nosotros como docentes, ser competente en el manejo de la tecnología, computadoras y otros dispositivos, conocimiento de software adecuados a las estrategias didácticas.”(M5)
- “[...] Trabajo en equipo, la comunicación armónica, valores, respeto que se ha perdido mucho. Se resuelve estando EN la escuela, en el aula... El director tiene que estar para apoyar a los maestros porque la imagen del director refuerza.” (D6)
- “¡Que los maestros aprendan computación, es fundamental en estos momentos!” (D7)

- “Realizar la planeación adecuada conociendo métodos de enseñanza que las sepamos manejar al 100%.” (M16/DS1)
- “Creo yo que la primera es haber elegido la carrera correcta...eso te lleva adquirir las habilidades de empatía con tu grupo...porque sin empatía, aunque tengas las mejores estrategias no funciona. Trabajamos con humanos y así los debes de tratar con comprensión. Siento que debemos tener la habilidad de conocer al grupo para así elegir cómo trabajar con él. De ahí también se desprenden las habilidades de comunicación con ellos, motivarlos, que sepan que los tomas en cuenta. Yo nunca tengo chiqueados, no me gusta ser elitista, les tengo el mismo respeto y cariño, pero también las sanciones.” (M17)
- “[...] Herramientas de gestión, cómo movilizar, convencer, analizar, sistematizar información y observar.” (D11)

Enseguida, al preguntarles a estos mismos actores si todos los profesores de su escuela contaban con habilidades que habían referido, todos respondieron de manera negativa.

- “Desgraciadamente muchos no tienen ni la vocación, entonces pues obvio que no tienen la mejor actitud para enseñar ni están dispuestos a actualizarse. Es muy triste, pero lo cierto es que no todos quieren y saben ser buenos maestros.” (D3)
- “Yo creo que bien, bien, muy pocos.” (D1)
- “[...] No creo, se nota que hay muchos que no disfrutan lo que hacen. Yo creo que es como en todas las profesiones, muchos se equivocan en la elección, lo malo es que aquí los perjudicados son los niños.” (M2)
- “Uy no, para que todos estemos al día estamos a años luz.”(M5)
- “De los 11 maestros de grupo que hay en estos momentos, 4 o quizás 5 saben manejar la computadora para lo que necesitamos. Hay compañeras que han tomado cursos de informática los sábados, pero deberían programar tal vez suspender clases una semana incluso a nivel nacional para que se aprenda bien!! Hay grupos con encilcomedia pero el maestro no lo sabe usar!” (D7)
- “Para nada, la mayoría no sabemos planear porque mal estamos aprendiendo un método cuando nos lo cambian y así seguimos. Cada quien se ayuda como puede y con lo mucho o poco que sabe.” (M16/DS1)
- “Algunos de mis compañeros son como yo, pero no todos.” (M17)
- “[...] ¡La mayoría de la gente no cuenta con esas herramientas!” (D11)

Si bien es cierto que es difícil que el 100% del profesorado cuente con las herramientas y la formación óptima para ejercer la mejor enseñanza posible – sobre todo en un sistema educativo federal tan complejo como el mexicano -, también es cierto que en esta investigación la limitada capacitación de los cuerpos docentes parece ser la regla y no la excepción. De manera evidente, este hecho se traduce en una importante debilidad del sistema educativo mexicano y un gran obstáculo que ha de superarse urgentemente para ofrecer una enseñanza de calidad.

2.5. Descripción de los mecanismos de formación continua imperantes

Para continuar profundizando en los recursos cognitivos con que cuentan los docentes de las escuelas analizadas, aquí se retoma el tema de los mecanismos de formación continua imperantes para verificar si las autoridades intentan, de alguna manera, subsanar las carencias formativas de maestros y directivos. Por desgracia, al igual que en los apartados anteriores, las respuestas de los actores fueron poco alentadoras. Uno de los profesores explicó lo siguiente:

“Para entrar a la carrera tienen que durar ciertos años de permanencia, luego exámenes [...] Este año se llamaron Talleres de Actualización que son 3 días de cursos. Los que estamos en carrera magisterial, porque pasamos los exámenes, sí que nos estamos actualizando todo el tiempo, pero los que no pasan los examen pues nada más trabajan y ya.” (M17)

Asimismo, el director de un plantel analizado narró detalladamente los procedimientos que regularmente siguen las autoridades para impartir cursos de actualización, así como el sinnúmero de faltas en que éstas incurren.

“Los cursos tienen un proceso: alguien lo propone -como la secretaría de educación del estado o la subsecretaría de educación básica-, luego se aceptan, alguien de ellos mismos dan el curso en DF a un grupo de asesores que luego van a los estados, se encierran unos días en un hotel tomando el curso y finalmente lo dan a grandes cantidades de maestros. [...] Constantemente nos están invitando a cursos y sesiones para “mejorar la calidad”, pero con 5 ó 6 sesiones al año no se va a cambiar la mentalidad de los maestros...tendrán que pasar tal vez 10 años para aprender el nuevo método...pero lo malo es que apenas cuando lo estás entendiendo y aplicando correctamente, ahora viene otro cambio. [...]Yo siempre he dado cursos de capacitación de maestros pero por el mismo sueldo, pero si debemos apostarle a la educación, deberíamos hacer una verdadera inversión en la capacitación de los maestros. A los instructores o asesores de los cursos, se invita a alguien de entre ellos mismos para hablar por cierto perfil de comunicación...no nos pagan nada pero le tenemos que dedicar tiempo para prepararlo. ¡Además, se tiene que compactar en 3 días! Igual y toca algún maestro con muchas habilidades para ser conferencista, pero en la mayoría de los casos lamentablemente no basta con la buena intención de los maestros. ¡Muchos temas además se los tienes que aprender de cero! No te pagan pero alguna vez te dan una constancia para que te den un punto de escalafón. [...]Generalmente el problema es el tiempo, pero si además cuentas con que los cursos no están profesionalizados pues no sirven de nada. [...] Nos tocó un ejemplo de hace un par de años un curso al que fuimos a finales del ciclo. Yo iba a impartir el curso y tenía todo preparado, pero dos días antes nos cambiaron los materiales porque supuestamente lo habían mejorado, pero como yo no lo tenía listo, ¡pues improvisé! En realidad no estamos tan preparados para dar esos cursos, pero así se maneja en todos los niveles. Si realmente quieren prepararnos, tienen que contratar instructores o a nosotros mismos, porque luego resulta que a quienes contratan les pagan muchísimo. No hay mejor inversión que en formación para que

estemos al día...hasta en los libros nuevos...claro, cuando son nuevos porque muchas veces nada más les cambian la pasta.” (D7)

Respecto a la mala calidad y poca pertinencia de los programas de actualización o perfeccionamiento docente ofrecidos por las autoridades educativas, hay bastante consenso entre los actores entrevistados. Concretamente, 9 de los 12 directivos consultados y 13 de los 19 maestros comentaron experiencias y percepciones similares a la anterior e incluso culparon a dichos programas por distraer innecesariamente a los docentes de sus actividades escolares.

- “Los cursos anuales son 9 días en que sacan [a los profesores] de su aula, se rompe el seguimiento del grupo, ven las reformas y los programas durante el mismo ciclo escolar que las aplican, pero lo que no me gusta es que sea en horario escolar. Yo lo metería en horario sabatino con carga escalafonaria. Por ahora no tiene carga escalafonaria y sí están obligados a ir, por eso no se lo toman en serio. La temática es conocer los programas y las actividades son muy concretas. Luego las tienen que realizar en grupo y regresar evidencias, ahora a los de cuarto también les están pidiendo productos digitalizados [...] lo malo es que con tanto trabajo, algunos se lo inventan.” (D1)
- “[...] Siempre se trabajan en forma de taller y eso favorece a que cada uno dé su punto de vista, lo malo es que, como ni el maestro presentador maneja bien el tema, pues los puntos de vista se convierten así nada más en “conocimiento universal”. La realidad es que seguimos haciendo lo mismo pero lo peor es que, algunas veces ¡mi posible error lo pueden tomar otras personas como si fuera bueno y recomendable! [...] En serio que esto a veces en lugar de ayudar, es contraproducente.” (M16/DS1)
- “Todos son en horario lectivo y, además de que casi siempre son temas irrelevantes o hasta repetidos, al final ni siquiera tenemos que aplicar lo “aprendido”, nada más comprueban tu asistencia y listo [...] Para eso, sinceramente ni para qué le hacemos al cuento además a costa de los alumnos, porque les tenemos que suspender clases y ahí sí que se están perdiendo de aprender algo útil. [...] La mayoría de veces es una pérdida de tiempo.” (M10)
- “[...] Ni rendimos aquí ni allá. [...] ¡Y finalmente la capacitación es simulada! Si das un curso y nada más tienes que seguir la guía, pues lo podríamos hacer independientemente sin tener que salirnos de clase.” (M11)

El resto de los actores que no se expresaron de forma similar, se limitaron a calificar la formación continua como “normal” o como “la que hemos tenido siempre”. Sin embargo, en repetidas ocasiones ellos mismos aseguraban que, para estar verdaderamente actualizados, es necesario buscar programas formativos independientes a la Secretaría de Educación Pública. Por desgracia, dichos programas quedan restringidos para aquellos dispuestos a financiarlos – ya sea las escuelas o los mismos profesores - y generalmente no otorgan puntos escalafonarios, por lo que no son muy

solicitados. Sólo en los planteles donde se encontró a directivos y maestros especialmente motivados, fue que se habían destinado en algún momento recursos de programas como el PEC para la formación del profesorado. No obstante, como se demostrará en el apartado 3.5., la mayor parte de la financiación extraordinaria percibida por los planteles educativos se aprovecha para labores de mantenimiento y compra de materiales, ya que parecen ser necesidades más urgentes.

3. Valoración del Programa Escuelas de Calidad

Ya que la condición fundamental para la elaboración de las políticas *bottom-up* es la aplicación de una perspectiva “desde abajo”, la correcta apreciación de las mismas también ha de realizarse desde dicho ángulo de observación (Abu-Duhou, 1999). Por lo tanto, para analizar rigurosamente el origen del éxito o fracaso del Programa Escuelas de Calidad, las percepciones de los actores implementadores son imprescindibles. Es en este sentido que el presente bloque temático se dedica a narrar las aportaciones de los actores en relación a su grado de involucramiento desde los orígenes de dicho programa, su experiencia concreta en la fase de ejecución y su valoración de esta intervención pública como estrategia participativa para elevar la calidad de la educación.

Lo anterior responde, principalmente, a la segunda variable explicativa de esta tesis, por lo que las dimensiones analíticas que se presentan a continuación han sido construidas para examinar los cinco elementos constitutivos de las políticas *bottom-up* explicados en el marco teórico: 1) contextualización; 2) diagnósticos participativos; 3) flujo del *expertise* de abajo hacia arriba; 4) discrecionalidad; y 5) recursos económicos y cognitivos suficientes.

3.1. Percepción del PEC como innovador y “a la medida” - Contextualización

Como se refirió en el capítulo tercero de esta tesis, las políticas “*one-size-fits-all*”⁶⁰ o descontextualizadas engendran múltiples dificultades para su ejecución y entorpecen su

⁶⁰ El término “one-size-fits-all” se utiliza a menudo en la literatura anglosajona para referirse a aquellos métodos o estrategias de diversas índoles transferidos de un contexto a otro sin tomar en cuenta las especificidades del nuevo campo de aplicación. Específicamente, en la literatura sobre desarrollo internacional, dicho concepto se utiliza frecuentemente para describir aquellas políticas transferidas entre distintos escenarios socio-económicos y políticos, lo que frecuentemente constituye la semilla de su fracaso.

éxito. Por lo tanto, ya que la contextualización de las intervenciones públicas es una de las premisas necesarias para la elaboración de políticas *bottom-up* exitosas, en este apartado se describen las opiniones de los actores respecto a si el PEC, efectivamente, es el fruto de un esfuerzo por adecuar las experiencias internacionales y el conocimiento académico a la realidad educativa mexicana.

Por desgracia, la gran mayoría de actores desconocían que el PEC estuviera inspirado en otras experiencias porque, según aseguraron, “desde el principio nos lo vendieron como el gran invento del gobierno de la transición” (M8). Sólo dos directivos – específicamente quienes cursaron el Diplomado en Estratégica de la UNAM – sugirieron que el programa pudiera basarse en la investigación internacional utilizada en el currículo de dicho postgrado, pero no tenían muy claro que se hubiera adecuado al contexto mexicano.

- “Lo que quiere el PEC y lo que ves en el diplomado es lo mismito. Ahí te enseñan las bases de cómo debería ser un buen gestor, pero ya te toca a ti adaptarlo a las necesidades de tu escuela. Es como todo, hay un gran paso de la teoría a la práctica pero yo creo que por eso el PEC al final deja los PAT’s en manos de los directores...porque ellos ponen la teoría y nosotros la práctica.” (D1)
- “Se parece mucho a la temática del diplomado que te comentaba de la UNAM, pero seguramente tiene que estar contextualizado porque se necesita adaptar a cuáles son las entidades que intervienen, a la burocracia mexicana, al sistema federal, etcétera. El problema es que por un lado parece que nada más se centra en mejorar la gestión de las escuelas para que sepamos ahora sí que “rascarnos con nuestras propias unas”, pero tampoco es que conozcan muy bien por las que pasamos en las escuelas y a veces piden lo imposible [...] no se puede ser del todo autónomo y además estratégico cuando los salones se te están cayendo, los maestros están mal pagados y los niños llegan sin comer.” (D3)

Igualmente, una funcionaria relacionó intervenciones como el PEC con imposiciones determinadas por organismos de financiación internacional como el Banco Mundial, sugiriendo así poca contextualización y aún menos efectividad de las estrategias.

“Nos están queriendo imponer modelos de otras partes – por el Banco Mundial que nos da dinero – que no funcionan en un sistema tan rígido.” (F3)

Por su parte, varios miembros de las diferentes comunidades escolares expresaron su descontento con la falta de adecuación de programas, precisamente como el PEC, a las “verdaderas” necesidades y las circunstancias de la educación en México.

- “El PEC como idea es una maravilla, pero nuestra realidad es otra...se hace lo que se puede.” (D11)
- “En el sistema sí hay muchas debilidades. Quien nos representa no es maestro y es una gran desventaja... ¡yo no me puedo poner en los zapatos de un médico! Y de ahí es donde surgen, si no los programas, sí los lineamientos para su aplicación y su supervisión [...]” (M17)
- “[...] el problema es que el Secretario de Educación no sabe mucho de educación y el anterior tampoco era docente, entonces sus planeaciones se basan en los Planes Estatales de Desarrollo que son como una “cartita al niño dios”, cero realistas.[...]” (M10)
- “Hay cambios y para eso no estamos preparados. Apenas estamos conociendo un libro de texto y al poquito tiempo lo cambian, o sea que tengo que volver a empezar. Tratamos de conocer los programas y aplicarlos al mismo tiempo. PEC es algo muy ajeno a lo que comúnmente se trabaja, es extra, entonces no tiene punto de comparación.” (M16/DS1)
- “El PEC más bien nos limita porque no podría hacer bien mi trabajo de maestra o de secretaria técnica. Yo no puedo ir en las mañanas a las reuniones de PEC y son un limitante para que continuemos. Mi situación es como la mayoría de mis compañeros que tenemos doble turno y estaríamos solicitando permisos descuidando lo primordial. Otra de las limitantes es que nos exigen factura...podríamos comprar materiales más baratos, pero como tenemos que comprar en establecimientos más caros. Si una llave me cuesta \$10 en el mercado, por factura cuesta \$15.” (M18/DS2)
- “Porque al final en el discurso puede estar muy bien diseñado, en el discurso, pero en la práctica enfrentarte a la realidad y aplicar un programa que tiene implicaciones de innovación, y confrontar a un programa innovador con un sistema rígido, ahí te encargo. Ahí tenemos una seria problemática, y con las prácticas rígidas de todos nosotros y de las autoridades más altas. Venimos formados en una cultura muy dogmática, muy dictatorial, muy vertical, pero resulta que este programa es al revés, quiere lo otro...es más colaborativo, la toma de decisiones en colectivo, que la escuela sea más autónoma, la reflexión sobre la práctica, el trabajo participativo con los padres, la participación social, el trabajo colectivo, la actualización permanente, la planificación, el trabajo en los procesos de seguimiento y evaluación...la pregunta es si estamos preparados para todo eso.” (F3)

De hecho, algunos incluso refirieron que “así hace las cosas el gobierno, se lo imaginan desde sus escritorios [...] y luego esperan que hagamos magia [...] el PEC es una de tantas ocurrencias de nuestra SEP.” (M17) En ese sentido, 16 de los 30 de docentes consultados aseguraron que, aún si el Programa Escuelas de Calidad tenía la intención de innovar, al final las estrategias eran “más de lo mismo” o terminaban siéndolo a causa precisamente de la poca contextualización de las estrategias y de la incapacidad de los implementadores de adaptarse a tantos cambios.

- “[...] Nuevos no son, son los mismos pero remasterizados. Finalmente esta política educativa está maquillada usando nada más otros nombres, pero es lo que ya se hacía.” (D5)
- “Por ejemplo lo de la participación social del PEC, ¿que no me digan que es nuevo porque tiene desde 1992!” (M18/DS2)
- “En su inicio fue muy innovador e impactante, pero ya que lo ves de cerca, se parece mucho a otras cosas que ya se hacían[...] Ahora nada más le ponen nombres muy rimbombantes a lo que se hace de toda la vida. Fíjate, lo de la enseñanza transversal lo ponen como si fuera el descubrimiento del siglo, cuando siempre se ha usado” (D6)
- “PEC no ha cambiado, cambian un poquito los formatos, pero está bien cuadrado el programa y es para lo mismo.” (D4)
- “[...] La mentalidad no ha cambiado [...] Es rutinario, el problema más grave es la cultura de la simulación a nivel país. Es algo que deberíamos cambiar desde dentro, pero la inercia es tanta que no se ve por dónde.” (M10)
- “El sistema es rutinario, esta escuela era piloto del PEC...aquí se echó a andar y los maestros no lo asimilaban, querían seguir trabajando como lo anterior. Como ahora es por proyecto!! [...] Cuando empezó, trabajábamos con los libros de antes y los de pilotaje.[...]” (M18/DS2)
- “Una maestra fue a todo el curso y no confían, no los convencen de la utilidad y siguen haciendo lo mismo. Son muchos cambios para terminar en lo mismo.” (M11)

Finalmente, en contraste con todo lo descrito anteriormente, 11 actores consultados y 4 funcionarios – estos últimos por obvias razones – afirmaron que consideraban al PEC como un programa innovador y adaptado a las necesidades de los planteles. Sin embargo, al especificar las virtudes que le atribuían al programa en ese sentido, la mayor parte de los comentarios se limitaban a alabar la financiación adicional para la adquisición de materiales y algunos incluso mostraban poco conocimiento respecto a las especificaciones de dicha intervención.

- “PEC es uno de los programas más innovadores que yo conozco por sus objetivos y los recursos que ofrece [...] En Jalisco son 13mil escuelas y el PEC atiende a solo 1,800 y nosotros impactamos el mínimo. Y si quieres lograr realmente los objetivos del PEC lo tendrías que hacer con las 13000 escuelas. El PEC quiere tapar el sol con un dedo.[...] El PEC es innovador, pero hace 10 años, ahora ya se están haciendo rutinas de cosas que se fueron adaptando al sistema rígido y que se “establecieron” pero deformadas. Hubo escuelas a las que el PEC les cayó como anillo al dedo pero porque la propia escuela ya tenía elementos para hacer los cambios y solo necesitaban el recurso.” (F3)
- “Definitivamente es una estrategia innovadora y se ha intentado que se acerque lo más posible a la realidad en las escuelas. Lo malo es que no podemos forzar a los directores a gastar en cuestiones más académicas, entonces la mayor parte se destina a materiales y mantenimiento porque ellos son quienes tienen la prerrogativa de definir que eso es lo que más necesitan.”(F6)

- “Veo que la directora está haciendo cosas buenas con ese dinero porque lo que he visto y oído, los papás son morositos para pagar. [...] La directora ahora ya arregló las computadoras; el techo se goteaba y ahora [...] arregló todo y dice que es con lo del PEC. Hay una maestra que lleva a niños a lectura una hora a la semana y clases de computo y antes no había nada.” (P17)
- “Sí es innovador el PEC porque te permiten que como institución des en lo medular, que compres lo que te hace falta. [...] además, si trabajan en un ambiente físico más bonito pues ayuda.” (M11)
- “Es bueno porque antes había problemas con baños y drenaje entonces que provocaban muchas infecciones en los niños. Antes del PEC había poca luz, como dos focos y ahora hasta el último rincón hay luz porque oscurece pronto.” (M7)
- “Ahora sí lo veo como nuevo, este último sí porque cada año lo van cambiando. En los ámbitos ya separaron lo técnico-pedagógico en dos conceptos – no sé si para ponernos más trabas o para hacerlo realmente para mejor. [...] Yo en el 6o año ya no puedo dedicarlo a material didáctico y tampoco en formación entonces no conviene!! Pueden en todo caso cambiar los porcentajes pero es engorroso.” (D8)
- “Es que no sé cómo estaba antes...pero no, creo que antes del PEC no podíamos comprar casi nada entonces sí es nuevo.” (M4)

En resumen, si bien en algunos casos el PEC ha logrado ser acogido como un programa innovador y adecuado para enfrentar las necesidades meramente económicas de las escuelas, la gran mayoría de los implementadores lo conciben como poco realista y en ocasiones hasta como “más de lo mismo”⁶¹. Por lo tanto, en estos términos difícilmente se puede calificar al programa como contextualizado e innovador ya que dichos actores no parecen convencidos de que sea fruto de un verdadero conocimiento del campo de aplicación y más bien lo relacionan con estrategias anteriores “remasterizadas”. De esta manera, sin un programa genuinamente hecho a la medida de la realidad de la educación mexicana, difícilmente se puede esperar que los implementadores generen estrategias “*ad hoc*” bien enfocadas a mejorar la calidad del servicio educativo.

3.2. Identificación de la naturaleza participativa en la elaboración del PEC – Diagnósticos Participativos

Ya que, como se ha podido observar, el desconocimiento del campo pone en riesgo hasta las mejores ideas (Goodin & Klingemann, 2001: 862), otra de las principales virtudes de las políticas *bottom-up* es precisamente su familiaridad con la realidad sobre la que trabajan. Familiaridad que se consigue a través del involucramiento, desde las etapas de elaboración, de quienes se encuentran más cerca de la problemática.

⁶¹ Los 6 docentes restantes dieron respuestas ambiguas o no tenían claro si el programa era una estrategia auténticamente innovadora.

Asimismo, este enfoque participativo permite a los *policy-makers* descifrar lo que motiva las micro-decisiones de los implementadores para anticipar e influir sobre su conducta y así conseguir los objetivos deseados. Por lo tanto, para el correcto análisis del PEC como intervención pública de tipo *bottom-up*, ha sido fundamental identificar el grado de involucramiento de los proveedores del servicio educativo en las primeras fases de planeación de la política, así como en la construcción de proyectos escolares colegiados.

Para ello, primeramente se les preguntó a los miembros de las comunidades escolares si habían sido consultados por las autoridades educativas para contribuir concretamente a la elaboración del PEC. Por desgracia, absolutamente todas las respuestas fueron negativas, pues ninguno de los actores admitió haber sido consultado ni para la elaboración del PEC ni para la creación de ninguna otra intervención educativa. Todos coincidieron en que la elaboración de las políticas en México se realiza únicamente en las altas esferas de decisión.

- “Invitan a escuelas con bajo rendimiento y algunas sienten como que les ponen “orejas de burro”, pero [...] sí estoy segura de que no hubo consulta ciudadana.” (D1)
- “Que yo me dé cuenta no.” (D6)
- “Desconozco, a mí no me tocó responder a nada, pero así lo hacen siempre.” (D10)
- “No supimos de consultas, ahora ya nada más nos dicen que estamos inscritos y llenamos documentos.” (M8)
- “A nivel federal no tomaron a nadie en cuenta. A nosotros nos informó un amigo incluso antes de que salieran los spots televisivos...que fueron muy poquitos por cierto y no hubo suficiente información.” (M10)
- “¡Uy no, qué esperanzas que nos consulten!” (M16/DS1)

Los funcionarios del PEC, también corroboraron estas versiones.

- “Si se hacía una investigación sobre un programa casi nunca se nos entregan los resultados. Dijeron que sí hubo una consulta a los profesores...pero no sé si fue muy real porque pareció como que ellos ya tenían un previo diagnóstico porque dizque hicieron la consulta en 2000 y [al mismo tiempo] ya habían reformas sobre los mismo.[...] En todo caso, yo no conozco a nadie que haya participado en la consulta.” (F3)
- “No tengo información, no me enteré específicamente, pero yo asumo que fue una decisión gubernamental, desde la presidencia de la República. Yo creo que sí se hizo una investigación, no se lanzó a vapor..., aunque desde mi perspectiva posiblemente insuficiente, hasta ahí lo dejo. Pero una investigación eh, no una consulta.” (F7)

Enseguida, para determinar si por lo menos las preocupaciones y necesidades de las comunidades escolares se habían incorporado en el diseño del programa, se les preguntó a sus miembros al respecto. El resultado fue que, a pesar de que la amplia mayoría agradecían la inyección de recursos extraordinarios para subsanar las necesidades de los planteles, consideraban que muchos otros aspectos - como la falta de tiempo y preparación, la insuficiencia salarial y el exceso de trabajo administrativo – eran ignorados por el programa.

- “[...] la SEP pide una cosa y la realidad es otra. Exceso de proyectos, convocatorias de poca utilidad, falta de claridad en las tareas de cada uno, duplicidad de esfuerzos. [...] Cuando uno conoce a dónde dirigirse [la colaboración] es fluida, pero cuando no sabes se convierte en muy burocrática. Eso nos pasa con el PEC. Ahora además nos piden subir calificaciones [al SIPEC], lo que le correspondería a la DERSE... ¡se duplican esfuerzos innecesariamente y nos siguen pagando igual de mal![...]” (M11)
- “No se dan cuenta.[...] tenemos que hacer actas, pero también tenemos que ponerlo por internet y luego presentarlas en físico...a veces hasta se multiplica el trabajo.[...] Pero además es que no piensan que muchas escuelas ni siquiera tienen computadora, entonces nada más piden y no dan.”(D7)
- “Hay demasiada carga administrativa. Tenemos como 3 años con la reforma y nos mandan libros nuevos a dos meses de terminar el curso. [...] Si consideraran lo que necesitamos, nos darían más tiempo –remunerado obviamente- o nos quitarían trabas burocráticas.” (D16)
- “[...] dicen “¡mañana es el curso!”[...] Aquí algo que cuidamos mucho es que los niños no falten a clases y cuando se tienen que ir [los maestros] contratamos a maestros que vengan esa semana y sigan el programa de su maestra...pero si nos dicen un día antes no podemos hacer nada [...] Eso se deberá a que esperan indicaciones superiores y como es en cascada. ¡Podrían tener un calendario nacional, pero cada estado se maneja diferente, entonces es muy confuso! Las autoridades no se dan cuenta o prefieren no hacer nada.” (D9)
- “El PEC no paga el internet cuando es súper necesario!” (D11)
- “La problemática sigue siendo la misma y se va intensificando por la situación económica. Los maestros ganan más o menos pero ahora no alcanza, trabajan doble plazas, la sociedad exige...te tratan como obrero pero te exigen como profesionista. [...] Esto siguen sin tomarlo en cuenta.” (F3)

Lo anterior demuestra la inexistencia de diagnósticos realmente participativos a nivel nacional, minando una vez más el contenido auténticamente *bottom-up* del Programa Escuelas de Calidad. Queda claro entonces que una política construida supuestamente “desde abajo” no puede ser exitosa sin tomar en cuenta a quienes genuinamente cuentan con esa perspectiva (Abu-Duhou, 1999).

De cualquier modo, se consideró interesante contrastar el involucramiento de los implementadores del PEC a nivel nacional con su participación a nivel escolar para

averiguar si la situación era igualmente grave. No obstante, a pesar de que todos los actores consultados coincidieron en que a nivel nacional no se les tomó en cuenta, 12 de los 19 maestros reconocieron por lo menos haber participado en la decisión de entrar al programa gracias a la iniciativa de los directivos – lo que en realidad es un requisito oficial para el acceso al programa⁶².

- “Para cuando lo hicieron no, pero aquí en la escuela se hizo una reunión y encuestas a padres y profesores para entrar en el PEC.” (P13)
- “Quiero pensar que el PEC nace a partir del bajo rendimiento que se mostró en las evaluaciones, pero no de las recomendaciones de nosotros [...] Aquí se hizo una consulta, se convocó a los padres de familia para que aportaran ideas por encuesta, vimos lo que ellos observaban como debilidades [...] Esto fue en la escuela, no a nivel nacional, a los maestros no nos consultan nunca a nivel nacional.” (M5)

Desafortunadamente, este no fue el caso para 15 de los 17 padres y para 7 maestros. Específicamente, en cinco planteles se registraron irregularidades en la recopilación de firmas, por lo que los respectivos profesores expresaron su inconformidad. Estos aseguraron no haber sido consultados e incluso, en ambos turnos de un mismo plantel, haber sido engañados para dar su firma de consentimiento al PEC.

- “[...] Aquí lo decidió el director, no maestros. Como en carrera magisterial nos dijeron que el dinero no era para nosotros sino para la escuela, entonces mucho prefirieron no.” (M10)
- “Entrar al PEC lo decidí yo. El equipo ya estaba formado, pero con algunas estrategias los asustaba un poco con que podían cerrar la escuela por supervisión...siempre respaldado con reflexión, pero ya lo conseguí. [...] los profesores le huyen al PEC, es mucho trabajo. [...] Ahora, no es que ellos estén aquí porque quieren, la SEP los manda y, como ya hay PEC pues se tienen que adaptar al proyecto.” (D4)
- “En la escuela el supervisor nos dio información pero había tabús y nos opusimos porque decían que íbamos a trabajar.[...] Nos forzaron a entrar porque la supervisora nos invitó a comer y nos puso a firmar sin que nos diéramos cuenta que era la carta compromiso...la zona éramos 8 escuelas y a los 8 directores nos hicieron lo mismo...cuando vinimos con los maestros fue fatal porque estaban inconformes porque no se les consideró y temían que era más trabajo. Les tuvimos que manejar que de todas formas teníamos que entrara. De esas 8, 4 seguimos en PEC...bueno, justo hoy nos dictaminaron y como me falta un cheque este año ya nos vamos a salir.” (D8)

Estas últimas citas son particularmente preocupantes ya que demuestran que en algunos casos la naturaleza participativa del programa se reduce a una mera simulación

⁶² Uno de los requisitos para acceder al Programa Escuelas de Calidad es que los directivos cuenten con por lo menos el 80% de consenso entre sus equipos docentes.

donde los implementadores no sólo no son tomados en cuenta, sino que llegan a ser manipulados a gusto de sus superiores. Esto puede deberse al financiamiento adicional que reciben los supervisores de zona de acuerdo a la cantidad de escuelas que logran incorporar al PEC, lo que es ejemplo de la poca profesionalidad de algunos funcionarios encargados de motivar y acompañar a las escuelas en su esfuerzo por mejorar la calidad educativa.

Finalmente, para verificar la existencia de diagnósticos participativos por lo menos al interior de los planteles, se cuestionó a los actores sobre su participación en la elaboración de PETE's y PAT's. Como resultado, 7 de los 19 profesores reconocieron participar anualmente en su construcción, 5 dieron fe de la existencia de reuniones donde otros maestros colaboraban y los 6 restantes –casi todos los que no fueron consultados para la inscripción al PEC – aseguraron que el director y su asistente se hacían cargo de dicha tarea. Como se verá a continuación, por lo menos al interior de las escuelas sí se ha conseguido involucrar a algunos docentes en la elaboración de proyectos de mejora. No obstante, en ocasiones, este mecanismo ya formaba parte de la dinámica escolar previa al PEC – en los planteles claramente más motivados - y sigue sin constituir un elemento imprescindible del programa pues “lo importante es que el formato esté completo y que firmen todos [los maestros].” (F2).

- “Tenemos Juntas de Consejo Técnico con todos los maestros, nos dan un día al mes, aunque nos falta más porque son muchos puntos los que hay que tratar. [...] A mí me hace mucho ruido la redacción del PAT, pero para hacer uno bien necesitaríamos como una semana y no hay tiempo. [...] Aunque antes no se entregaban PAT's, de todas formas ya se hacían programaciones en colectivo con la directora anterior.” (D1)
- “Cada ciclo al inicio, como la segunda semana de escuela en agosto, nos reunimos el Consejo Técnico, que somos docentes y el directivo, y tomando en cuenta al Consejo de Participación.” (M5)
- “Cada maestro hace su programa y luego los unifican. [...] Eso es de siempre, pero ahora se llama PAT.” (M11)
- “Cada maestros que está comisionado a un tema lo archiva.” (D5)
- “Ahora, nos reunimos en junta de consejo técnico cada último viernes de cada mes, de 8 a 1 pm. También a principio o fin de año se toman acuerdos para ver las necesidades, pero sólo el 1% participan.” (P1)
- “Yo nunca, pero antes se reunían algunos maestros y cada uno aportaba las actividades a desarrollar. Lo importante para que te los acepte el PEC es que todos firmemos.” (M16/DS1)
- “A los maestros no se les puede exigir que hagan [los proyectos] porque tienen familia y lo tiene que hacer el director. Si estuviera bien el sistema sería algo muy

bueno tener tiempo para reuniones y ya no sacar a los maestros a nomás llenar las formas y exigir que no se equivoquen pues los estresa.”(D16)

Todo lo anterior muestra que, aunque el PEC en realidad no surgió de un proceso participativo y que la sensación general de sus implementadores es que el programa no recoge sus verdaderas necesidades y preocupaciones, cuando menos ha incentivado el involucramiento de los equipos docentes al interior de las escuelas para la elaboración de los proyectos de mejora. Por desgracia, esta no es una condición suficiente para convertir a esta intervención pública en *bottom-up* pues carece de dos ventajas fundamentales: la familiaridad con la realidad sobre la que trabaja y el conocimiento de lo que incentiva las micro-decisiones de sus implementadores. En otras palabras, el PEC no se sustenta en un diagnóstico participativo que le permita adecuarse a las condiciones y requerimientos del campo y no tiene la capacidad de anticipar y por lo tanto de influir sobre la conducta de sus ejecutores. De esta manera, si bien la participación de las comunidades en la elaboración de PETE's y PAT's no debe ser subestimada, ésta puede resultar poco efectiva y hasta contraproducente al funcionar de forma desarticulada y en condiciones diferentes a las previstas por el programa.

3.3. Apreciación de los mecanismos de retroalimentación para la mejora de la política educativa – Flujo del *Expertise* de Abajo Hacia Arriba

Una vez demostrado que los implementadores no fueron tomados en cuenta desde la fase de elaboración del Programa Escuelas de Calidad, es fundamental distinguir si, por lo menos, su conocimiento experto o *expertise* ha logrado fluir de la base a la cúpula de decisión para mejorar el programa federal paulatinamente.

Como ya se mencionó en el apartado teórico, los cambios incrementales que describe Lindblom (1959) no son necesariamente perjudiciales siempre y cuando sean fruto de una reflexión contextualizada y no de un reflejo inconsciente. Por lo tanto, para los fines de esta investigación se solicitó a los miembros de las comunidades escolares de la “muestra” que describieran los canales de retroalimentación con que contaba el programa para generar mejoras incrementales y si, en todo caso, consideraban que sus contribuciones habían sido de utilidad.

Primeramente, los sujetos entrevistados detallaron a estos mecanismos de la siguiente manera:

- “Hay dos asesorías en todo el año y les he peleado más. La primera muy general de cómo hacer los documentos y requisitos, a la mitad del ciclo hacen seguimiento y evaluación y te dan instrumentos, pero ya es en mayo...falta más tiempo. [...] Se supone que esa es nuestra oportunidad de contribuir, pero no tenemos tiempo ni para analizar ni para plantear las mejoras, lo quieren todo al vapor, en 2 horas.” (D11)
- “Antes nos pedían medidas de evaluación cuantificables, medibles y observables...entonces entregábamos los ejercicios de los niños.[...] Cada mes nosotros les llevábamos las evaluaciones al PEC y vimos que los niños sí mejoraban en su aprovechamiento...pero porque nosotros lo analizamos. [...] Ahora ya no te exige PEC, yo creo que porque no tienen tiempo ni de hojear lo que les damos.” (M10)

Por su parte, los comentarios más ilustrativos de los funcionarios al cargo del programa se exponen a continuación.

- “Este año pensamos hacer el Foro de Intercambio de Experiencias en Jalisco porque en el D.F. lo hicieron, no sé si hace un año o algo así, y la respuesta fue muy buena. La idea es que se reúnan los directores y compartan sus experiencias para que aprendan los unos de los otros y tal vez luego puedan incorporar a sus escuelas estrategias que han funcionado en otras. Lo malo es que, insisto, cuando no sabes hacia dónde debes dirigirte, pues cualquier cosa que hagas está bien, entonces el riesgo es que también se reproduzcan los vicios del programa. [...] A nivel autoridades no sé si toman [estos foros] en cuenta para mejorar la política, pero nosotros hacemos el intento.” (F3)
- “Nos reunimos en la sala de juntas una vez al año y perdemos horas discutiendo sobre un párrafo. Se supone que de ahí tienen que surgir las mejoras a las Reglas de Operación y para los manuales informativos a nivel estatal, eso de acuerdo a las experiencias de todos ese año, pero la verdad es que al final terminamos haciendo puros cambios superficiales...O sea, como no llegamos a veces a acuerdos o no nos permiten hacer ciertas cosas – como lo de la dictaminación – pues nada más se frasean las cosas diferente, se recortan párrafos o se cambian los temas de sección, pero de fondo no se modifica absolutamente nada.” (F7)

En el mismo tenor, la utilidad de sus contribuciones o solicitudes a las autoridades para mejorar la efectividad del programa, se percibieron como poco tomadas en cuenta pues, según lo narran 13 docentes, casi todo sigue igual o incluso ha empeorado.

- “Yo creo que se ha ido modificando pero para mal. [...] cada vez estamos más perdidos, con más trabajo y cada vez dan menos dinero, entonces se va haciendo menos y menos atractivo. [...] si aunque sea viéramos que somos escuchados y que va para mejor, pero no, al contrario, cada vez es más chamba.” (M10)
- “Mira, a mi ver, siguen sin motivarnos a nosotros los maestros, siguen sin darnos suficiente información, los supervisores siguen igual de anticuados y ya ni siquiera dan el dinero que al principio y que nos ayudaba tanto...entonces no, yo creo que no toman en cuenta nuestras contribuciones.” (M16/DS1)

- “Les hemos pedido un montón de veces que se acerquen los asesores técnico-pedagógicos, pero no hacen caso. Si no vamos nosotros, nadie viene. [...] los supervisores nada más cumplen con visitarnos ahora sí que “cada venida de obispo”, entonces si esos son nuestros canales para aclarar dudas o retroalimentar al programa, pues a buen santo nos encomendamos, ¿no?” (M12)
- “No hay nada de cambios. Mi niña está en cuarto y desde primero está igual o peor la escuela. Porque na’ más lo único que pintan es la fachada, pero no hay ni árboles ni nada...y hay tanta peligrosidad acá atrás.” (P6)

Todos los funcionarios de mandos medios – es decir, 6 de los 9 entrevistados – se mostraron igualmente frustrados, pues consideraban que la ineficacia de la cadena burocrática les impedía producir las mejoras que identificaban como necesarias.

- “No se pueden saltar rangos porque hay problemas de jerarquías entonces no pasan las buenas ideas.” (F2)
- “[...] Primero nos dirigimos a las DERSES⁶³ y ellos se encargan de distribuir la información, pero muchas veces ni siquiera lo hacen [...] yo he sugerido que, en vez de que los supervisores se informen del PEC y los formalismos de CAPECE a través de las DERSE, que vengan directamente aquí, ¡pero Dios nos libre de saltarnos una barrera jerárquica!” (F5)
- “Yo me he ofrecido para hacer una primera revisión [de los documentos] con los directores pero con una directriz de él dando énfasis al área pedagógica, a la congruencia, a que se especifiquen las actividades en lugar del rollo. Lo hice un año pero no me dejaron más porque la Coordinadora dijo que, como no lo podían hacer todos, pues había que ser parejos. Siempre pido que los dictaminadores seamos nosotros en cada reunión, pero no lo aceptan. [...] Estoy seguro de que eso sí ayudaría, pero como es más trabajo y no todos están dispuestos, pues nos quedamos como siempre en el intento, en el espacio de las buenas ideas que no se pueden aterrizar.” (F7)

En definitiva, el PEC no ha conseguido materializar el objetivo de mejorar a través del aprendizaje, pues sus canales de retroalimentación siguen formando parte de un entramado burocrático rígido y complejo que no admite sugerencias. De esta manera, el *expertise* de la base no enriquece las decisiones de la cúpula ya sea por falta de tiempo, de recursos o de voluntad, pero finalmente el resultado, como bien dice el último funcionario citado, se queda “[...] en el espacio de las buenas ideas que no se pueden aterrizar.” (F7)

⁶³ DERSE - Delegación Regional Secretaría de Educación.

3.4. Valoración del margen de maniobra de los implementadores y de los mecanismos de acompañamiento del programa - Discrecionalidad

De acuerdo a nuestro marco teórico, un alto nivel de discrecionalidad en manos de los implementadores de una política abre la puerta a la creatividad para la consecución de sus metas. Es por ello que, considerando que las políticas *bottom-up* requieren precisamente de creatividad y flexibilidad para convertir las decisiones en estrategias *ad-hoc*, el grado de discrecionalidad con el que cuentan estos actores es crucial para nuestro análisis del PEC.

Dicho margen de maniobra se encuentra principalmente en programas que especifican más los objetivos que las actividades (Simon y March, 1958). Por lo tanto, en primera instancia se cuestionó a los miembros de las comunidades escolares, así como a funcionarios, sobre su valoración de la proporción entre ambos elementos sin especificarles el vínculo que se buscaba con la discrecionalidad. A esto, 18 de los 30 docentes y 8 de los 9 funcionarios entrevistados respondieron que “se especifican más las actividades.” (F7)

- “Más las actividades, porque los objetivos son más intangibles... los eliges tú.” (D4)
- “Se especifican más las actividades que los objetivos [...] rara vez se revisa si se lograron los objetivos. Se hacen informes mensuales de actividades y los objetivos nada más los ven los jefes, a nosotros no nos pasan la información.” (F5)

En contraste, 9 maestros se consideraron que tenían más peso los objetivos pero, contradictoriamente, algunos de ellos definieron dichas metas como “rendir cuentas, dar seguimiento a las acciones que nos indican” (D1), o como “trabajar por proyecto, registrar todas las actividades” (D9). Finalmente, los 3 profesores restantes dijeron que ambos factores se detallaban en el PEC.

De cualquier manera, para evitar interpretaciones incorrectas a estas respuestas, es importante matizar que, los docentes en especial confundían los objetivos y las actividades del programa – incluidos en las Reglas de Operación - con las dimensiones y las acciones que conformaban el PETE y los PAT’s.

“Tienes dimensiones a las que tienes que responder y te dejan que tú decidas en qué necesitas más.” (D2)

Por ende, más que obtener una visión clara respecto al grado de discrecionalidad de los actores a través de estas preguntas, se evidenció su desconocimiento con respecto a los

objetivos cualitativos del programa. Sin embargo, una pista importante para inferir si en el PEC se especifican más los objetivos o las actividades, es precisamente el hecho de que, como se discutió en el capítulo IV, muchos actores no tengan claro el concepto de calidad educativa – objetivo principal del programa. Además, considerando que la mayor preocupación de los implementadores parece ser el cumplir con los formalismos de esta intervención, se sugiere un mayor énfasis en las actividades que en los objetivos.

De cualquier forma, ante esta falta de claridad, a continuación se decidió cuestionar a los actores directamente sobre el margen de decisión con el que contaban para implementar el PEC, a lo que respondieron de manera más concreta. En términos generales, dos terceras partes de los implementadores y funcionarios - 23 de 39 - expresaron que el PEC no concede un mayor margen de decisión a las comunidades escolares, quienes se encuentran constreñidas por un sinnúmero de requisitos.

- “No, no hay margen. [...] Ahora PEC nos inclina a una asignatura específica, trabajamos en matemáticas desde hace 3 años porque estaba en el PETE y no podemos cambiar a otra asignatura.” (M16/DS1)
- “Ponen muchas trabas, no entienden muchas cosas con las que tenemos que lidiar [...] como que no aceptan cheques en las tiendas y perdemos tiempo y dinero, porque al final pagamos más caro [...] No se flexibilizan y ahí estamos gastando en celular, en taxi y luego ya no nos alcanza.” (D6)
- “Sólo en apariencias.” (F1)
- “Sí y no porque hay presión de los supervisores para hacer lo que a ellos a veces les conviene más.” (F3)
- “No tanto porque ahora hay más lineamientos por todas partes. Antes hacían prácticamente lo que querían. [...] Con el PEC también están especificados los porcentajes de en qué se puede gastar, entonces es inflexible si necesitan más de otra cosa.” (F2)
- “No necesariamente, es más bien que hacen lo que quieren y luego lo maquillan para que parezca que siguieron órdenes. [...]” (D8)
- “Bueno, nosotros tomamos decisiones cuidando la normativa. Todo está muy bien controlado.” (D3)
- “No, ahora estamos más limitados hasta para hacer una excursión.” (M12)

En contraste, la perspectiva con menor peso fue la de aquellos quienes consideraban que el programa sí les otorgaba mayor poder de decisión, sobre todo en lo relativo al gasto de los recursos. No obstante, en algunos casos este hecho fue percibido como contraproducente ya que temían no saber las mejores maneras de distribuirlo.

- “Sí, desde el momento en que decides entrar o no.” (D9)
- “Sí hay margen, nosotros decimos en qué gastamos.” (D2)

- “Técnico- pedagógicas no, pero decisiones administrativas como en un 90% y en infraestructura como en un 80% [...] lo malo es que no somos expertos en infraestructura.” (M10)
- “Decidimos hasta cierto punto, hacemos nuestro plan anual y ahí sí decidimos porque damos prioridad a nuestras necesidades para asignar el recurso, pero estamos sujetos a permisos de supervisores y SEP.” (M2)
- “Nosotros les tenemos que demostrar todo lo que nos hace falta y tenemos que mandar fotos, pero si CAPESE viniera y viera cuáles son exactamente los daños y las necesidades nos podrían hacer recomendaciones, porque ellos sí son los expertos.”(D6)
- “[...] Algunos profesores no se gastan el recurso porque no saben en qué. A esta base no le dan los elementos teóricos y metodológicos para saber lo que implica llegar de un extremo centralizado al participativo. No se sabe las consecuencias.” (F3)
- “Nos ha servido mucho para tomar decisiones sobre lo material, como una grabadora, cartulinas, tenemos todo a la mano y equipamos la escuela. Lo desagradable es que en lo financiero no nos dan información o nosotros no lo entendemos bien. Yo compré como seis mil hojas y luego resultó que nada más podía comprar como 50 por. Sí nos dan unas reglas de operación, pero igual y no nos damos cuenta. También por cuestiones de descuidos de dar un cheque y tengo que sacar copias para hacer comprobaciones y me presiona mucho!! Pero pues tengo dos turnos y no puedo con todo.” (D8)
- “Hay casos en los que un empresario les vende todo el material y hasta les ofrecen hacerle el PETE y los PAT’s para que sí les den todo el recurso del PEC y se quiten de problemas administrativos. ¡Hacen su agosto con el PEC! En Acatic –en la escuela que ahora estoy en la mañana – ¡les vendieron lockers a 4,000 cuando cuestan 1,200! No hay mecanismos de revisión del PEC para ver que los precios estén bien. Tienen que dar supuestamente 3 presupuestos, pero eso también se lo saben esas empresas y te entregan todo el trabajo hecho. Pero ahí está la prueba de que no hay supervisión, nada se toma en serio y nada más es puro desperdicio de recursos.” (D11)

Por otra parte, si bien es cierto que la discrecionalidad de los implementadores es fundamental para incentivar la autonomía creativa en la elaboración de proyectos escolares *ad hoc*, la teoría también argumenta que la supervisión y el acompañamiento deben ir en función de la dificultad de las tareas asignadas con respecto a las habilidades de los sujetos (Simon y March, 1958:55). Por lo tanto, ya que se han evidenciado las debilidades de la formación docente en México, es de suponerse que una buena dosis de acompañamiento es imprescindible. Concretamente, ante la difícil tarea de incrementar la calidad educativa en un sistema rígido y desarticulado como es el mexicano, la asesoría y la supervisión son percibidas como apoyo y fuentes de motivación, mientras que su ausencia genera una sensación de negligencia y abandono. Como se verá a

continuación, gran parte de los actores entrevistados expusieron su descontento en este sentido refiriendo que no hay suficiente asesoría y supervisión.

- “¡No nos supervisan ni nos motivan! ¡¿Cómo se interesan en la educación siendo empresarios quienes nos dirigen y nos miden con signo de pesos?! (M16/DS1)
- “Las asesorías son sólo para directivos y nada más es para explicar los formularios. [...] estamos más que acompañados, súper acompañados porque muchas veces nos hostigan en cuanto a nuestro trabajo y esperan que todo lo hagas perfecto, pero en cosas académicas al mismo tiempo estamos un poquito olvidados.”(D8)
- “[...] Necesitamos asesoría más bien académica y también financiera...porque en esto último hacemos muchas tonterías por falta de atención. Un ejemplo es que yo no consideré poner piso y construir las mesas como una obra que tuviera autorización de CAPESE y resultó que sí. Siendo maestros a veces tenemos que dedicarle a la arquitectura o a la informática. [...]La supervisión depende también del supervisor porque hay sectores donde hay comunicación muy directa con las escuelas...pero no todos trabajan con el mismo parámetro. [...] Yo lo veo en distintas escuelas. Puede pasar incluso mucho tiempo para tener una reunión con la jefatura de sector [...] En general hay una gran negligencia.” (D7)
- “El supervisor de zona no interfiere mucho ni nos supervisa en el sentido de PEC, pero en el funcionamiento de la escuela viene para lo básico. Ve que los maestros firman, si hay problemáticas. Sí cumple su trabajo pero no acosa, lo hace de manera rutinaria, se limita a lo de siempre. No es como en otras escuelas donde el supervisor entra hasta a los grupos. [...]” (M11)
- “Las asesorías del PEC son sólo para directores y vienen con los maestros sólo si hay resistencias o dudas. Antes, la supervisión a las escuelas las hacía PEC, pero se incorporaron tantas escuelas que ya no las pudieron cubrir. [...] Ahora, se le da esa tarea a los supervisores y vienen normalmente cada 2 ó 3 meses.” (M2)
- “Tenemos una asesoría cada año, cursos de actualización, pero también son una ventana abierta, depende de ti que le des seguimiento al curso. No hay evaluación ni seguimiento, puedo nunca abrir el material...” (M10)
- “Si no vamos nosotros, nadie viene. Igual y no dan abasto, ¡pero es que nosotros tampoco y además tenemos que malabarear otros tantos programas! [...] Y es que yo opino que, si ya se están gastando supuestamente tanto dinero en un programa, ¿no valdría la pena asegurarse de que se gaste como Dios manda?” (M12)
- “En los pueblos sí va el Presidente Municipal a ver escuelas, pero aquí ni de broma, ya no se involucran en nada y ni nos visitan para ver las necesidades ni para motivar. ¡Nunca vienen las autoridades! Es tristísimo [...]” (D Contraf. 1)
- “La gente está esperando que las “califiquen” y que los orienten pero nosotros no lo hacemos, solamente en temas de congruencia entre objetivo y acciones, pero no recomendamos cosas ¡porque supuestamente no podemos ser juez y parte!... Ellos se tienen que evaluar, nosotros no podemos “asesorar” bien porque primero los supervisores son los encargados de revisar los documentos, visitar las escuelas, etcétera. [...] Para dictaminar supuestamente se revisan los documentos, pero la verdad es que todos pasan.” (F7)
- “Cuando vamos a las escuelas, los profesores contentísimos porque nadie va. [...] ¡Si los de la Coordinación también estamos solos! Yo me he esforzado por hacer foros para los maestros, pero los tengo que hacer sola y algunos coordinadores aquí en la oficina no tienen ni idea, y pues te dejan muy sola en el trabajo. Incluso yo

tengo debilidades técnicas de “deformación” [risas] y nadie me echa una mano para mejorar mi desempeño. A mí siempre me ha gustado la parte académica entonces hicimos los criterios de acción para los supervisores, [...] PEC nacional no mandó criterios de desempeño.” (F3)

- “Hay que poner a trabajar al personal de cada oficina, los de materiales, etc. Los que ya están en la SEP, que ellos observen a las escuelas y que dejen al maestro y al director dedicarse a lo académico. No es que nos hagan “participar” sino que nosotros igual y no somos expertos y tenemos que definir cuáles son nuestras necesidades y al mismo tiempo ejecutarlo correctamente. Se resuelve estando EN la escuela, en el aula...porque yo me doy cuenta, no podemos acabar con que los niños no tiren basura porque necesitamos más tiempo con ellos. El director tiene que estar para apoyar a los maestros porque la imagen del director refuerza, pero nos dejan solos.” (D6)

En resumen, aunque el grado de discrecionalidad de los implementadores se ha intentado ampliar a través de la elaboración de proyectos “a la medida”, las comunidades escolares siguen sin considerarse sustantivamente autónomas. Si bien agradecen la prerrogativa de decidir en qué gastar los recursos recibidos, al mismo tiempo se reconocen poco capacitados y resienten la falta de acompañamiento. Esto es especialmente revelador para los fines de esta tesis ya que el acompañamiento es uno de los pilares de la hipótesis de intervención que da origen al PEC. En consecuencia y a falta de alternativas, “se hace lo que se puede” con los recursos disponibles como se verá en el apartado a continuación.

3.5. Descripción de la distribución de los recursos otorgados por el PEC – Recursos Económicos y Cognitivos

Finalmente, el quinto elemento constitutivo de las políticas *bottom-up* es la suficiencia de recursos tanto económicos como cognitivos en manos de los implementadores, ya que sus acciones están limitadas esencialmente por “factores derivados de los recursos de que disponen [...]” (Subirats, 2008: 27). Sin embargo, ya que se ha tocado reiteradamente el tema de las limitadas herramientas cognitivas con que cuentan tanto los prestadores del servicio educativo como de los padres de familia, este apartado se dedica al análisis de los recursos económicos a su disposición.

Para ello, inicialmente se pidió a los sujetos calificar la cantidad de recursos con que cuentan las escuelas como escasos, suficientes o abundantes, – sin contar los proporcionados por programas extraordinarios o compensatorios como el PEC. A esto respondieron enfáticamente todos los entrevistados que los recursos eran escasos, en concordancia con lo observado en el campo. Por lo tanto, enseguida se decidió solicitar

a los entrevistados que describieran la distribución que asignaban a la financiación adquirida a través del PEC para descubrir si, independientemente de la escasez de recursos iniciales, eran capaces de destinarla exclusivamente a la consecución de los objetivos del programa. En este aspecto, también todas las experiencias fueron bastante similares, priorizando el gasto en mantenimiento y materiales básicos y alejándose de aquellos factores más determinantes para elevar la calidad educativa.

- “Nos ha servido mucho porque se han cubierto necesidades didácticas, la SEP no da directamente mantenimiento, muebles, adaptación, restructuración de canchas y reparaciones. Se va reduciendo el recurso para el edificio, pero se ayuda a lo didáctico. Ya no nos resulta interesante el PEC porque ya no podemos conseguir apoyo extra y es más el trabajo extra que se tiene que hacer. [...]” (D6)
- “¡Todo lo que tenemos es PEC! Así se motiva toda la gente porque luego los papás ven los aparatos y les gusta ver los televisores...antes no teníamos ni una grabadora para cantar el himno nacional y un señor nos cobraba 300 pesos cada que tocaba el himno y ahora tenemos micrófonos inalámbricos y unas bocinota. Ahora toda la colonia lo escucha.” (D4)
- “[...]En esta escuela estamos más cómodos porque llevamos 6 años, entonces este último año ya nos dimos un lujo porque ya terminamos casi todas las mejoras al edificio, entonces ahora hicimos un área de descanso para los niños de material donde pueden sentarse a comerse el lunch. [...] En la 1173 ya tenemos computadora, impresora, copiadora, internet [...]” (D7)
- “No teníamos nada. Todos los grupos tienen tele ahora con 25 computadoras, clases de cada semana, proyector cañón. Todos los aparatos para administración, ventiladores. [...]” (D5)
- “Se prioriza la infraestructura, la construcción del domo sobre la capacitación de profesores por ejemplo [...] De 1º a 5º año [de participación] solamente puedes dedicarle el 70% a infraestructura, yo ya no pude este año porque llevamos más de cinco años [...] ahora estoy atada de manos y no puedo hacer nada de mantenimiento.” (M2)

Como se puede observar, la sensación general en las distintas escuelas de la “muestra” es que la prioridad es poner al día las infraestructuras y adquirir materiales didácticos básicos como papel, bolígrafos, cartulinas, gis, etcétera, ya que las aportaciones voluntarias de los padres apenas y cubren gastos corrientes menores. Asimismo, un gran porcentaje del financiamiento se ha destinado a la compra de aparatos electrónicos que facilitan las tareas diarias – ventiladores, grabadoras, fotocopadoras, ordenadores, etc.- pues, increíblemente, dichos artículos no son proporcionados por la Secretaría de Educación. Si bien esta distribución en parte se encuentra preestablecida en las Reglas de Operación del PEC, también es cierto que algunas comunidades escolares incluso preferirían poder dedicar el 100% a

infraestructuras y materiales – como se expone en la última cita -, pues consideran que el resto de dimensiones educativa son menos urgentes. En este sentido, fue interesante descubrir, a través de los funcionarios del programa, que algunos directivos llegaron a “maquillar” las cifras en los PAT’s para poder gastar más en infraestructuras pues “cinco años les quedan cortos para hacer todo lo que quisieran.” (F6)

“La verdad es que lo urgente vence a lo importante, pero es que a la mayoría no les queda de otra porque sólo así se mantienen medio a flote. [...] Cuando te asignan a una escuela, es como si te encargaran de mantener a una familia tú solito y tienes que conseguir dinero de donde puedas...entonces, obvio que primero te dedicas a lo indispensable y luego te vas dando tus lujitos, ¿no? A mí me llegan con que si tienen que tapar un pozo, tienen que tapar goteras, tienen que resanar paredes cuarteadas ¡y ni modo que les días que no! Eso todo cuesta dinero y no lo consiguen de otro lado, porque si se van directo con CAPECE les lleva años, ¿entonces qué? Pues de cursos y de actualizaciones y de participación social y de lo pedagógico-curricular ya ni se acuerdan.” (F5)

Una vez más, sólo las escuelas con equipos y directivos particularmente motivados y con parte de sus necesidades cubiertas gracias a las aportaciones familiares, decidieron destinar aunque sea una mínima parte de la ayuda al desarrollo de sus plantillas docentes.

- “[...] Aquí, como hay muy poco dinero, nada más compramos grabadoras, una lap, impresora, se hizo el tejaban, otra compu, 4 computadoras el año pasado y esta otras 4 para que todos los grupos tengan compu, una cámara, un multifuncional. Se ha gastado en aparatos y desde el año pasado estamos pagando diplomados, de unos 3000 pesos y los maestros pagan el IVA. El año pasado fueron 4 maestros. También gasto en consumibles. [...]” (M10)
- “PEC también nos da un espacio para que los maestros se actualicen y 6 de los nuestros van a cursos y ahora al de conductas y se ofrece por la SEP. Si falta dinero hasta las maestras lo ponen por lo que están muy motivadas!” (D9)
- “[...] ahora me siento al 100%, porque ahora han venido a darnos cursos de neurolingüística, autoestima...no hemos gastado tanto en materiales. Hay mayor apertura a otras cosas porque siempre se daba prioridad a infraestructura, ahora nos dan a nosotros no nada más a las sillas...eso es con la Maestra, entonces me sirve más.” (M1)
- “Ahora hemos querido invertir poquito más en los maestros mandándolos a cursos[...] el otro fue Cuidado del Cuerpo para la Salud y el otro Desarrollo de la Conciencia. Ofrecidos por Centro de Desarrollo de la Conciencia [...] tuvieron yoga, didáctica de la yoga, chi-king, psicomotricidad, salud y prevención...384 horas de septiembre a marzo, puede ser miércoles o jueves de 7-10. Es cansado, pero es satisfactorio porque nos deja una mejor preparación y sentimos que desempeñamos mejor y hasta motivados por la escuela. [...]” (M11)

Para sintetizar este apartado, basta decir que no cabe duda de que los recursos del PEC se destinan casi exclusivamente a subsanar las carencias más inmediatas de los centros educativos. Es decir, al mantenimiento de los inmuebles y a la compra de materiales didácticos de primera necesidad. Aunque “trabajar en un ambiente física más bonito también ayuda” (M11), la realidad es que la investigación educativa promueve factores mucho más determinantes para elevar la calidad de la enseñanza. No obstante, considerando las carencias estructurales que sufren las escuelas en México, es comprensible que sus gestores se vean obligados a intentar reducirlas con los recursos extraordinarios independientemente de los objetivos de aquellos programas que los aportan. Es por ello que, como se discutió en el capítulo V, la financiación adicional del PEC no se destina contundentemente a la mejora de la calidad educativa a través del desarrollo de habilidades docentes, de la maximización del horario lectivo, del enriquecimiento y adecuación de los programas de enseñanza o del involucramiento y formación de los padres de familia.

De esta manera, se demuestra una tremenda debilidad del Sistema Educativo Mexicano que irremediablemente limita el impacto positivo que pueden tener programas como el PEC. Sin los recursos indispensables para el funcionamiento diario de los centros educativos, los implementadores de dicha intervención no son capaces de concentrarse en mejoras verdaderamente cualitativas por lo que el éxito del programa – en términos objetivistas – se dificulta y su contenido *bottom-up* no puede ser sustantivo.

4. Identificación de Incentivos

De acuerdo al modelo de racionalidad limitada utilizado en esta tesis, el individuo decide y realiza su tarea según su entendimiento del problema, ya sea utilizando “programas de acción” aprendidos – si se trata de un problema conocido- o desarrollando un nuevo mecanismo de solución. “[Si] un objetivo en particular ha sido conseguido a través de la ejecución de un curso de acción particular, la evocación de ese objetivo evocará la realización de esa acción otra vez” (Simon y March, 1958: 11) de forma rutinaria. Asimismo, dadas las limitaciones cognitivas y temporales para desarrollar nuevos mecanismos de solución, el “hombre administrativo” elegirá métodos meramente satisfactoristas y no necesariamente los mejores disponibles. (Simon y March, 1958: 141).

En este sentido, los incentivos son el inhibidor de las soluciones rutinarias y satisfactoristas para propiciar micro-decisiones y acciones innovadoras en la implementación y, sobre todo, en sintonía con los objetivos de una política. Además, una de las implicaciones de la definición de las políticas públicas empleada en esta investigación es precisamente que, por lo menos en su expresión positiva, éstas son tanto incentivadoras como coercitivas (Anderson, 1984: 3-5; Subirats et al. 2008: 40-43). Por lo tanto, para complementar la información expuesta en los bloques temáticos anteriores, este apartado se destina al análisis sintético de los incentivos con que cuentan los actores para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa de acuerdo a los lineamientos establecidos por el PEC. Se examinan los cuatro tipos de incentivos descritos en el capítulo II, considerados como relevantes para los actores dentro del contexto educativo mexicano: percepción de participación, apreciación salarial, evaluación de los mecanismos de comunicación y valoración del liderazgo escolar.

4.1. Percepción de participación

“[...] La percepción de la participación individual en el establecimiento de objetivos es equivalente en muchos aspectos a la participación real. Por lo tanto, la influencia real sobre una decisión específica es de menor importancia para el individuo que el reconocimiento de su posición de influencia” (Simon y March, 1958: 54).

La premisa anterior sobre la percepción de participación de los actores es crucial para este análisis dado que los implementadores del PEC no tuvieron una influencia real sobre las decisiones que dieron origen al programa. Por lo tanto, el que se reconozca su posición de influencia, por lo menos en la fase de ejecución, podría teóricamente incentivar su participación sustantiva.

Es por ello que se cuestionó a los actores al respecto y se obtuvieron respuestas bastante similares a las citadas en el apartado 3.2 sobre Diagnósticos Participativos: ninguno considera haber participado en la toma de decisiones a nivel nacional, la gran mayoría cree que sus preocupaciones y necesidades no son tomadas en cuenta por las autoridades y algunos incluso no se consideran escuchados para la toma de decisiones al interior de las escuelas.

- “Yo para nada he participado [...] Nosotros no participamos ni en la RIEP ni en la formación de Programas, ni en la del PEC, no nos toman en cuenta.” (D5)
- “[...] No, no toman en cuenta nuestras necesidades y creo que hablo por la mayoría. [...] Cada programa exige como si no hubiera nada, hay veces que se

duplica el esfuerzo [...] Es más fácil echarnos más y más programas que intentar hacer un solo engranaje con todo lo que se necesita, pero como al final [las autoridades] no tienen que hacer todo el trabajo, les da igual...pero si nosotros no les importamos, los niños tampoco porque al final son los que sufren las consecuencias de cada descuido, de la falta de voluntad política.” (D6)

- “Depende de la escuela pero, ¿qué si yo me siento tomado en cuenta aquí? Uy, para sacarle la chamba al dire sí [risas], pero en general si necesito yo algo, no. Por eso muchas veces no queda más que ir al Sindicato, porque si te esperas a que cualquiera de tus superiores te atienda y te resuelva, ya puedes esperar sentado [...] Si participar en la toma de decisiones del centro es firmar sobre lo que hace el [director] pues sí participamos, pero la verdad es que tenemos poquitita voz y menos voto... y aún así no nos escuchan, él se hace bolas sólo. Ya ves, ni viene.” (M10)
- “Las decisiones no son en realidad tan voluntarias porque muchos directores casi fuerzan a sus maestros. Conozco a muchos maestros que les ha pasado.” (M12)

Por el contrario, el dato que más vale la pena resaltar aquí es que, aquellos 4 docentes y 2 padres quienes aseguraron sentirse involucrados e importantes para la toma de decisiones en sus planteles, vincularon este hecho primordialmente con el esfuerzo de los directivos, no con mecanismos estructurales del sistema educativo.

- “Aquí sí somos un equipo y cada uno ayuda en su área de conocimiento. El director es muy cercano y le podemos hacer sugerencias y luego vemos que sí las toma en cuenta. [...] Nos motivó el maestro porque el dire trabaja mucho y, como PEC depende de que te organices pues él nos dijo que de todas modas nos teníamos que organizar así y que nos beneficiaríamos todos. ¡También tenemos infolectura! Obtuvimos 2º lugar en un concurso de infolectura una niña de 1º. Estamos bien orgullosos.” (M11)
- “Esta no es como las otras escuelas que nadie te hace caso. Yo vengo a las juntas y digo lo que pienso que falta y no me miran mal, al contrario, te piden que les ayudes en cosas y así. [...] Eso es por el dire, porque desde que llegó nos tienen más informados y el que no le entra es porque no quiere, hay hasta un buzón de sugerencias. [...] Ojalá que dure porque, si llega otro, ya no sabemos cómo nos trataría y yo veo que hasta los maestros así trabajan mejor.” (P3)

A grandes rasgos, la falta de reconocimiento e inclusión de los miembros de la mayoría de comunidades escolares en las decisiones que les atañen hace que estos no se sienten particularmente motivados a dar más para contribuir a la calidad educativa. Si bien se observaron 4 escuelas donde, por iniciativa casi exclusiva de la dirección, se toma en cuenta a los diferentes actores y se producen resultados mejores al resto, dicho fenómeno es más la excepción que la regla a nivel del sistema educativo en general.

4.2. Apreciación salarial

Como es de imaginarse, la inconformidad salarial de la comunidad educativa en México representa un gran obstáculo para el éxito de los diferentes programas de mejora. A este respecto, tanto funcionarios como directivos y maestros coincidieron en que, a pesar de los supuestos incrementos presupuestales del gobierno, sus salarios seguían siendo “ridículos en comparación con la carga de trabajo y con la responsabilidad de educar”. (M19)

- “No es mucho. Yo gano, ahorita, 5,200 pesos mensuales a la quincena, 10,400 al mes en una plaza...tengo 33 años de servicio docente. ¿Tú cuánto gastas como persona sola?! Ahora con familia... Fíjate, yo soy asesora técnica del PEC y mira lo que gano. Es mucho trabajo.” (F3)
- “Un maestro gana aproximadamente a la quincena 3000 pesos y por cada nivel que aumenta de A, B, C, D y E, entre nivel a nivel pasan 4 años y necesitas aumentar puntos, que pases exámenes nacionales...y compites con todo el país y el acceso está restringido al presupuesto.[...]” (F6)
- “Mira, no te quiero asustar pero lo máximo que puedes ganar por plaza son unos 15,000 ¡pero después de 20 años! Vas aumentando de 3,000 en 3,000 más o menos cada 4 años si se abren convocatorias ¡Es que ni en la Secretaría de Relaciones Exteriores!” (M18/DS2)
- “Debería haber mejores sueldos para los empleados para así no tener que hacer trabajar a los papás.” (P13)
- “Se supone que ha aumentado el gasto en educación, pero es porque hay más población, no porque gasten más en cada niño. El salario debería subir. No hay un programa de estímulos para maestros. [...] Está bien que hay vocación, pero de maestros, no de mártires [risas].”(M10)
- “Estamos aquí en serio porque amamos nuestra profesión, porque ni por la fama ni por el dinero [...] es bien desgastante ver tu nómina cada quincena. Por eso muchos que empiezan jovencitos le entran con muchas ganas, pero con los años te vas desgastando y te vas esforzando menos.” (M2)

Las últimas dos citas son particularmente reveladoras porque se percibe el fuerte desencanto de los profesores y la consecuente falta de motivación para esforzarse por la enseñanza. Incluso, una de las profesoras quien aseguró encontrarse en un ambiente laboral estimulante gracias a la directora - a quien calificaba como “creativa, incluyente e incansable” -, agregó que “sí vives de los apapachos, pero el día a día sin dinero no se puede.”(M1) En consecuencia, el incentivo económico o salarial fue el que los actores identificaron como más influyente sobre su desempeño, por lo que su ausencia constituye una de las principales limitaciones con que tiene que enfrentarse cualquier intervención pública que busque mejorar la calidad educativa en México

4.3. Evaluación de los mecanismos de comunicación inter e intra-institucionales

Como se planteó en el marco teórico, una buena comunicación puede funcionar como catalizador para la consecución de objetivos al facilitar la transmisión de conocimientos entre contextos interdependientes. Asimismo, dicha comunicación depende en gran parte de la estabilidad institucional y de canales de intercambio con lenguajes estandarizados que eviten los malos entendidos al transmitir grandes cantidades de datos (Simon y March, 1958: 162). En este sentido, se cuestionó a los implementadores del PEC para examinar el funcionamiento de dichos canales de intercambio como facilitadores de su labor docente.

Específicamente, al evaluar los mecanismos de comunicación inter e intra-institucionales, los actores entrevistados reconocieron que al interior de las escuelas “va fluyendo”, mientras que con el resto de entidades educativas existen vacíos, fallos técnicos y malos entendidos.

- “Definitivamente no [hay mejor colaboración inter e intra-institucional]. Se enuncia pero en la acción concreta no se da.” (F3)
- “No es una verdadera comunicación porque cada uno interpreta los mensajes diferentes, entonces tienen que venir para explicarles. No hay un lenguaje conocido. Primero nos dirigimos a las DERSES y ellos se encargan de distribuir la información, pero muchas veces ni siquiera lo hacen, la DERSE le dice a los supervisores, pero no se esfuerzan por hacer llegar [...]” (F5)
- “[...] No hay colaboración entre directivos y el dire Bernabé ha invitado al de la mañana, pero no hay compromiso. No hay afinidad en las ideas y uno como profe pues trabaja pero eso es cuestión de ellos.[...] A nivel escuela y zona sí, pero a nivel intersecretarial el problema es que el Secretario de Educación no sabe mucho de educación y el anterior tampoco era docente.” (M10)
- “[...] Yo no he tenido que buscar a ningún funcionario, pero tenemos la ayuda del sindicato en caso necesario. Yo me dirijo más al Sindicato que a las oficinas gubernamentales porque es más sencillo. A mí siempre me han atendido. [...] Ahora tenemos a un muy buen dirigente, el Profe Madera...es como todo, ellos también tienen que cuidar su pellejito y seguramente tendrán sus arreglos debajo del agua, pero por lo menos si yo los necesito para un préstamo, para que me cambiaran de escuela porque me quedaba lejos, saqué mi casa por pensiones y sí me he sentido apoyada. El sindicato cierra hasta las 9 o 10 pm y abren los sábados entonces para tramitar cosas ellos sí me resuelven. Durante nuestras vacaciones ellos también trabajan. Ir con la SEP es más burocrático.” (M17)

Además, concretamente en relación al PEC, 17 de los actores entrevistados – entre maestros y directivos- mencionaron espontáneamente el mecanismo poco eficaz del SIPEC. Estos expresaron que dicho sistema de información, aunque bien

intencionado, “funciona fatal” porque durante el día está siempre saturado y al final se ven obligados a subir calificaciones y otros datos por la noche.

- “Hasta ahorita todo ha sido un problema porque no están suficientemente preparadas las páginas y se saturan las páginas.” (D6)
- “Cuando uno conoce a dónde dirigirse es fluida, pero cuando no sabes se convierte en muy burocrática. Ahora nos piden subir calificaciones, lo que le correspondería a la DERSE...además, la página siempre está saturada y nada más podemos entrar como a la una de la mañana y no es justo. Les estamos haciendo su trabajo y ni siquiera es en horario laboral! Como estamos forzados, ahora no nos queda de otra más que usar nuestro tiempo libre o de sueño! Yo ponía mi despertador a las 3 am para meterme a internet y subir calificaciones! (M11)
- “La comunicación es a través de los supervisores. El PEC sí es considerado una entidad extra con una persona que directamente se comunicaba con la directora, pero con la SEP y otras entidades no hay relación. Nos dan más trabajo porque todo es electrónico y los programas que manejan no son lo suficientemente ágiles para cortar el tiempo, trabajamos doble porque también llevamos los papeles por escrito.” (M16/DS1)

Finalmente, algunos docentes reconocieron que, ante la complejidad de los mecanismos de comunicación con la mayoría de entidades extra-escolares, su única alternativa era hacer uso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Por desgracia, dicho Sindicato es conocido sobre todo por los vicios de sus estructuras, lo que deja a los maestros en dudosas manos y, al final, a merced de los “favores” que, a cambio, solicita esta organización.

- “SIPEC muy bien pero a veces no sirve, seguramente ya lo arreglarán. La comunicación con otras entidades debería ser más estrecha. De muchos programas no nos enteramos, algunos municipios regalan pintura a las escuelas, pero no nos enteramos y tenemos que andarle buscando!! Tenemos que gestionarla y por eso está de MODA la palabra que significa que no tenemos que esperar a que nos den sino que tenemos que buscar por mil partes. [...] la relación [con el Sindicato] es buena pero lamentablemente, como todo en la vida, tiene su lado negativo. En la parte positiva es muy valioso porque están pendientes de las prestaciones y derechos laborales. Cuando tenemos problemas, el único recurso es el Sindicato. Pero por la parte negativa hay mucho que hablar. He participado en él, pero no coincido con los ideales. No creo en su “democracia” cuando Elba Esther Gordillo es perpetua. [...]No, es lo mismo, es más, igual y ahora menos.” (D7)

De cualquier forma, si bien la eficiencia de la comunicación no es percibida por los implementadores del PEC como un incentivo determinante de su desempeño, es importante reconocer que, en su ausencia, la labor docente se dificulta e impone nuevos obstáculos a la consecución de calidad educativa.

4.4. Valoración del ejercicio de liderazgo en el plantel

Finalmente, el ejercicio del liderazgo escolar en los planteles de la “muestra” tiene un peso importante en esta investigación principalmente porque fue considerado el segundo incentivo más determinante para mejorar el desempeño docente e incluso el único capaz de reducir la frustración salarial. Asimismo, el liderazgo escolar es relevante ya que son las figuras que lo ejercen quienes pueden transferir actitudes y hábitos a sus compañeros para propiciar las decisiones y las acciones deseadas, influyendo así sobre el éxito o el fracaso de las políticas.

En este sentido, las respuestas de los actores con respecto al liderazgo en sus planteles corroboraron lo observado durante la investigación. Como ya se mencionó en diversas ocasiones en el capítulo V, sólo aquellos 4 centros donde se calificó al directivo como buen líder y capaz de motivar a su equipo, fueron capaces de maximizar el horario lectivo, de reducir el absentismo docente, de diversificar la oferta académica con clases de cómputo e inglés, de desarrollar las habilidades del profesorado y, en consecuencia, de mejorar los resultados de logro académico de sus estudiantes por lo menos de manera relativa. Además, específicamente en referencia al liderazgo como incentivo para el mejoramiento del servicio educativo, es importante notar que aquellas comunidades escolares que reconocían a sus directivos como buenos líderes se mostraron claramente más motivadas, proactivas, articuladas e incluso satisfechas y orgullosas de su labor, lo que a menudo ayudó a contrarrestar las carencias en otros aspectos.

- “[...] el trabajo del director es lo que vale aquí [...] porque aunque tengan [el programa], si no saben aprovechar todos los instrumentos que van generando, no es lo mismo.” (P5)
- “[...] lo que tenemos PEC es con [este director] porque en su otra escuela tenían PEC. Él nos motivó para que entráramos. [...] ¡Él le propuso al supervisor y el supervisor le recomendó que no le entrara porque era mucho trabajo! Antes oíamos que era un trabajo engorroso y que no estaba tan bien remunerado [...] Nos motivó el maestro porque el dire trabaja mucho y, como PEC depende de que te organices pues él nos dijo que de todos modos nos teníamos que organizar así y que nos beneficiáramos todos.”(M11)
- “[...] Hay mayor apertura a otras cosas porque siempre se daba prioridad a infraestructura, ahora nos dan a nosotros no nada más a las sillas...eso es con la [Directora], entonces me sirve más. [...] Ahora estamos comprometidos a echarle más ganas aunque sea con lo poquito que hay.” (M1).
- “Es gracias al director que tenemos macrotipos, que son libros enormes para los que no ven bien, ¡están hermosos! Las escuelas que están sensibilizadas pueden pedir los macrotipos, pero en realidad depende de la dirección que tiene que gestionarlo.

[...] Aquí el director nos pidió que detectáramos a nuestros casos de niños y llevamos una lista con la supervisora quien nos da los materiales. [...] ¡casi todas [las escuelas] necesitan a los equipos de USAER pero no los quieren! Eso es porque muchos maestros no quieren trabajar más y sus directores no los impulsan... ¡aunque les dan puntos de carrera magisterial y ahí sí no hay excusa de que no hay dinero! Aquí estamos bien orgullosos y a mí me dan ganas hasta de llorar cuando veo a mis niños con sus lentes de fondo de botella que ya se integran más a la clase. Así quién no se va a esforzar.”(M18/DS2)

Todo esto convierte al liderazgo en uno de los factores más determinantes para potenciar los objetivos cualitativos de programas como el PEC. Sin embargo, fue preocupante descubrir que no se trata de una “habilidad” o un tipo de gestión propiciada por las autoridades educativas, sino más bien un atributo personal de los gestores. De hecho, los actores entrevistados fueron muy enfáticos al matizar sus respuestas diciendo que son muy pocos los directivos que saben ser buenos líderes porque el sistema no los prepara para ello.

- “Yo me sorprendo de algunos directores que son excelentes gestores y líderes de la comunidad. Son casos individuales, el sistema no te forma para ello.” (F3)
- “Cada director es diferente. Yo lo he visto más funcional ahora que está la maestra Araceli. El otro director nada más nos informaba en lo que había quedado, pero no nos preguntaba. Ahora, nos reunimos en junta de consejo técnico [...]” (M1)
- “[Los maestros] están poquito motivados porque ahora ven compus y otras cosas, pero si el director no se interesa en innovar, pues no se puede hacer nada. Son pocos los que se preocupan por ser líderes académicos de sus escuelas, se limitan a lo administrativo.” (M10)

Aunque previamente ya se ha ejemplificado el ejercicio del liderazgo escolar bajo diversas dimensiones analíticas en éste y los capítulos IV y V, aquí se considera pertinente recordar algunos episodios particularmente excepcionales a través de las acciones y actitudes de los directivos en sus propias palabras.

- “Aquí lo que nos ha funcionado capitalizar a todos los papás...desde alguno que trabaja en la procuraduría para que mande a alguien que nos hable de drogas. Si tengo temas de sexualidad, viene alguno que es doctor, o los arquitectos que nos diseñaron el domo. Hicimos también una olimpiada y traemos deportistas hasta jugadores de las chivas. La mayoría de los papás son profesionistas...que habla de otro nivel y de otro compromiso.” (D3)
- “Eso depende de quién dirige y los maestros, si uno se resiste ya no avanza. [...]Ahorita estoy dando clase de cómputo, aunque no está dentro del plan de estudio, ya me traje a mi hijo que sacó un grado de técnico en computación en el CETIS. A mí me ha llamado la atención porque sé que es básico para su futuro...y más adelante voy a dar clases de inglés, no sé cómo pero lo voy a hacer! Luego la Directora de la mañana me dijo, “no te aceleres, la escuela no es tuya”. (D10)

En síntesis, son evidentes los beneficios del liderazgo como incentivo para mejorar los servicios educativos en las escuelas analizadas. Sin embargo, queda también claro que dicha “práctica” no se propicia de manera estructural, relegando su potencial a la iniciativa de unos cuantos individuos. Si se reconoce la ventaja de que los directivos transfieran determinadas actitudes y hábitos a sus equipos docentes, ¿no debería reconocerse igualmente la necesidad de motivarlos también a ellos? Sin un esquema sistemático de estímulos para cada uno de los actores dentro de la cadena burocrática educativa en México, prácticas tan beneficiosas como el liderazgo se limitan a casos esporádicos y excepcionales, dejando al resto de aquellos con la difícil labor de educar, hundidos en el desencanto y la apatía.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES

El Fracaso del Programa Escuelas de Calidad: Buenas Intenciones, Malas Decisiones

1. Introducción

En el año 2001, el gobierno “del cambio”, astutamente, se abanderó con un programa que difundía como una nueva forma de hacer política “desde abajo”. El Programa Escuelas de Calidad, en aquel momento, aparentemente constituía no sólo una iniciativa educativa innovadora, sino el ejemplo a seguir para el resto de sectores de interés público. La tendencia global hacia políticas participativas, así como la demanda de organismos internacionales para elevar la calidad de la educación - especialmente en los países en desarrollo -, convergieron entonces de golpe, pero irreflexivamente, para producir un “bombazo publicitario” que exaltara las “buenas intenciones” de la nueva administración panista⁶⁴. El resultado: un manojito de buenas intenciones y, como diría Elmore (1992: 185), una “caricatura” en el momento en que las ideas se transformaron en acción; una sombra de lo que debería ser una política exitosa y efectivamente *bottom-up*

A continuación, se presentan las conclusiones extraídas de la presente investigación – donde se ilustran las causas de dicha “caricaturización” - en respuesta a las interrogantes que inspiraron esta tesis. Primeramente, este capítulo aborda sólo brevemente la variable dependiente – Éxito/Fracaso del PEC –, ya que su discusión se llevó a cabo a profundidad en el capítulo IV. Enseguida, se describen detalladamente las apreciaciones en relación a las dos variables independientes – 1) Consistencia en el Diseño de la Política y 2) Contenido *Bottom-Up* – con base en las dimensiones analíticas propuestas en el apartado metodológico y a su respectivo desarrollo en los capítulos V y VI.

⁶⁴ El término “panista” se refiere a que pertenece al Partido Acción Nacional (PAN), agrupación política que no llegó al poder sino hasta el año 2000, después de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

2. Variable Dependiente: Éxito/Fracaso del Programa Escuelas de Calidad

En este apartado se reitera brevemente la discusión del Capítulo IV para sustentar la premisa de donde se origina esta tesis: el fracaso del Programa Escuelas de Calidad en la consecución de una mayor calidad educativa en términos del logro académico de los estudiantes mexicanos. Para ello, se resume primero el distanciamiento entre la *policy-as-planned* y la *policy-as-implemented* en función de los 6 procesos o pilares del programa: incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento, evaluación y comunicación. Enseguida, se insiste sobre la falta de impacto del programa sobre los resultados de logro académico de los estudiantes de escuelas beneficiadas por el PEC, así como en comparación con los alumnos de sus respectivos contrafactuales. Finalmente, en esta sección también se recupera el hecho de que el programa sigue siendo incapaz de atajar eficazmente aquellos obstáculos a la calidad educativa que las autoridades se comprometían a superar a través de esta intervención pública.

2.1. Años luz de la “*policy-as-planned*” a la “*policy-as-implemented*”

En concordancia con la visión objetivista utilizada en esta investigación para examinar el éxito del PEC, aquí se presentan los déficits en la implementación de los seis procesos que constituyen dicha estrategia de intervención. En otras palabras, se muestra la decepcionante transformación de las ideas en la realidad de la acción.

Primeramente, en términos del proceso de incorporación, es importante recordar que el PEC, como programa compensatorio, pretendía beneficiar especialmente a aquellos planteles con mayores carencias. Sin embargo, el criterio de población objetivo no se respeta ya que, de las 16 escuelas primarias incorporadas al PEC IX en Guadalajara, ninguna cumplía con el requisito de focalización. Debido a la voluntariedad del programa y a la sobre-carga laboral de los asesores técnico-pedagógicos de la CEPEC – quienes atienden en promedio a 150 escuelas cada uno -, se dificulta el acercamiento con las escuelas más necesitadas y se termina atendiendo sólo a quienes, por iniciativa propia, desean participar. Desgraciadamente, las instituciones interesadas son coincidentemente aquellas que ya cuentan con los recursos humanos, cognitivos y organizacionales mínimos para producir PETE’s y PAT’s por lo que, “en pocas palabras, no se ayuda a quienes más lo necesitan” (F3).

“[...] el programa ha reforzado entre las escuelas nuevas formas de exclusión y desigualdad educativa que se agregan a otras ya conocidas, generando efectos contrarios a los declarados.” (Rivera, en Navarro, 2005:97)

Asimismo, el PEC oficialmente exige que el PETE y los PAT's se fundamenten en la autoevaluación escolar y que se centren en potenciar las dimensiones pedagógica-curricular, organizativa, administrativa y de participación social. No obstante, dado que el presupuesto disponible sobrepasa el interés de las escuelas, a en la práctica se incorpora a todos los planteles que ingresan una solicitud, independientemente de la calidad de sus proyectos. En este sentido, durante la presente investigación se pudo corroborar que las acciones propuestas por las escuelas responden más a intuiciones y observaciones superficiales que a diagnósticos concienzudos de su problemática. Concretamente, sólo dos de los 12 directivos entrevistados mencionaron el uso de evaluaciones previas o diagnósticos para la elaboración de sus PAT's.

“Mire, no es difícil saber qué se necesita, nada más hay que voltear a ver la escuela y salen un montón de cosas en qué se puede usar el dinero.” (D9)

Enseguida, en relación al proceso de financiamiento – evidentemente el aspecto más atractivo del programa – éste se ha modificado tan frecuentemente que ha provocado confusión hasta entre los funcionarios a su cargo y termina produciendo un efecto desincentivador sobre las comunidades escolares. Como ya se explicó, el PEC inicialmente estipulaba que las escuelas no podían participar más de 5 años, sin embargo, al reducirse los apoyos por escuela, se habilitó a los planteles para continuar beneficiándose indefinidamente. Por desgracia, uno de los asesores financieros de la CEPEC desconocía dichos cambios y seguía reduciendo sensiblemente la asignación de recursos más allá del quinquenio de participación. Esto permite argumentar que incluso los procesos más importantes del programa son ejecutados a discreción, a veces equivocadamente y sin supervisión ni conciencia de sus consecuencias negativas sobre los objetivos del PEC.

Dicha confusión también pudo corroborarse con el hecho de que las 2 escuelas de la “muestra” con más de 5 años en el PEC, recibían montos inferiores al máximo permitido sin darse cuenta y el resto manifestaban poco interés en reincorporarse más allá de los 5 años a causa de la reducción de recursos.

“[...] después de los 5 años, ya no interesa porque es mucho trabajo para lo poco que te dan” (M10).

En este sentido, la mayoría de comunidades escolares observadas se apresuraban a realizar todas las mejoras – principalmente infraestructurales – durante los primeros cinco años, llegando incluso a “maquillar” las cifras en los PAT’s y las comprobaciones financieras para simular el 30% del gasto en “otros componentes a favor del aprendizaje del alumnado y el fortalecimiento de las competencias docentes, directivas y de padres de familia” (ROPEC). De esta manera, el componente vinculado a las mejoras pedagógicas, de gestión y de participación social – imprescindible para elevar la calidad del servicio educativo (UNESCO, 2000)-, queda supeditado a necesidades más “urgentes” pero superficiales.

“¡Uy no, no alcanza para tanto! Ahora sí que, como dicen por ahí, lo urgente le gana a lo importante [...] aquí, como en todas las escuelas que yo conozco eh, lo más urgente es lo del día a día... limpiar, pintar, arreglar desperfectos, comprar hojas y gises, toner para las impresoras y la fotocopidora [...] ¡jole, tantas cosas que los maestros y los directores quedamos al final” (D11)

En cuanto al tercer proceso del PEC - la formación continua -, éste constituye un bastión de los objetivos del programa en la medida en que, supuestamente, prepara a las comunidades escolares para tomar decisiones informadas a favor de la calidad educativa. No obstante, volviendo al reducido recurso destinado al “componente académico” del programa y recordando las innumerables carencias materiales que sufren los planteles, es comprensible que la formación continua de los docentes reciba poca o ninguna atención. Además, como ya se discutió en los capítulos V y VI, dichos mecanismos de actualización ofrecidos por la SEP, carecen de seriedad, pertinencia y eficacia, por lo que frecuentemente son considerados incluso como un mero formalismo, una pérdida de tiempo “[...] ¡[y] finalmente la capacitación es simulada! [...]” (M11)

“Nos mandan a cursos dizque a prepararnos, pero la realidad es que regresamos a la escuela y seguimos haciendo lo mismo...como no entendemos los cambios [...] ¡terminamos haciendo lo mismo de siempre!! Nos mandan asesores que ni asesores son. Les llaman un día antes para que les den un mini-curso y luego ellos los transmiten. Es un teléfono descompuesto y la base es lo que no recibe la información como se debe.” (D8)

El fracaso en la implementación de este proceso, se hizo patente al observar que la formación de las comunidades escolares e incluso de algunos funcionarios era francamente limitada. La mayoría tenían escasos conocimientos de informática – algunos no sabían ni encender un ordenador –, en 10 de las 16 escuelas se comentó que las

prácticas pedagógicas no habían evolucionado y otros ni siquiera manejaban conceptos tan básicos como calidad educativa, logro académico, gestión estratégica y tantos otros. Los efectos de esta grave debilidad del sistema se encuentran plasmados en los decepcionantes resultados del logro académico de los estudiantes y, en este caso, concretamente en el fracaso del PEC.

A falta de mecanismos serios y efectivos de formación continua, el proceso de acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad debería ser capaz de minimizar dichas deficiencias asesorando a las comunidades escolares a lo largo del proceso de implementación. No obstante, sus mecanismos – reducidos a meras reuniones anuales de asesoría con unas 30 escuelas a la vez -, se limitan a mostrar a los representantes escolares del PEC cómo cumplimentar los formatos del PETE, el PAT, y de los informes técnico-pedagógicos y financieros. Además, en teoría, dichas reuniones deben aprovecharse para identificar las anomalías e incongruencias que se observen en los proyectos para hacer correcciones oportunamente (ROPEC, 2009), pero en la práctica no hay tiempo para ello y muchas veces los documentos jamás son analizados.

“[...] Para dictaminar supuestamente se revisan los documentos, pero la verdad es que todos pasan.” (F7)

En este sentido, un asesor expresaba su impotencia durante estas reuniones - “oficialistas y limitadas en contenido” (F8) -, donde es imposible prestar atención personalizada a las escuelas para evitar errores y despilfarros previsibles. De esta manera, la realidad expone vicios burocráticos que impiden la ejecución eficaz de un proceso crucial para el éxito del PEC y, de cierta forma, las escuelas se “abandonan” a su suerte en la difícil tarea de elevar la calidad educativa.

Por otro lado, la implementación del quinto proceso del PEC – la evaluación -, sigue prácticamente la misma dinámica de “simulación” de los procesos de formación continua y de acompañamiento. Como se puede observar en el Anexo III, los estándares de desempeño para la auto-evaluación son principalmente cualitativos y, por ende, de difícil medición. Sin embargo, la valoración se deja plenamente en manos de la comunidad escolar frecuentemente poco capacitada para llevarla a cabo. Además, no existen mecanismos de triangulación de información para corroborar la veracidad de las apreciaciones en relación al uso de los recursos y de su respectivo impacto sobre el aprovechamiento de los estudiantes. De esta forma, el contenido de la evaluación se

vuelve dudoso y su efecto inocuo sobre el aprendizaje y la retroalimentación necesarios para el mejoramiento paulatino del PEC.

“ [...] Existen unos criterios sobre los cuales tienen que trabajar las escuelas, como que el director ejerza su liderazgo, que los profesores tengan un buen entendimiento de los programas o que los estudiantes participen más pero, como nosotros no tenemos ninguna autoridad sólo podemos confiar en la supuesta ‘evidencia’ de sus informes. Si, por ejemplo, el director escribe que sus niños han mejorado un tanto por ciento en lectura, no nos queda otra más que creerles. No tenemos ni recursos económicos, ni humanos, ni autoridad para pedirles pruebas y mucho menos para ir nosotros a verificar nada. Así es bien fácil que les vaya bien a todas las escuelas [risas]”. (F7)

Finalmente, la comunicación, el último proceso del PEC, comprende tanto campañas en medios masivos como la creación del Sistema de Información del programa (SIPEC) para la difusión de información escolar en las respectivas comunidades. Desgraciadamente, los mensajes de las campañas televisivas y radiofónicas tienden a ser de tintes electorales y no contribuyen ni a incrementar la participación de las escuelas ni a involucrar a la comunidad escolar en los procesos educativos. Por su parte, mucha información de fuentes electrónicas oficiales no está actualizada, está incompleta o incluso que algunos datos no concuerdan al ser contrastados entre instancias. Por último, el SIPEC se satura y falla frecuentemente, sobrecargando las tareas docentes y entorpeciendo la comunicación que en teoría debería facilitar. Todo lo anterior, permite argumentar que la ejecución de este proceso también se aleja de las intenciones iniciales del programa y, si bien en este caso no afecta tan gravemente a la calidad de la educación, sí muestra la falta de compromiso por parte de las autoridades para realizar su tarea a conciencia.

2.2. La “inmunidad” del logro académico de los estudiantes en relación al PEC

Las primarias públicas de México – entre las que poco más del 15% están inscritas al PEC (Rivera en Navarro, 2005: 134) – consiguen cifras vergonzosas en evaluación nacionales e internacionales de logro académico, como ENLACE y PISA respectivamente. Asimismo, no existe una tendencia positiva constante en todos los planteles que participan en el programa dentro de la “muestra” analizada, lo que sugiere que éste ejerce un rol estadísticamente imperceptible sobre el logro académico de sus estudiantes⁶⁵. Por si fuera poco, los miembros de las diferentes comunidades escolares

⁶⁵ En relación a los resultados de PISA y ENLACE, se pueden consultar las Tablas 1 y 2 de esta tesis en la página 7 del capítulo introductorio. Asimismo, para recordar la ausencia de una tendencia positiva clara

reconocían que, generalmente, las fluctuaciones - para bien o para mal - de dicho indicador en realidad respondían a terceros factores específicos para cada escuela, no a la implementación del programa. De esta manera, el escaso impacto del PEC sobre la consecución de calidad educativa es innegable y, por ende, se evidencia una vez más su fracaso.

La falta de éxito del PEC se vuelve incluso más notoria si se compara a las escuelas de la “muestra” con su contrafactual. En relación a esto, al momento de la investigación, 5 de las 9 escuelas No-PEC se encontraban mejor situadas en cuanto a logro académico que incluso las beneficiadas por el programa y, en las 4 restantes, se relacionaba el mejor posicionamiento al turno lectivo, no a los beneficios del PEC. Aquí vale la pena resaltar que, consistentemente, las escuelas con horario matutino proyectaban mejores resultados de aprovechamiento y logro académico de sus estudiantes.

“[...] el nivel educativo es mucho mejor en la mañana porque los papás son más responsables, los niños ahí sí traen material, no como en la tarde.” (M8)

Esto puede sugerir que, manteniéndose el resto de los factores constantes, la participación en el PEC difícilmente ejerce una influencia significativa sobre la calidad educativa, siendo el turno lectivo u otros factores mucho más relevantes.

2.3. La persistencia de los obstáculos a la calidad educativa en México

Finalmente, aquí se recupera el hecho de que el programa sigue siendo incapaz de atajar los obstáculos a la calidad educativa que las autoridades se comprometían a superar. Entre ellos se encontraban las prácticas pedagógicas rígidas y rutinarias, la carga excesiva de tareas administrativas que alejaban a docentes y directivos del aula, el absentismo del profesorado, el uso inadecuado de recursos y la escasa autoevaluación. Sin embargo, en palabras de los miembros de la comunidad escolar y funcionarios del PEC, este programa no sólo no reduce dicha problemática sino que, en algunos casos, incluso la empeora.

Concretamente, lo detallado en el Capítulo IV puede resumirse en que el PEC, en lugar de reducir la excesiva carga laboral de los docentes del Sistema Educativo Mexicano, multiplica las tareas administrativas sin mayor articulación con otros tantos

en los resultados de logro académico entre las escuelas incorporadas al PEC, se pueden ver los gráficos de las páginas 97 y 98.

programas, duplica esfuerzos y desgasta al profesorado. En consecuencia, no se destina suficiente tiempo a la preparación de clases, al respectivo desarrollo de las prácticas docentes, a la auto-evaluación y a la elaboración de proyectos concienzudos de mejora, con lo que se sigue dando un uso inadecuado a los recursos y el aprendizaje sigue siendo “inmune” a la presencia del PEC. Al mismo tiempo, esta estresante situación laboral incrementa la rotación y el absentismo docente en respuesta al “*burnout*”, por lo que la inestabilidad escolar aumenta y la dedicación a la calidad educativa inevitablemente se reduce al mínimo.

“No hay tiempo para todo, o nos aprendemos de qué trata la Reforma, o rellenamos formularios, o hacemos el PAT, o preparamos a los niños para ENLACE, pero todo a la vez y bien, es imposible.” (M12)

En conclusión, esta intervención pública no ha logrado producir un sistema más incluyente y articulado, transparente y rendidor de cuentas, como lo proponía el Programa Nacional de Educación en 2001 (Pronae 2001). Los seis procesos que amparan el desarrollo exitoso del PEC, son implementados con múltiples inconsistencias y, a veces, hasta de forma simulada, generalmente a discreción de funcionarios y/o docentes con escasa formación. Asimismo, el programa ha fracasado al no impactar significativamente los resultados de logro académico de sus estudiantes y al no conseguir superar los obstáculos a la calidad educativa identificados por las autoridades. Por lo tanto, de acuerdo a la perspectiva objetivista que guía esta tesis, el Programa Escuelas de Calidad constituye un fracaso de política pública en la medida en que no se ejecuta eficazmente y no cumple lo que promete.

3. Variable Explicativa: Consistencia en el Diseño del Programa

Esta variable hace referencia a la congruencia que debe existir entre los instrumentos de las cuatro fases de las políticas públicas para propiciar su éxito. En la primera fase, entre la definición del problema público, la hipótesis causal y los objetivos; en la segunda, entre los objetivos y la hipótesis de intervención o estrategias; en la tercera etapa, entre dichas estrategias y las acciones de implementación; y, en la última fase, entre la definición del problema y los enunciados evaluativos. A continuación se discute dicha

coherencia concretamente examinando la evolución del PEC a través del *forward-mapping* o “hacia adelante” a partir de la información discutida en los capítulos V y VI.

3.1. Inclusión en la Agenda - consistencia más aparente que real

En esta primera fase del *policy-cycle* del PEC, se puede apreciar cierto grado de congruencia entre la definición del problema público que se busca atacar, la hipótesis causal y los objetivos establecidos – incluso de acuerdo a parámetros internacionales de organismos como la UNESCO.

Básicamente, el problema podría sintetizarse en que, como asegura Blanca Heredia -directora de la OCDE en México y América Latina -, los niños mexicanos siguen teniendo un bajo rendimiento académico pese a la creciente inversión del gobierno en proyectos educativos (Gómez 2007: 1). Dicho estancamiento, al desencadenar múltiples males sociales – como las adicciones, la delincuencia y el desempleo, entre otros -, se convierte en una de las preocupaciones primordiales de la administración pública.

En este sentido, la hipótesis causal con que trabajaron los creadores del PEC, atribuye dicha problemática a los obstáculos para el progreso cognitivo de los estudiantes identificados por las autoridades en el ProNae 2001-2006. Como ya se comentó anteriormente, estos obstáculos para la calidad de la educación son “además de las prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas, el ausentismo por parte de profesores y directivos, el uso ineficiente de los recursos, excesivos requerimientos administrativos que consumen los esfuerzos de la comunidad escolar y la deficiencia en infraestructura y equipamiento” (RO PEC 2006: 4).

Por lo tanto, se hace imperativo superar dichos obstáculos en referencia a lo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo para elevar la calidad de la educación y así mejorar el logro académico de los estudiantes – quienes personifican el futuro del país. Esto “significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales – en los ámbitos intelectual, artístico, afectivo, social y deportivo -, al mismo tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo de trabajo” (PND 2001: 96). Este pronunciamiento coincide con la definición resumida por la UNESCO, quien entiende la calidad educativa como aquella

que garantiza el desarrollo eficiente de las habilidades cognitivas de los estudiantes, así como la promoción de habilidades esenciales para la vida ⁶⁶ (UNESCO, 2004: 9).

El modelo para elevar la calidad de dicho servicio público que emerge de la investigación de esta y otras organizaciones internacionales como la OCDE, reconoce la capacidad de la institución escolar para definir sus bases filosóficas, valores y objetivos que impulsen sus acciones a mediano o largo plazo para promover la vinculación de los actores participantes y la optimización de los recursos disponibles. En consecuencia, el PEC define sus objetivos a partir de una caracterización de la escuela de calidad como:

“[...]aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados del aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.” (SEP, 2002: 5)

En otras palabras, la meta del PEC es “producir un sistema más incluyente y articulado, transparente y rendidor de cuentas, donde los planteles [desarrollen] la capacidad de aprender de su propia experiencia y de los resultados obtenidos del seguimiento y evaluación de sus programas” (ProNae, 2001) con el fin de satisfacer sus necesidades y resolver problemas específicos “desde la escuela”. Igualmente, junto a otros programas federales, el PEC busca contribuir al logro de los siguientes ejes de política delegados como responsabilidad de las propias escuelas: desarrollar el currículo, incorporar materiales educativos y nuevos recursos tecnológicos a las aulas, decidir sobre la formación continua del profesorado, fortalecer la gestión e innovación institucional e incrementar la equidad y la atención a grupos vulnerables.

Desgraciadamente, si bien existe congruencia entre los tres elementos que componen la primera fase del *policy-cycle* del PEC, los conceptos resultan poco claros para los diferentes actores involucrados, lo que dificulta su correcta ejecución. Como se demostró en el Capítulo V, no existe una concepción clara ni informada de lo que constituye una educación de calidad y mucho menos existe un consenso entre los diferentes actores sobre cómo se ha de trabajar para garantizarla. Mientras algunos de

⁶⁶ Las habilidades para la vida, aunque poco tangibles, son de gran importancia para el desarrollo integral de los individuos. De acuerdo a la UNESCO, algunas de estas habilidades son aquellas actitudes y valores relacionados con la buena conducta cívica y el desarrollo emocional y creativo del educando.

los actores consultados la vinculaban a la vocación docente o la disponibilidad de materiales didácticos, otros – sobre todo los padres – la relacionaban con instalaciones dignas. Por lo tanto, es comprensible que, al examinar los expedientes de participación de las escuelas, las estrategias y metas expuestas en los PETE´s y PAT´s no se vinculen claramente con el objetivo cualitativo demandado por el programa.

“[...] cuando no tienes claro para dónde vas cualquier cosa que hagas está bien. [...] Nosotros todos los días tomamos decisiones, malas o buenas pero las tomamos. Tendríamos que estar informados de dónde surge el programa, por qué surgió cuál es su proyección a futuro, qué perspectivas de desarrollo tiene, cuáles serían las líneas estratégicas de acción que tendríamos que consolidar para que no se nos pierda. Porque al final en el discurso puede estar muy bien diseñado, en el discurso, pero en la práctica enfrentarte a la realidad y aplicar un programa que tiene implicaciones de innovación, y confrontar a un programa innovador con un sistema rígido, ahí te encargo.” (F3)

Esto último se retomará más adelante para evaluar la congruencia de los instrumentos en la tercera fase del *policy-cycle*, precisamente entre las estrategias preestablecidas y las acciones de implementación.

3.2. Programación irreflexiva

En contraste con la fase anterior, el PEC comienza a experimentar algunas inconsistencias en su etapa de programación.

De acuerdo a los objetivos antes descritos, la hipótesis de intervención del programa consistió básicamente en “promover una gestión escolar colegiada, donde se [produjeran] diagnósticos colectivos que [identificaran] tanto la problemática como su posible solución” (Fox, 2001). Para ello, la estrategia oficial del Programa Escuelas de Calidad comprometía a las autoridades educativas a, además de proporcionar insumos adicionales a las escuelas participantes, a acompañar a los planteles a través de una supervisión más cercana, programas de formación continua y personal de apoyo técnico-pedagógico (SEP, 2002: 5).

Aparentemente, estas estrategias son congruentes con los objetivos planteados por el programa ya que la promoción de una gestión estratégica colegiada y de una mayor autonomía escolar, sumada a una refrescante inyección de recursos y un acompañamiento cercano, podrían, potencialmente, producir un sistema más incluyente, articulado y eficaz en la consecución de calidad educativa. Sin embargo, aquí hay que recordar que, para la construcción de estas estrategias es preciso primeramente realizar

un diagnóstico de la realidad “a pie de calle” y de los actores que las llevarán a cabo para que, además de congruentes en el papel, sean realistas. Es en este aspecto donde el diseño del Programa Escuelas de Calidad comienza a perder el rumbo.

Para empezar, antes de ofrecer proyectos cualitativos ambiciosos, el Sistema Educativo Mexicano debe asegurarse de proporcionar las condiciones necesarias - de acuerdo a su vasto conocimiento de las experiencias internacionales y de la investigación en que se inspira -, para garantizar que sus medidas realmente se traduzcan en mejoras cualitativas. Por lo tanto, de acuerdo con la literatura citada en capítulos anteriores, el SEM debe asegurarse de que su estructura sea conducente, por ejemplo, en términos de los insumos con que cuentan los planteles para su funcionamiento diario, de la distribución de alumnos por profesor, del horario lectivo, de la formación universitaria y la estabilidad laboral de los docentes y del involucramiento de los padres de familia en el desarrollo académico de sus hijos. Asimismo, las autoridades deben verificar que los miembros de las comunidades escolares cuenten con incentivos para participar y mejorar su desempeño a favor de la calidad de la enseñanza, así como proporcionar canales abiertos y flexibles de comunicación para hacer posible el acompañamiento y la retroalimentación. Por desgracia, la información obtenida a lo largo de esta investigación ha demostrado que ninguno de los puntos mencionados se cumplen como prerequisites a la implementación del PEC.

Recapitulando estas observaciones, hay que recordar que el gobierno sólo proporciona las escuelas – las cuales también ya se demostró que son insuficientes⁶⁷ -, el reducido salario de los maestros, libros de texto, escaso mobiliario y paga las facturas de electricidad y agua. Por el contrario, no cubre el mantenimiento de los inmuebles, la adquisición de tecnología – ordenadores, fotocopidora, fax, proyectores, bocinas, etc. - y la compra de materiales imprescindibles para el funcionamiento diario de los centros educativos - desde papel higiénico hasta bolígrafos para los profesores. En este sentido, las escuelas intentan mantenerse con las pocas aportaciones “voluntarias” de los padres – contradiciendo el principio constitucional sobre la gratuidad de la educación pública -

⁶⁷ Como ya se apuntó anteriormente, las cifras oficiales del gobierno mexicano en referencia a la cobertura de la educación básica en el país resultan falaces, pues ni el número de escuelas ni el número de profesores activos son suficientes para atender, adecuadamente y con calidad, a 13 millones de niños en edad de cursar la primaria – de entre 6 y 11 años de edad (Ramos, 2010).

y gestionando recursos a través de diversos programas como el PEC. Sin embargo, las carencias son tantas, que resulta imposible subsanarlas de esta manera y al final sólo desgasta a los docentes y enfrenta a los padres con la administración escolar.

“[...] para mi punto de vista, la Secretaría de Educación, el gobierno del estado, federal, municipal, deberían tener las escuelas con el recurso que se requiere, y no que los maestros o el directivo sean los que gestionen, los que tengan que andar buscando esos recursos. [...] A mí en lo personal tanto programa me cansan, me sacan, me saturan, es algo irreal, no puede uno cumplir con todo.” (D6)

Asimismo, aquí se ha podido corroborar que la mayoría de escuelas no cumplen con la cifra de alumnos por profesor recomendada por la investigación educativa (OCDE, 1998; UNESCO, 2000; Reimers, 2006). Concretamente, sólo 2 de las 16 escuelas seleccionadas, durante el ciclo escolar 2009-2010, atendieron entre 20 y 24 alumnos por aula, 3 entre 25 y 34 y las 11 restantes superaron los 35 estudiantes por profesor.

“[...] es normal que con 50 alumnos [los maestros] se saturen, además de tener que tratar de forma personalizada igual y a 4 ó 5 niños con necesidades diferentes. [...]” (M18/DS2)

Lo mismo sucede con el horario lectivo, pues en ninguna escuela se cumple con el mínimo recomendado de entre 800 y 1000 horas anuales (UNESCO, 2001).

“[...] es una vergüenza, no podemos enseñarle a los niños todo lo que necesitan en 3 horas [...] y eso es sin contar los días enteros que se interrumpen las actividades con festivales, la programación técnico-administrativa y las faltas de los maestros.” (D10)

En referencia a la formación universitaria de los docentes, sólo 3 de los 31 consultados – entre directivos y profesores – se encontraban realizando un doctorado, 6 contaban con un máster y el resto sólo con la Licenciatura en Educación - muchos de ellos sin siquiera haber cursado el bachillerato. Sin embargo, el problema no radica tanto en la escasez de títulos como, una vez más, en la calidad de la formación recibida que es catalogada como “anticuada y rígida” (F3).

“La formación de los maestros es aleatoria...si eres el sistema educativo deberías saber a dónde quieres llegar y los requisitos que hay que llenar. El sistema educativo no tiene el perfil para formar a su gente y para contratarlos...y si lo tiene yo no sé cuál sea. Igual y la Normal tiene un perfil, pero cuando yo estuve no había y no se ha transformado mucho, están hasta los mismos maestros! [...] La formación en la normal está retrasada unos 100 años porque no entendemos los procesos educativos...de aprendizaje. La formación es muy endeble y luego te topas con la realidad. La educación es muy pobre metodológicamente, en conocimiento, en todo. Aquí los directores no son formados, es

por dedazo, no por el perfil que tengan ni porque se hayan preparado. Te ves forzado a aprender en la práctica...” (F3)

Por su parte, la estabilidad laboral de profesores y directivos también deja mucho qué desear. Casi todos los maestros del sistema educativo mexicano, según lo refirieron los actores consultados, se ven obligados a conseguir dos plazas y trabajar durante dos turnos lectivos al día para acumular un salario más o menos digno. Esto, no sólo les produce un tremendo desgaste, sino que a su vez genera una incesante rotación entre instituciones provocando gran inestabilidad administrativa y en las aulas, así como poca continuidad en los proyectos escolares.

“Este año, estamos en noviembre y tenemos 3 meses de haber iniciado el ciclo. ¡Yo tengo un grupo que ha tenido 5 maestros en los 3 meses!” (D7)

Específicamente, 18 de los 19 profesores entrevistados se encontraban en esta situación, quienes se reconocían sobre-saturados o “*burnt-out*” e incapaces de desempeñarse convenientemente en sus tareas de enseñanza. Asimismo, este desgaste también provocaba un alto grado de absentismo docente y, en consecuencia, falta de seguimiento de los programas educativos.

En referencia al involucramiento de los padres de familia en el desarrollo académico de sus hijos, éste desgraciadamente no se promueve de manera sistemática en México. Si bien en los últimos años se han introducido los Comités de Participación Social, la gran mayoría de los padres deciden no colaborar. Esto se debe, de acuerdo a la información obtenida en esta investigación, en parte a la apatía provocada por la falta de vinculación entre la formación académica y las expectativas laborales de los individuos en el país. Sin embargo, esto en ocasiones también responde a la falta de entendimiento de muchos padres con respecto a la relevancia de su rol en la educación de sus hijos. En este sentido, las autoridades hasta ahora se han quedado cortas al no adoptar estrategias universales para propiciar un acercamiento con las familias de los estudiantes, aún a pesar de las ventajas reconocidas en la investigación educativa (Blat, 1984; Ríos, 1986; Willms, 1992; Alfonso et. al, 2003; Marchesi y Hernández, 2003). Iniciativas tan útiles como la Escuela de Padres, se limitan a casos excepcionales y, programas como el PEC, tampoco las fomentan.

Por otro lado, la ausencia de incentivos para fomentar la participación comprometida de las comunidades escolares, es también una negligencia importante de

las autoridades. De acuerdo al modelo de racionalidad utilizado en esta investigación, los incentivos son el principal inhibidor de las soluciones rutinarias y satisfactoristas y propician micro-decisiones y acciones de implementación creativas y en sintonía con los objetivos de la política. Sin embargo, ninguno de los cuatro incentivos identificados por Simon y March (1958) como necesarios para garantizar una participación comprometida – la percepción de participación, la apreciación salarial, la evaluación de los mecanismos de comunicación y la valoración de liderazgo escolar – se toman en cuenta ni se satisfacen en este programa.

Todo lo anterior se explica a detalle en el Capítulo VI, por lo que aquí sólo basta decir que, la gran mayoría de los actores consultados no se sienten particularmente motivados para esforzarse para contribuir al desarrollo de estrategias como el PEC. En cuanto a su percepción de participación, no se consideran tomados en cuenta. “[...] Nosotros no participamos ni en la RIEP ni en la formación de Programas, ni en la del PEC, no nos toman en cuenta” (D5), sostenía un directivo. Asimismo los implementadores en general describen sus salarios como “ridículos en comparación con la carga de trabajo y la responsabilidad de educar” (M19), y aseguran que los canales de comunicación inter-institucionales son rígidos e ineficaces. Finalmente, en cuanto al ejercicio del liderazgo – el segundo incentivo identificado como más importante, sólo después de la apreciación salarial - éste sólo pudo presenciarse en 4 de los 16 planteles examinados.

Por último, también en relación a la congruencia entre las estrategias y los objetivos del Programa Escuelas de Calidad, no hay que olvidar que existe una discrepancia fundamental: los requisitos para la distribución de los recursos. Si bien uno de los pilares de esta intervención es el otorgamiento de financiación adicional para contribuir a la calidad educativa, también es cierto que en ese sentido el objetivo final es desarrollar las capacidades de las escuelas en términos administrativos, organizativos y pedagógicos. Por lo tanto, resulta contradictorio que se establezcan cuotas para la asignación de estos recursos priorizando el gasto en infraestructuras y materiales, con un 70% del monto recibido, y relegando el resto – que resulta una suma insuficiente - a “otros componentes” en favor del aprendizaje del alumnado y el fortalecimiento de las competencias docentes, directivas y de padres de familia. Esto podría parecer un intento por parte de las autoridades precisamente por subsanar las carencias estructurales referidas en líneas anteriores, pero hay que recordar que ese no es el objetivo del

programa. Sin embargo, esta discrepancia, junto a dichas carencias, predispone y justifica que las comunidades escolares sigan priorizando a las infraestructuras por encima de factores mucho más determinantes para la calidad educativa como lo es la actualización docente.

De esta manera, es comprensible que la materialización de los esfuerzos de este programa difícilmente se diferencie de medidas supuestamente superadas, atendiendo el factor cualitativo si acaso como efecto colateral. Lo anterior, en definitiva, evidencia un importante alejamiento entre los objetivos y las estrategias plasmadas oficialmente en el diseño del PEC.

En resumen, las debilidades de la fase de programación del PEC radican sobre todo en la falta de reflexión, por parte de sus creadores, con respecto al campo de ejecución al que se enfrenta. Esto queda plasmado de manera muy ilustrativa en la cita a continuación.

“Porque al final en el discurso puede estar muy bien diseñado, en el discurso, pero en la práctica enfrentarte a la realidad y aplicar un programa que tiene implicaciones de innovación, y confrontar a un programa innovador con un sistema rígido, ahí te encargo. Ahí tenemos una seria problemática, y con las prácticas rígidas de todos nosotros y de las autoridades más altas. Venimos formados en una cultura muy dogmática, muy dictatorial, muy vertical, pero resulta que este programa es al revés, quiere lo otro...es más colaborativo, la toma de decisiones en colectivo, que la escuela se más autónoma, de la reflexión sobre la práctica, del trabajo participativo con los padres, la participación social, el trabajo colectivo, la actualización permanente, la planificación, el trabajo en los procesos de seguimiento y evaluación...la pregunta es si estamos preparados para todo eso. Entonces necesitas acciones concretas que te permitan llegar a eso, ahora, la colaboración inter-institucional y de otras instituciones que colaboren contigo para lograr tu fin. Porque no nada más es que tú te fletes el reto de que sólo como programa la vas a hacer, pero no la vas a hacer, si no colaboras con otros, no se consigue [...] desgraciadamente no hay [colaboración], se intenta, se dice, se enuncia pero en la acción concreta no la hay.” (F3)

Igualmente, la programación de acciones concretas - como la distribución de los recursos -, también muestra importantes inconsistencias con los objetivos que las engendran.

Por todo esto y analizando la relación que existe entre las deficiencias del sistema y los resultados de logro académico de los estudiantes en las escuelas analizadas, aquí se pueden argumentar dos cosas. Primero, que las características contextuales de dichas instituciones (Ver Capítulo V) definitivamente tienen un

importante efecto sobre la consecución de calidad educativa, pero que desgraciadamente, a pesar de sus esfuerzos, el PEC es incapaz de atender tantas carencias cuando, además, no fue pensado para ello. Asimismo, se puede sostener que, ante estas circunstancias, es ingenuo esperar que las estrategias referidas por el programa surtan el efecto prometido cuando las autoridades no han prestado atención a priori a las necesidades más básicas y a los incentivos requeridos para el funcionamiento de tan importante servicio público. Como consecuencia, el potencial transformador del programa se pierde en un mar de inconvenientes y queda reducido a unos cuantos “efectos colaterales” que, si bien son percibidos como beneficiosos por las comunidades escolares – sobre todo en términos materiales – no atienden el problema de la mala calidad educativa en México.

3.3. Implementación inevitablemente deficiente

Ya que esta tesis emplea una perspectiva cíclica del proceso de elaboración de políticas públicas - donde los instrumentos de las diferentes fases son interdependientes -, las deficiencias en la programación del PEC descritas en el apartado anterior producen, inevitablemente, una ejecución también deficiente del programa. Esto, en términos de la consistencia en el diseño de esta iniciativa pública implica, en la tercera fase del *policy-cycle*, una falta de congruencia entre las estrategias o hipótesis de intervención y las acciones concretas de implementación.

Para analizar dicha incongruencia, primero es importante distinguir entre dos niveles de implementación: la de las autoridades político-administrativas (Subirats et al., 2008) - es decir, de los funcionarios de la CEPEC -, y la de los “microimplementadores” – las comunidades escolares. En primera instancia, la incorrecta ejecución de las estrategias planteadas por el PEC en manos de los funcionarios, puede visualizarse simplemente retomando la discusión del distanciamiento entre el *policy-as-planned* y el *policy-as-implemented* en el punto 2 de este capítulo. En dicha sección, ha quedado suficientemente demostrada la decepcionante transformación de las ideas en la realidad de la acción a lo largo de los seis procesos instituidos por el programa: incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento, evaluación y comunicación.

En segundo lugar, en parte a causa de lo anterior, la implementación en manos de las comunidades escolares se ve irremediamente afectada por los fallos de los

funcionarios. Concretamente, al reconocer que la incorporación de las escuelas al PEC no es fruto de una revisión seria de sus proyectos escolares, es comprensible que las acciones referidas en PETE's y PAT's frecuentemente se desvíen de los objetivos del programa. Por ejemplo, como los mismos miembros de las comunidades escolares han reconocido, a falta de tiempo y herramientas cognitivas, rara vez se realiza un diagnóstico concienzudo de las necesidades en los planteles. Por lo tanto, el proceso de auto-evaluación requerido para la elaboración de los proyectos es generalmente simulado y las acciones propuestas responden más bien a intuiciones que, de forma recurrente, priorizan la mejora superficial de los inmuebles.

Asimismo, la falta de escrutinio de los PETE's y PAT's se hace aún más notoria cuando en dichos documentos se observan grandes incoherencias entre la distribución específica de los recursos y su justificación. En este sentido, además de afectar los fallos vinculados al proceso de financiación – en referencia a que el programa exige cuotas de asignación dando mayor importancia a las infraestructuras o a que los funcionarios se equivocan al dar financiación inferior a la permitida -, esta negligencia admite que se produzcan despilfarros evidentes que nada tienen que ver con el mejoramiento de la calidad educativa. Por sentido común, la compra de una sala de espera tapizada en piel o de un librero de roble costosísimo, no beneficia el aprendizaje de los estudiantes, especialmente cuando “no hay dinero para contratar maestros suplentes que cubran a los que faltan un montón” (D4). Situaciones como esta se descubrieron en varios de los expedientes de las escuelas seleccionadas, lo que incluso fue reconocido por uno de los asesores técnico-pedagógicos entrevistados. De manera evidente, esto constituye una grave falta en la implementación del programa.

“¡Les dije en la reunión de mayo que en el objetivo, meta, indicador y actividades solo quiero redacciones que hablen exclusivamente de procesos didácticos dirigidos a personas! [...] Había documentos que decían “mejorar las condiciones del plantel: comprar sillas, contratar albañiles para construir una valla...”. En realidad lo que quieren o es el dinero para comprar las cosas. [...] La actividad debe ser por ejemplo “desarrollar proyectos de investigación”. Los maestros a veces se sienten ofendidos porque les decimos que deben tener una intencionalidad pedagógica [...] por eso muchos hasta pasan de hacer la dictaminación. [...] Yo me ofrecí a hacerla, pero como no todos pueden, pues la Coordinadora me dijo que no para que no hubiera desigualdades. [...] Te puedo decir que más o menos el 90% de todos los documentos que yo he visto cae en lo mismo: comprar, construir y luego nada más parafrasean.” (F7)

Lo anterior, combinado con los fallos en la ejecución de los procesos de actualización y de acompañamiento ofrecidos por los funcionarios de la CEPEC, imposibilita el que la solución atinada a los problemas educativos se consiga gracias a las comunidades escolares a través de este programa. Como lo expresa a continuación un funcionario, los docentes no están preparados para elaborar proyectos estratégicos de mejora escolar y, desgraciadamente, el PEC los abandona en esta tarea.

“Los maestros no se sienten preparados...si cuando llegué en enero de 2006, no entendí nada de lo que era el PEC y tardé como 6 meses dedicándole 8 horas al día exclusivamente al programa, entonces los supervisores, que tienen mil otras cosas que hacer, ¿pues ellos en hora y media de capacitación para evaluar y dictaminar los documentos pues no tienen ni idea! Además, si a eso le sumamos que los maestros también tiene mil otras cosas que hacer, pues no se les puede exigir que sus documentos sean congruentes, que se dirijan realmente a la calidad, etc. y que además nos hagan sugerencias.” (F7)

Por si fuera poco, la falta de asesoría y acompañamiento también se ha evidenciado en la falta de comprensión y consenso que existe entre los microimplementadores con respecto a los conceptos básicos que guían al PEC. Como se expuso en el Capítulo IV, al contrastar las definiciones de calidad educativa ofrecidas por directivos, funcionarios, maestros y padres de familia, se puede sostener que no hay un entendimiento de lo que implica ofrecer una educación de calidad y mucho menos consenso al respecto. Mientras algunos lo relacionaban con la vocación de los docentes o la abundancia de materiales didácticos, otros muchos lo vinculaban a instalaciones dignas. Lo mismo sucede con otros conceptos neurálgicos como son la gestión estratégica, el liderazgo y la participación comunitaria, lo que desvela una de las razones por las que los proyectos escolares frecuentemente pierden el rumbo hacia el objetivo cualitativo demandado por el programa.

“Cuando no sabes para dónde vas, lo que sea que hagas está bien” (F3)

En pocas palabras, ante tantos déficits en la implementación del Programa Escuelas de Calidad, su fracaso es bastante previsible. Es de esta manera que, las buenas intenciones de la política se convierten en “[...] caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción” (Elmore, 1992: 185).

3.4. Evaluación simulada

Finalmente, en relación a la consistencia en el diseño del Programa Escuelas de Calidad, aquí examinamos la congruencia entre la definición del problema público y los enunciados evaluativos dentro de la última fase del *policy-cycle*. A este respecto, si recordamos que la problemática abordada consiste en que los niños mexicanos siguen teniendo un bajo rendimiento académico pese a la creciente inversión del gobierno en proyectos educativos (Gómez 2007: 1), los indicadores para la valoración de los resultados del programa deberían hablar el mismo idioma de dicha definición del problema (Knoepfel, 2011). Sin embargo, esto no sucede ni al interior de las escuelas ni por parte de las autoridades.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, los mecanismos de auto-evaluación en los planteles son prácticamente simulados y difícilmente reflejan la realidad de los beneficios aportados por el programa. Asimismo, los funcionarios del PEC también desconocen estrategias para conseguir valoraciones más fidedignas y, a falta de métodos para corroborar la información proporcionada por los directivos en los reportes académicos y financieros, la utilidad de dicha evaluación se vuelve francamente dudosa.

“Ahora, una de las problemáticas del PEC es el seguimiento y evaluación, pero no nos han enseñado a hacerlo...es una tarea nueva. Hemos acudido a otras entidades como la Coordinación de Evaluación pero considero que usan parámetros muy generales que en realidad no dicen nada...ni es necesario [...] No hay investigación educativa para tener claridad, no hay evaluación metodológicamente clara.” (F3)

Por su parte, las autoridades educativas publicitan el supuesto éxito del PEC no en términos de logro académico, sino basándose en los montos de financiación, cifras de escuelas y alumnos beneficiados, y datos sobre el incremento de la eficiencia terminal y la reducción en los índices de abandono y reprobación. Si bien todo lo anterior puede ilustrar el esfuerzo gubernamental en materia educativa, en realidad no hace alusión alguna al aprendizaje de aquellos estudiantes inscritos en escuelas PEC. En este sentido, el Programa Escuelas de Calidad, como tantas otras iniciativas en México, valora ideales cualitativos con signo de pesos y simula su evaluación sin sopesar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

“El PEC se propuso avanzar hacia una gestión educativa estratégica para convertir a la escuela en una organización centrada en lo pedagógico, abierta al aprendizaje y a la

innovación; que abandone certidumbres y propicie actividades emergentes para atender lo complejo, lo específico y lo diverso; en cuanto a los resultados obtenidos, se recurre a cifras gruesas para decir que son alentadores [...] Pese a que el programa ha sido objeto de múltiples evaluaciones, la información disponible no ofrece pruebas contundentes sobre su impacto en el aula, los alumnos y sus aprendizajes.” (Rivera en Navarro, 2005: 134-135)

En síntesis, la cuarta y última fase del *policy-cycle* también es víctima de un diseño inconsistente, cuartando los canales de retroalimentación y aprendizaje para el mejoramiento paulatino de la política educativa. Esto puede corroborarse, desgraciadamente, con el hecho de que, a más de 10 años de la inauguración del programa, su evolución sea mínima, sus modificaciones superficiales y sus impactos sobre la calidad educativa aún imperceptibles.

4. Variable Explicativa: Contenido *Bottom-Up*

Como se expuso en el capítulo metodológico, esta tesis pretende, entre otras cosas, responder a por qué el modelo “desde la escuela” del PEC ha fracasado en la consecución de calidad y equidad educativa e, igualmente, por qué en este caso el enfoque *bottom-up* no ha conseguido subsanar los vacíos de información a los que se les atribuye muchos de los déficits de implementación de las políticas en cascada. Con ello en mente, este apartado se dedica al análisis del contenido *bottom-up* del Programa Escuelas de Calidad de acuerdo a la investigación expuesta en capítulos anteriores.

Primeramente, vale la pena recordar que las características que constituyen a una iniciativa pública de este tipo son: la contextualización, la elaboración de diagnósticos participativos previos, un flujo del *expertise* “de abajo hacia arriba”, la discrecionalidad de los implementadores y la disponibilidad de recursos cognitivos y económicos suficientes para que dichos actores puedan concentrarse en el desarrollo de mejoras. Por lo tanto, a continuación se condensan los frutos de esta investigación – detallados sobre todo en el Capítulo VI de esta tesis - para examinar cada uno de dichos elementos.

4.1. DES-Contextualización: un programa “*one-size-fits-all*”

Como ya se demostró en el capítulo anterior, el PEC desgraciadamente no es el fruto de un esfuerzo por adecuar las experiencias internacionales y el conocimiento académico a la realidad educativa mexicana. Como lo expresa una funcionaria:

“Nos están queriendo imponer modelos de otras partes – por el Banco Mundial que nos da dinero – que no funcionan en un sistema tan rígido.” (F3)

Esta percepción es comprensible tomando en cuenta que, como se discutió en el punto 3.2. de este capítulo, las autoridades no tomaron en cuenta, a priori, las condiciones y los insumos con que contaban los planteles para implementar un programa como el PEC. Por ejemplo, omitieron el hecho de que ni el número de escuelas ni el número de profesores activos son suficientes para atender, adecuadamente y con calidad, a 13 millones de niños en edad de cursar la primaria (Ramos, 2010). Asimismo, ignoraron el que el Sistema Educativo Mexicano, se caracterice precisamente por su complicada red burocrática, su rigidez y su “cultura de la simulación” (Reimers, 2006), lo que dificulta la articulación de un programa que, por el contrario, requiere de bastante discrecionalidad a nivel escolar, flexibilidad y transparencia para garantizar el aprendizaje. Olvidaron también las múltiples carencias materiales y cognitivas sufridas por los centros educativos, las limitaciones de los horarios lectivos y de los programas de estudio, la profunda problemática socio-económica de las familias y la ausencia de incentivos para favorecer la participación comprometida de los cuerpos docentes. Si las autoridades son incapaces de producir estrategias “a la medida”, ¿cómo pueden esperar que las comunidades escolares sí generen soluciones *ad hoc*?

A este respecto, los miembros de dichas comunidades expresaron reiteradamente su inconformidad con el hecho de que el PEC, y tantas otras intervenciones educativas mexicanas, no se adecuen ni a la realidad de las escuelas ni a sus necesidades como actores clave de la enseñanza. Algunos incluso aseguraron que “así hace las cosas el gobierno, se lo imaginan desde sus escritorios [...] y luego esperan que hagamos magia [...] el PEC es una de tantas ocurrencias de nuestra SEP.” (M17)

Concretamente en relación a la “muestra” analizada, 16 de los 30 de docentes consultados aseguraron que, aún si el programa pretendía innovar, al final sus estrategias eran “más de lo mismo” o terminaban siéndolo a causa precisamente de la poca contextualización de las estrategias y de la incapacidad de los implementadores de adaptarse a tantos cambios.

“Está desfasada la organización gubernamental con la práctica, la SEP pide una cosa y la realidad es otra. Exceso de proyectos, convocatorias de poca utilidad. [...] Que tenemos programas educativos poco definidos en cuanto a un rumbo a seguir. De repente, nuestra SEP toma modelos de otros países y trata de adaptarlos cuando nuestra sociedad es distinta. Muchas de nuestras tradiciones no son adaptables.” (D5)

4.2. Sin diagnósticos ni participación

De igual manera que el PEC no es fruto de un verdadero esfuerzo de contextualización, tampoco lo es de un diagnóstico auténticamente participativo. Esto queda demostrado con el hecho de que las autoridades no han atendido aquellas preocupaciones y necesidades identificadas por los prestadores del servicio educativo y por sus beneficiarios. Como se detalló en el punto 2.2. del Capítulo VI, el PEC no ha sido capaz de articularse sistemáticamente con otros programas para atender problemas como la pobreza y la malnutrición de los estudiantes; para contrarrestar la ausencia de perfiles profesionales para la elección de profesores y directivos y erradicar las corruptelas que frecuentemente influyen sobre la asignación de cargos; para enmendar la deficiente formación universitaria de los docentes y para fomentar el desarrollo de habilidades fundamentales para contribuir a la calidad educativa. En este sentido, el PEC ejemplifica el riesgo que corren, hasta las mejores ideas, ante el desconocimiento del campo de ejecución (Goodin & Klingemann, 2001: 862). Queda claro entonces que, una política concebida, supuestamente “desde abajo”, no puede ser exitosa sin tomar en cuenta a quienes genuinamente tienen dicha perspectiva (Abu-Duhou, 1999).

Por si fuera poco, el PEC no sólo no constituye una iniciativa genuinamente *bottom-up* durante el proceso de elaboración de la política, sino que tampoco propicia – como define su objetivo oficial – el desarrollo de un sistema más incluyente y articulado al interior de los planteles. Aunque en la mayoría de los casos, los docentes reconocieron haber sido consultados al momento de inscribir a su plantel en el programa – lo que en realidad es un requisito para la incorporación – otros incluso aseguraron haber sido presionados o engañados para dar su consentimiento. Asimismo, aunque el programa pretende que todos los miembros de las comunidades escolares colaboren para la elaboración de PETE’s y PAT’s como muestra de su ingerencia en la política, esto no siempre sucede. Específicamente, sólo 7 de los 19 profesores reconocieron participar en su redacción, 5 dieron fe de la existencia de reuniones donde otros maestros colaboraban y los 6 restantes –quienes tampoco fueron consultados para la inscripción al PEC – aseguraron que el director y su asistente se hacían cargo de dicha tarea.

De cualquier forma, la producción colegiada de proyectos escolares no es una condición suficiente para garantizar que el contenido de dichos documentos, y mucho menos su implementación, sean coherentes y adecuados. De hecho, en este sentido,

como se concluyó en el punto 3.2 del Capítulo VI, el PEC no cuenta con una de las principales ventajas de los mecanismos *bottom-up*, pues fracasa en la identificación de lo que incentiva las “micro-decisiones” de los implementadores. Debido a esto, el programa es incapaz de influir sobre su conducta a favor de la calidad educativa, permitiendo que se distorsionen los objetivos del programa a conveniencia de las circunstancias de sus ejecutores.

Finalmente, en relación al ingrediente de participación social del Programa Escuelas de Calidad, las autoridades, en lugar de promover el acercamiento entre padres y docentes, los enfrentan con “dobles discursos” sobre la gratuidad de la educación y la intencionalidad de la prueba ENLACE. Por un lado, convence a las familias de que los costos de la educación pública en México se encuentran totalmente cubiertos mientras, en realidad, las aportaciones “voluntarias” de los padres son indispensables para el mantenimiento de las escuelas. Dicho enfrentamiento no es sólo preocupante en la medida que limita las aportaciones disponibles para la escuela y desgasta a gestores y docente con la búsqueda de recursos adicionales, sino también en tanto reduce la cohesión de las comunidades escolares necesaria para elaborar e implementar proyectos conjuntos de mejora.

Por otro lado, en lo referente a ENLACE, el discurso oficial asegura a los padres que dicha prueba evalúa a los profesores y carece de impacto sobre las notas de sus hijos. Esto, lógicamente, reduce la importancia que los estudiantes y sus familias conceden a su preparación – alterando así los resultados obtenidos y por ende inhibiendo su utilidad -, a la vez que permite culpar exclusivamente a los docentes de los malos resultados.

“[...] los spots de ENLACE dicen que la evaluación no afecta las calificaciones y a los niños no les importa y en 15 hacen pruebas de dos horas. El gobierno aplica ENLACE con una doble moral porque eso lo usan como pretexto para no subirle sueldos a los maestros [...]” (M10)

En conclusión, a pesar de que, en el discurso, la participación de todos los miembros de las comunidades escolares constituye el núcleo originario del Programa Escuelas de Calidad, en la práctica éste no parece darle un lugar prioritario. De esta manera, el PEC queda desgraciadamente reducido a una mera simulación de estrategia *bottom-up*, donde ni docentes, ni padres ni funcionarios contribuyen de manera sustantiva a su desarrollo.

4.3. El *expertise* se queda “a pie de calle”

Al descubrir que los implementadores no fueron partícipes del proceso de elaboración del PEC, se prosiguió a averiguar si por lo menos su *expertise* había logrado retroalimentar a la política desde la base para propiciar mejoras incrementales (Lindblom, 1959). Por desgracia, el resultado – discutido en el punto 3.3. del Capítulo VI – es desalentador en el sentido de que sus contribuciones y solicitudes no habían sido escuchadas en 10 años de implementación del programa. Según describen 13 profesores, desde su inauguración en 2001 casi todo sigue igual o incluso ha empeorado.

“Mira, a mi ver, siguen sin motivarnos a nosotros los maestros, siguen sin darnos suficiente información, los supervisores siguen igual de anticuados y ya ni siquiera dan el dinero que al principio y que nos ayudaba tanto...entonces no, yo creo que no toman en cuenta nuestras contribuciones.” (M16/DS1)

Igualmente, 6 de los 9 funcionarios entrevistados se mostraron frustrados la complejidad burocrática del sistema les producir las mejoras que identificaban como necesarias. De esta manera, el *expertise* de la base no enriquece las decisiones de la cúpula ya sea por falta de tiempo, de recursos o de voluntad, pero finalmente el resultado, como bien expresa uno de los funcionarios, se queda “[...] en el espacio de las buenas ideas que no se pueden aterrizar.” (F7)

4.4. Discrecionalidad: abandono y negligencia

Otro de los elementos que constituyen el contenido de las políticas *bottom-up* – la discrecionalidad de los implementadores – también escasea en el desarrollo del Programa Escuelas de Calidad. Si bien el margen de maniobra de dichos actores se ha intentado ampliar a través de su participación en la elaboración de proyectos “a la medida” – la cual ya quedó demostrado que está restringida por las condiciones bajo las que se desempeñan -, las comunidades escolares siguen sin considerarse sustantivamente autónomas. Aunque algunos docentes agradecen la oportunidad de decidir en qué gastar el financiamiento recibido, también reconocen sus limitaciones para hacer la mejor distribución posible y resienten la falta de acompañamiento.

“[...] Algunos profesores no se gastan el recurso porque no saben en qué. A esta base no le dan los elementos teóricos y metodológicos para saber lo que implica llegar de un extremo centralizado al participativo. No se sabe las consecuencias.” (F3)

Precisamente en este sentido, la teoría argumenta que la supervisión y el acompañamiento deben ir en función de la dificultad de las tareas asignadas con respecto a las habilidades de los sujetos (Simon y March, 1958:55). Por ende, considerando las francas carencias formativas de los docentes mexicanos, la falta de acompañamiento sencillamente convierte la supuesta discrecionalidad de los actores en una grave negligencia que engendra muchos de los déficits en la implementación del PEC. Ante la difícil tarea de incrementar la calidad educativa en un sistema rígido y desarticulado como es el mexicano, los miembros de las comunidades escolares no se sienten orgullosamente autónomos sino vergonzosamente abandonados.

- “[...] Necesitamos asesoría más bien académica y también financiera...porque en esto último hacemos muchas tonterías por falta de atención. [...] En general hay una gran negligencia.” (D7)
- “Si no vamos nosotros, nadie viene. Igual y no dan abasto, ¡pero es que nosotros tampoco y además tenemos que malabarear otros tantos programas! [...] Y es que yo opino que, si ya se están gastando supuestamente tanto dinero en un programa, ¿no valdría la pena asegurarse de que se gaste como Dios manda?” (M12)

4.5. Escases de recursos económicos y cognitivos

Como ya se dijo, las políticas educativas contenidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae) que dio origen al PES se basaron en la premisa de que la condición esencial para mejorar la calidad de la enseñanza era fortalecer la capacidad institucional de las escuelas a través de una gestión mucho más participativa. Sin embargo, en este sentido, el compromiso con la calidad sólo podía materializarse si las escuelas contaban con los medios necesarios y las capacidades suficientes para tomar las decisiones que el mejoramiento educativo exige. Desgraciadamente, como se ha demostrado reiteradamente en esta tesis, las comunidades escolares no cuentan aún con los recursos económicos ni cognitivos suficientes para tomar decisiones informadas y gestionar la financiación del PEC verdaderamente a favor de la calidad educativa.

A las diversas carencias formativas, de actualización y perfeccionamiento sufridas por los docentes en México, se agregan las infinitas carencias económicas experimentadas por prácticamente todos los centros de educación pública básica del país. En este sentido, todos los actores entrevistados en esta investigación calificaron como persistentemente insuficientes los insumos con que cuentan para el desempeño diario de la enseñanza. En consecuencia, la financiación adicional del PEC, en lugar de destinarse a aquellos factores promovidos por la investigación educativa como

conducentes para la calidad de la educación (OCDE, 2006), se utilizan para subsanar necesidades “más urgentes”.

Como ya se describió en los capítulos V y VI, los recursos del Programa Escuelas de Calidad no asumen los costes de, por ejemplo, la contratación de profesores sustitutos para cubrir las constantes ausencias de los maestros titulares. Tampoco se usa para pagar a maestros de cómputo e inglés con el fin de enriquecer los programas académicos, ni para maximizar el horario lectivo incentivando económicamente a los docentes. No financia programas de perfeccionamiento docente que permita desarrollar las prácticas pedagógicas en las aulas, ni patrocina mecanismos que fomenten el involucramiento de los padres en el acontecer académico de sus hijos (Hanushek, 2005).

Concretamente, la sensación general en las distintas escuelas de la “muestra” es que la prioridad es poner al día las infraestructuras y adquirir materiales didácticos básicos como papel, bolígrafos, cartulinas, gis, etcétera, ya que las aportaciones voluntarias de los padres apenas y cubren gastos corrientes menores. Asimismo, un gran porcentaje del financiamiento del PEC se destina más bien a la compra de aparatos electrónicos que facilitan las tareas diarias – ventiladores, grabadoras, fotocopadoras, ordenadores, etc.- pues, increíblemente, dichos artículos no son proporcionados por la Secretaría de Educación. Lo anterior queda perfectamente plasmado en la siguiente cita:

“La verdad es que lo urgente vence a lo importante, pero es que a la mayoría no les queda de otra porque sólo así se mantienen medio a flote. [...] Cuando te asignan a una escuela, es como si te encargaran de mantener a una familia tú solito y tienes que conseguir dinero de donde puedas...entonces, obvio que primero te dedicas a lo indispensable y luego te vas dando tus lujitos, ¿no? A mí me llegan con que si tienen que tapar un pozo, tienen que tapar goteras, tienen que resanar paredes cuarteadas ¡y ni modo que les días que no! Eso todo cuesta dinero y no lo consiguen de otro lado, porque si se van directo con CAPECE les lleva años, ¿entonces qué? Pues de cursos y de actualizaciones y de participación social y de lo pedagógico-curricular ya ni se acuerdan.” (F5)

Lo anterior es sólo otra prueba de que el Programa Escuelas de Calidad no es realidad una intervención pública *bottom-up*. Sin los recursos indispensables para el funcionamiento diario de los centros educativos, dejar la responsabilidad de generar soluciones “a la medida” casi exclusivamente en manos de las comunidades escolares no es sólo ingenuo sino, una vez más, negligente. En estas circunstancias, los implementadores del PEC son incapaces de desarrollar mejoras verdaderamente

cualitativas por lo que el éxito del programa – en términos objetivistas – se dificulta y su naturaleza “desde la escuela” no es otra cosa más que una mera simulación.

Para finalizar, sólo resta hacer unas últimas puntualizaciones: el PEC no sólo ha fracasado en su intento por elevar la calidad educativa en los planteles participantes, sino también en la implementación de los mecanismos desarrollados para este fin. El origen de dicho fracaso, en respuesta a los cuestionamientos que inspiraron esta tesis, puede rastrearse hasta dos fuentes principales: la consistencia en el diseño del programa y el contenido *bottom-up* que lo definía como una estrategia “desde la escuela”. En este sentido, como se propuso en nuestra hipótesis de trabajo, el diseño del PEC es inconsistente a lo largo de las cuatro fases del *policy-cycle* y en realidad no constituye una iniciativa efectivamente *bottom-up*.

El análisis efectuado en éste y los capítulos anteriores, expone la forma en que el discurso oficial, aparentemente comprometido con la transformación de la gestión escolar y de los servicios educativos para elevar la calidad de la enseñanza, adopta su verdadero significado en el campo de ejecución. Sin una perspectiva genuina “desde la escuela”, el PEC fue elaborado, como tantas otras iniciativas, con las inconsistencias propias de las estrategias “en cascada” que se redactan en los escritorios de la administración pública. En este sentido, como se ha demostrado reiteradamente en la presente tesis, el diseño del programa refleja la miopía burocrática que ignora la realidad “a pie de calle” y, por lo tanto, es incapaz de anticipar e influir sobre la conducta de los actores clave: los implementadores.

Este programa pretendía que, de alguna manera, las comunidades escolares asumieran la responsabilidad de dar solución a la problemática educativa de sus centros desde su mirada experta, pero sin proporcionarles sistemáticamente las condiciones, los recursos y los incentivos indispensables para desarrollar mejoras, esto resulta ingenuo y a veces hasta contraproducente. De esta manera, los implementadores, en quienes recae casi exclusivamente el éxito del PEC, no tienen otra alternativa que “hacer lo saben hacer” o, peor aún, “hacer como que hacen”. Como bien dice Teresa Bracho a este respecto y refiriéndose precisamente a la ejecución del PEC:

“En los planteles educativos, siempre se ha encontrado – aunque con distintos grados – la capacidad de traducir las políticas generales en estrategias

institucionales propias. Llevado al extremo, la estrategia institucional puede llegar al fenómeno identificado como simulación de política, es decir, cuando no se hace ninguna modificación real a los procesos educativos en el centro escolar, aunque “en papel” aparezca una coincidencia con la política impuesta o propuesta, centralmente.” (Bracho, 2003: 18)

En este sentido y de acuerdo a lo observado en las escuelas seleccionadas para esta investigación, se puede sostener que dicha simulación es más la regla que la excepción. Con el Programa Escuelas de Calidad, las autoridades educativas mexicanas esperaban que las escuelas aprendieran de su propia experiencia y de los resultados obtenidos del seguimiento y evaluación de sus programas para mejorar el servicio educativo, pero olvidaron su parte de la ecuación. La primera frase del objetivo del programa habla precisamente de “**producir** un sistema más incluyente y articulado, transparente y rendidor de cuentas, donde los planteles [**desarrollen**] **la capacidad** de aprender [...]”, pero el SEM sigue sin producir dicho sistema y sin cumplir sus promesas. De acuerdo al modelo oficial de causalidad del programa, la promoción de una gestión estratégica colegiada y de una mayor autonomía escolar, sumada a una refrescante inyección de recursos, formación continua seria y un acompañamiento cercano, podrían, potencialmente, producir un sistema más incluyente, articulado y eficaz en la consecución de calidad educativa. Sin embargo, como se ha evidenciado en este documento, la estructura educativa aún no ha proporcionado ni formación continua, ni acompañamiento, apoyo técnico-pedagógico para este fin. De esta manera se rompe el orden causal previsto en la elaboración del programa y, sin promover una verdadera gestión escolar colegiada con las herramientas oportunas, no queda más que el fracaso en la encomienda de elevar la calidad educativa. Es así como el componente *bottom-up* se convierte en una mera simulación de política participativa y caricaturiza las buenas intenciones en el momento en que las ideas se convirtieron en acción.

Con esta tesis se ha pretendido contribuir al debate sobre el *policy failure* de las iniciativas *bottom-up* en el contexto mexicano, generando conocimiento útil, teórico y empíricamente sensato tanto para académicos como profesionales. En este sentido, el presente trabajo abre la puerta a futuras investigaciones con respecto a la indispensable consistencia en el diseño de las estrategias *bottom-up*. Asimismo, destaca el impacto de aquellos elementos más conducentes para elevar la calidad educativa en países en desarrollo y, por último, propicia una mayor reflexión sobre la forma de hacer políticas públicas en México.

ANEXO 1

Guiones de Entrevista

1. DIRECTIVOS Y PROFESORES

1.1. Identificación del Director / Maestro

- 1.1.1. Sexo (una opción)
Hombre
Mujer
- 1.1.2. Edad (numérica)
- 1.1.3. Grado de formación (una opción)
Secundaria
Escuela normal para maestros
Licenciatura (ampliar)
Maestría (ampliar)
Doctorado (ampliar)
- 1.1.4. En caso de haber cursado la Licenciatura en Educación, ¿cursó previamente el bachillerato?
Si
No
- 1.1.5. Años de dedicación a la docencia (numérica)
- 1.1.6. ¿Considera que su desempeño se ve influenciado por su permanencia? (abierta)
- 1.1.7. Años en su actual cargo/centro educativo (numérica)
- 1.1.8. Descripción del mecanismo que siguió para acceder al cargo.
Sistema escalafonario
Exámenes de oposición
Otros (ampliar)
- 1.1.9. ¿Cuántas plazas tiene? (numérica)

1.2. Identificación del Centro Educativo

- 1.2.1. Total de alumnos inscritos (numérica)
- 1.2.2. Total de profesores (numérica)
- 1.2.3. Distribución de alumnos por aula/profesor y/o cantidad de alumnos a su cargo (numérica)
- 1.2.4. Horas oficiales y reales de instrucción (numérica)

- 1.2.5. Descripción de las actividades a lo largo del horario escolar.
- 1.2.6. ¿La escuela ofrece cursos de informática e inglés?
Sí
No (ampliar)
- 1.2.7. Perfil socio-económico mayoritario de las familias del centro (multiopción)
Bajo
Medio-bajo
Medio
Medio alto
Alto
Otros (ampliar)
- 1.2.8. ¿Qué piensa usted de la prueba ENLACE? (abierta)
- 1.2.9. ¿Cómo describiría la evolución de los resultados de esta prueba en su escuela?
- 1.2.10. ¿A qué adjudica usted los resultados de logro académico de ENLACE en su escuela?
(abierta)
- 1.2.11. ¿Con qué recursos cuenta la escuela excluyendo los del PEC? (numérica)
- 1.2.12. ¿A cuánto asciende la aportación voluntaria de los padres? (numérica)
- 1.2.13. Años de participación en el programa (numérica).
- 1.2.14. ¿El otro turno también participa en el PEC?
Sí
No
- 1.2.15. ¿Cómo calificaría el nivel académico y el servicio educativo del otro turno con respecto al suyo?
Mucho peor
Peor
Igual
Mejor
Mucho mejor
- 1.2.16. ¿Qué tan frecuente es la rotación del profesorado?
Rara
Poco frecuente
Regular
Muy frecuente
Exagerada
- 1.2.17. ¿Qué tan frecuentemente faltan los profesores a la escuela?
Rara
Poco frecuente
Regular
Muy frecuente
Exagerada

- 1.2.18. ¿Actualmente la plantilla se encuentra completa? Es decir, ¿todos los grupos tienen profesor?
 Sí
 No

1.3. Identificación de la Problemática Educativa

- 1.3.1. ¿En qué consiste, según su criterio, la problemática educativa en México y sus causas? (abierta)
- 1.3.2. ¿En qué consiste, según su criterio, la problemática educativa de este centro y sus causas? (abierta)
- 1.3.3. ¿Qué cree usted que se requiere para resolver el problema educativo en general? (abierta)
- 1.3.4. ¿Cree usted que ha aumentado el gasto en educación?
 Sí (ampliar)
 No (ampliar)
- 1.3.5. ¿Qué entiende usted por calidad educativa? (abierta)
- 1.3.6. ¿Cómo considera usted que se consigue la calidad educativa? (abierta)
- 1.3.7. ¿Qué entiende usted por logro académico? (abierta)
- 1.3.8. ¿Qué entiende usted por gestión estratégica? (abierta)
- 1.3.9. ¿Se desarrolla la gestión estratégica en esta escuela?
 Sí
 No
- 1.3.10. ¿Qué entiende usted por participación comunitaria? (abierta)
- 1.3.11. ¿Qué tanta participación comunitaria o de los padres hay en esta escuela?
 Nada
 Poca
 Regular
 Mucha
 Exagerada
- 1.3.12. ¿Cree usted que existe consenso en cuanto a estos conceptos entre sus compañeros? (abierta)
- 1.3.13. ¿Existe algún perfil para la asignación de cargos como el de directivo, supervisor de zona, etc.?
 Sí (ampliar)
 No (ampliar)
- 1.3.14. ¿Qué habilidades cree que son fundamentales para ser un buen director/profesor? (abierta)

- 1.3.15. ¿Considera que la mayoría de los compañeros cuentan con dichas habilidades?
 Sí
 No (ampliar)
- 1.3.16. ¿Podría describirme los mecanismos de formación continua y cómo los calificaría?
 (abierta)

1.4. Identificación y valoración del Programa Escuelas de Calidad

- 1.4.1. ¿Cree que el PEC adapta la investigación educativa y las experiencias internacionales a las necesidades del contexto mexicano?
 Sí (ampliar)
 No (ampliar)
- 1.4.2. ¿Cree que el PEC es una estrategia innovadora?
 Sí (ampliar)
 No (ampliar)
- 1.4.3. ¿Considera usted que ha participado de alguna manera en la elaboración de esta política?
 Sí (ampliar)
 No (ampliar)
- 1.4.4. ¿Hubo procesos de consulta a profesores, directivos y padres antes de la elaboración del PEC?
 Sí
 No
 No sé
- 1.4.5. En el año 2001 ¿quién creó el PEC?
 El Presidente Vicente Fox
 La SEP
 La SEP con los profesores, directivos y funcionarios
 No sé
 Otros (ampliar)
- 1.4.6. ¿Fue usted consultado para que la escuela se inscribiera al PEC?
 Sí
 No
- 1.4.7. ¿Cómo hacen ustedes para elaborar el PETE y los PAT's en esta escuela? (abierta)
- 1.4.8. ¿Ha participado usted en la elaboración del PETE y los PAT's?
 Sí (ampliar)
 No (¿quiénes participan?)
- 1.4.9. descripción de los mecanismos de retroalimentación que existen para que sus sugerencias contribuyan al mejoramiento paulatino de la política. (abierta)
- 1.4.10. ¿Considera que sus contribuciones en este sentido han sido tomadas en cuenta y se ven reflejadas en los cambios progresivos del PEC?
 Sí (ampliar)
 No (ampliar)

- 1.4.11. ¿Qué se enfatiza más en el programa, las acciones o los objetivos?
Las acciones
Los objetivos
Otros (ampliar)
- 1.4.12. ¿Cuáles son los objetivos del PEC? (abierta)
- 1.4.13. ¿Ha leído las reglas de operación del programa?
Sí
No
- 1.4.14. ¿Considera que los documentos oficiales del PEC son claros? Es decir, ¿comprende bien los objetivos, las estrategias, los métodos de evaluación, etc.?
Sí
No
- 1.4.15. ¿El PEC le otorga mayor margen de decisión a la comunidad escolar?
Sí (¿En qué consiste?)
No
- 1.4.16. ¿En qué consisten y cómo calificaría a los mecanismos de acompañamiento/asesoría del programa? (abierta)
- 1.4.17. ¿Cómo describiría los mecanismos supervisión de las escuelas? (abierta)
- 1.4.18. ¿Qué tan supervisada está ésta escuela?
Nada
Poco
Lo necesario
Mucho
Demasiado
- 1.4.19. ¿Cómo calificaría al monto de recursos de que dispone la escuela sin contar con los proporcionados por programas como el PEC?
Escasos
Suficientes
Abundantes
- 1.4.20. ¿Cuánto dinero recibió la escuela del PEC este ciclo escolar? (numérica)
- 1.4.21. Descripción de la distribución de los recursos del PEC durante este ciclo escolar ¿En qué se gastó? (abierta)
- 1.4.22. ¿El dinero del PEC se utiliza para el desarrollo de competencias docentes y la mejora de las prácticas pedagógicas?
Sí
No (ampliar)
- 1.4.23. ¿El dinero del PEC financia suplencias de profesores?
Sí
No (ampliar)
- 1.4.24. ¿El dinero del PEC financia la contratación de maestros de inglés y cómputo?
Sí

No (ampliar)

1.4.25. ¿El dinero del PEC financia la formación y/o el involucramiento de los padres en la educación de sus hijos, como en la impartición de la Escuela de Padres?

Sí

No (ampliar)

1.4.26. En qué orden se distribuyeron los recursos entre los rubros que le menciono a continuación, siendo el 1 en lo que más se gastó y el 5 en lo que menos?

Se mejoraron las infraestructuras/instalaciones

Se compró material didáctico

Se contrató personal adicional

Se pagaron cursos de formación para docentes

Otros (ampliar)

1.4.27. Descripción de la evolución de las prácticas pedagógicas. ¿Se desarrolla una pedagogía más creativa y eficaz gracias al PEC?

Sí

No

1.4.28. Se ha reducido la carga administrativa de directivos y docentes gracias al PEC?

Sí

No

1.4.29. ¿Se ha reducido el absentismo del profesorado gracias al PEC?

Sí

No

1.4.30. ¿Han mejorado los índices de logro académico entre los estudiantes de esta escuela?

Sí

No

No sé

1.4.31. ¿En qué consisten y cómo calificaría a los mecanismos de autoevaluación en esta escuelas? (abierta)

1.4.32. ¿Cree que el PEC ha contribuido a elevar la calidad de la educación de esta escuela?

Sí (ampliar)

No

1.5. Identificación de incentivos

1.5.1. ¿Se considera partícipe de la elaboración del PEC? ¿Se siente tomado en cuenta?

Sí

No

1.5.2. ¿Se considera partícipe y tomado en cuenta para las decisiones al interior de la escuela?

Sí (ampliar)

No (ampliar)

1.5.3. ¿Cómo calificaría el monto de su salario y cómo se siente al respecto? (abierta)

- 1.5.4. ¿Cómo describiría los mecanismos de comunicación inter e intra-institucional y su calidad? Es decir, ¿cómo calificaría la comunicación al interior de la escuela y con el resto de entidades educativas?
- Excelente
 - Buena
 - Regular
 - Mala
 - Muy mala
- 1.5.5. ¿Ha mejorado la comunicación y sus mecanismos gracias al PEC?
- Sí (ampliar)
 - No
- 1.5.6. ¿Considera que su directivo es un líder? (Si es el directivo: ¿usted se considera líder?)
- Sí (ampliar)
 - No
- 1.5.7. ¿Cómo describiría su desempeño como líder? (abierta)
- 1.5.8. ¿Qué orden de importancia le otorgaría a los siguientes incentivos siendo el 1 el más importante y el 5 el menos importante?
- Percepción de participación en la toma de decisiones
 - Salario
 - Comunicación
 - Margen de decisión, autonomía
 - Liderazgo

2. FUNCIONARIOS

2.1. Identificación del Funcionario

- 2.1.1. Sexo (una opción)
- Hombre
 - Mujer
- 2.1.2. Edad (numérica)
- 2.1.3. Grado de formación (una opción)
- Secundaria
 - Escuela normal para maestros
 - Licenciatura (ampliar)
 - Maestría (ampliar)
 - Doctorado (ampliar)
- 2.1.4. Título y descripción de su cargo (abierta)
- 2.1.5. Años en su actual cargo (numérica)
- 2.1.6. Acceso al cargo (multiopción)
- Sistema escalafonario
 - Exámenes de oposición
 - Otros (ampliar)

- 2.1.7. Experiencia previa en otros cargos vinculados con la educación (multiopción)
 Administrativo
 Profesor
 Director
 Otros (ampliar)

2.2. Identificación de la Problemática Educativa

- 2.2.1. ¿En qué consiste, según su criterio, la problemática educativa en México y sus causas?
 (abierta)
- 2.2.2. ¿Qué cree usted que se requiere para resolver el problema educativo en general?
 (abierta)
- 2.2.3. ¿Ha aumentado el gasto en educación?
 Sí (ampliar)
 No (ampliar)
- 2.2.4. ¿Existe algún perfil para la asignación de cargos como el de directivo, supervisor de zona y funcionario del PEC? ¿Cuáles son? (abierta)
- 2.2.5. ¿Qué habilidades cree que son fundamentales para ser un buen funcionario del PEC?
 (abierta)
- 2.2.6. ¿Considera que la mayoría de los compañeros cuentan con dichas habilidades?
 Sí
 No
- 2.2.7. ¿Cuentan ustedes con mecanismos de formación continua?
 Sí (ampliar)
 No
- 2.2.8. ¿Qué entiende usted por calidad educativa? (abierta)
- 2.2.9. ¿Cómo considera usted que se consigue la calidad educativa? (abierta)
- 2.2.10. ¿Qué entiende usted por logro académico? (abierta)
- 2.2.11. ¿Qué entiende usted por gestión estratégica? (abierta)
- 2.2.12. ¿Qué entiende usted por participación comunitaria? (abierta)
- 2.2.13. ¿Cree usted que existe consenso en cuanto a estos conceptos entre sus compañeros y en general entre las comunidades escolares?
 Sí
 No

2.3. Identificación y valoración del Programa Escuelas de Calidad

- 2.3.1. ¿Me podría explicar brevemente de qué tratan cada una de las fases del programa – incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento, evaluación y comunicación – y en cuál participa usted?

- 2.3.2. ¿En su conocimiento, se sigue la normativa al pie de la letra? (abierta)
- 2.3.3. ¿Cree que el PEC adapta la investigación educativa y las experiencias internacionales a la realidad del contexto mexicano?
Sí (ampliar)
No (ampliar)
- 2.3.4. ¿Cree que el PEC es una estrategia innovadora?
Sí (ampliar)
No (ampliar)
- 2.3.5. ¿Considera usted que ha participado de alguna manera en la elaboración de esta política?
Sí
No
- 2.3.6. ¿Hubo procesos de consulta a profesores, directivos, padres y funcionarios medios antes de la elaboración del PEC?
Sí
No
No sé
- 2.3.7. En el año 2001 ¿quién creó el PEC?
Vicente Fox
La SEP
La SEP con los profesores y directivos
No sé
Otros (ampliar)
- 2.3.8. Descripción de los mecanismos de retroalimentación que existen para que sus sugerencias contribuyan al mejoramiento paulatino de la política. (abierta)
- 2.3.9. ¿Considera que sus contribuciones en este sentido han sido tomadas en cuenta y se ven reflejadas en los cambios progresivos del PEC?
Sí (ampliar)
No (ampliar)
- 2.3.10. ¿Qué se enfatiza más en el programa, las acciones o los objetivos?
Las acciones
Los objetivos
Otros (ampliar)
- 2.3.11. ¿Cuáles son los objetivos del PEC? (abierta)
- 2.3.12. ¿Considera que los documentos oficiales del PEC son claros? Es decir, ¿comprende bien los objetivos, las estrategias, los métodos de evaluación, etc.?
Sí
No
- 2.3.13. Las escuelas tienen un mayor margen de decisión?
Sí (ampliar)
No

- 2.3.14. ¿En qué consisten y cómo calificaría a los mecanismos de acompañamiento/asesoría del programa? (abierta)
- 2.3.15. ¿Cuántos directivos y profesores asisten a cursos de capacitación, actualización y formación continua gracias a los recursos que da el PEC?
Ninguno
Pocos
Alguno
Varios
Todos
- 2.3.16. ¿Qué tan supervisadas están las escuelas y su personal?
Nada
Poco
Lo necesario
Mucho
Demasiado
- 2.3.17. ¿En qué orden se distribuyeron los recursos, según su conocimiento, entre los rubros que le menciono a continuación, siendo el 1 en lo que más se gastó y el 5 en lo que menos?
Se mejoraron las infraestructuras/instalaciones
Se compró más material didáctico
Se contrató personal adicional
Se pagaron cursos de formación para docentes/directivo
Otros (especificar)
- 2.3.18. ¿Existen mecanismos para guiar a las escuelas en la distribución de sus recursos para que se contribuya a la calidad educativa?
Sí (ampliar)
No
- 2.3.19. ¿Existen mecanismo coercitivos y de comprobación para que se usen los recursos de acuerdo a los objetivos de calidad educativa?
Sí (ampliar)
No (ampliar)
- 2.3.20. ¿Cómo evalúan ustedes el éxito del PEC? (abierta)
- 2.3.21. Han mejorado los índices de logro académico en general entre los estudiantes de escuelas que participan en el PEC?
Sí
No
No sé
- 2.3.22. ¿Cree que el PEC ha contribuido a elevar la calidad educativa de las escuelas?
Sí (ampliar)
No
- 2.3.23. ¿Sabe usted si se han modificado las prácticas pedagógicas? Es decir, ¿se desarrolla una pedagogía más creativa y eficaz gracias al PEC?
Sí
No (ampliar)

2.4. Identificación de incentivos

- 2.4.1. ¿Cómo incentivan ustedes a las comunidades escolares a participar? (abierta)
- 2.4.2. ¿Ustedes, como funcionarios, cuentan con incentivos para mejorar su desempeño?
Sí (ampliar)
No
- 2.4.3. ¿Se considera partícipe de la elaboración del PEC? ¿Se siente tomado en cuenta?
Sí
No
- 2.4.4. ¿Cómo se siente respecto a su salario?(abierta)
- 2.4.5. ¿Cómo calificaría los mecanismos y la calidad de la comunicación al interior de esta Coordinación y con el resto de entidades educativas?
Excelente
Buena
Regular
Mala
Muy mala
- 2.4.6. ¿Cómo calificaría su margen de decisión?
Muy amplio
Amplio
Regular
Restringido
No tenemos margen de decisión (ampliar)
- 2.4.7. ¿Qué tan supervisados están ustedes?
Nada
Poco
Lo necesario
Mucho
Demasiado
- 2.4.8. ¿Cree usted que los directivos ejercen mayor liderazgo?
Sí (ampliar)
No
- 2.4.9. ¿Cómo describiría la labor de los directivos que son líderes? (abierta)
- 2.4.10. ¿Qué orden de importancia le otorgaría a los siguientes incentivos siendo el 1 el más importante y el 5 el menos importante?
Percepción de participación en la toma de decisiones
Salario
Comunicación
Margen de decisión, autonomía
Liderazgo

3. PADRES DE FAMILIA

3.1. Identificación del Padre de Familia

- 3.1.1. Sexo (una opción)
Hombre
Mujer
- 3.1.2. Edad (numérica)
- 3.1.3. Grado de formación (una opción)
Primaria
Secundaria
Preparatoria
Licenciatura (ampliar)
Maestría (ampliar)
Otros (ampliar)
- 3.1.4. ¿A qué se dedica y con qué horario?
Ama de casa
Comerciante
Auto-empleado no declarado
Auto-empleado declarado
Asalariado
Profesionista
Otros (especificar)
- 3.1.5. ¿Con quién se quedan sus hijos mientras usted trabaja?
- 3.1.6. ¿Cómo definiría usted su perfil socio-económico? (multiopción)
Bajo
Medio-bajo
Medio
Medio alto
Alto
- 3.1.7. Grado que cursa su(s) hij@(s) en esta escuela (numérica)
- 3.1.8. Años que lleva en esta escuela (numérica)
- 3.1.9. ¿Estuvo antes en otra escuela?
Sí (ampliar)
No

3.2. Identificación del Centro Educativo

- 3.2.1. ¿Por qué escogió esta escuela para su hijo? (abierta)
- 3.2.2. ¿Por qué escogió este horario lectivo? (abierta)
- 3.2.3. ¿Cómo calificaría usted al profesor de su hijo?
Muy bueno
Bueno
Regular
Malo
Muy malo
- 3.2.4. ¿Cómo es su relación con los profesores y el director?

Muy buena
Buena
Regular
Mala
Muy mala

- 3.2.5. ¿Cuánto paga de contribución voluntaria? (numérica)
3.2.6. Descripción de su participación en la escuela. (abierta)
3.2.7. ¿Cómo calificaría usted su grado de participación en la escuela?

Mucha
Frecuente
Regular
Poca
Ninguna

3.3. Identificación de la Problemática Educativa

- 3.3.1. ¿En qué consiste, según su criterio, la problemática educativa de este centro y sus causas? (abierta)
3.3.2. ¿Qué cree usted que se requiere para resolver el problema educativo en general?
(abierta)
3.3.3. ¿Cree usted que ha aumentado el gasto en educación?
Sí
No (ampliar)
3.3.4. ¿Qué habilidades cree que son fundamentales para ser un buen director/profesor?
(abierta)
3.3.5. ¿Considera que la mayoría de los profesores en esta escuela cuentan con dichas habilidades?
Sí
No (ampliar)
3.3.6. ¿Qué entiende usted por calidad educativa? (abierta)
3.3.7. ¿Cómo considera usted que se consigue la calidad educativa? (abierta)
3.3.8. ¿Qué cree que deben hacer los padres para mejorar la calidad de la educación que reciben sus hijos? (abierta)
3.3.9. ¿Qué entiende usted por logro académico? (abierta)
3.3.10. ¿Considera que hay relación entre la participación de los padres y las calificaciones de sus hijos?
Sí (ampliar)
No (ampliar)

3.4. Identificación y valoración del Programa Escuelas de Calidad

- 3.4.1. ¿Conoce usted el Programa Escuelas de Calidad?
Sí
No
- 3.4.2. ¿Le han explicado para qué es el PEC y lo mantienen informado sobre su implementación en la escuela?
Sí (ampliar)
No
- 3.4.3. ¿Cuáles son los objetivos del PEC? (abierta)
- 3.4.4. ¿Sabe usted si hubo procesos de consulta a padres antes de la creación del PEC en el año 2001?
Sí (ampliar)
No
No sé
- 3.4.5. ¿Sabe usted quién creó el PEC?
Sí (ampliar)
No
- 3.4.6. ¿Lo han invitado a participar en la elaboración de los Planes Anuales de Trabajo?
Sí
No
- 3.4.7. ¿Lo han invitado a cursos de capacitación para padres – como la Escuela de Padres – que le digan que son financiados por el PEC?
Sí (ampliar)
No
- 3.4.8. ¿Lo mantienen informado de lo que se hace con el programa?
Sí (ampliar)
No
- 3.4.9. ¿Cree que el PEC es diferente a otros programas?
Sí (ampliar)
No (ampliar)
No sé
- 3.4.10. ¿Hay mecanismos para que los padres puedan hacer sugerencias para mejorar el programa?
Sí (ampliar)
No
No sé
- 3.4.11. En este sentido, ¿cree que sus contribuciones han sido tomadas en cuenta?
Sí (ampliar)
No
- 3.4.12. ¿Su hijo ha mejorado sus calificaciones gracias al PEC?
Sí
No
No sé
- 3.4.13. ¿Cree que el PEC ha contribuido a elevar la calidad educativa en la escuela?

Sí (ampliar)

No

No sé

3.4.14. ¿Cree que los maestros ahora enseñan mejor gracias al PEC?

Sí

No (ampliar)

No sé

3.4.15. Los maestros faltan menos gracias al PEC?

Sí

No

No sé

3.4.16. ¿Sabe en qué se gastó con el dinero del PEC? (abierta)

3.4.17. Qué piensa usted de la prueba ENLACE? (abierta)

3.4.18. ¿A su hijo le va mejor en ENLACE que usted sepa gracias al PEC?

Sí

No

No sé

3.5. Identificación de incentivos

3.5.1. ¿Se siente tomado en cuenta en la adopción e implementación de programas como el PEC?

Sí

No

3.5.2. ¿Se incentiva más a las comunidades escolares a participar en la escuela gracias al PEC?

Sí (ampliar)

No

3.5.3. ¿Cómo calificaría la comunicación que hay entre padre, profesores, director y la SEP?

Muy buena

Buena

Regular

Mala

Muy mala

3.5.4. ¿Han mejorado las relaciones entre padres, profesores y directivos gracias al PEC?

Sí

No

3.5.5. ¿Cree que el director de esta escuela es un buen líder?

Sí (ampliar)

No

3.5.6. ¿Cómo describiría el desempeño del liderazgo del director? (abierta)

ANEXO 2

Funciones de los Actores Implementadores del PEC

Actores Relevantes	Funciones
<p>SEP/Subsecretaría de Educación Básica/ Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa/ Coordinación Nacional del PEC</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Actualizar las Reglas de Operación del PEC y los criterios generales a los que se sujeta. -Administrar el FNEC y supervisar la correcta distribución de los recursos federales. -Establecer los mecanismos necesarios para la implementación del PEC en las entidades federativas, para orientar la correcta aplicación de las presentes Reglas de Operación. -Asesorar en los procesos de operación del PEC a las CGEPEC. -Orientar y acompañar a las entidades federativas en la elaboración de sus convocatorias y dar seguimiento a sus procedimientos de inscripción, capacitación, dictaminación y selección, así como al de transferencia de recursos a las escuelas beneficiadas. -Operar, administrar y alimentar el SIPEC. -Diseñar y desarrollar estrategias de difusión del PEC. -Fortalecer la coordinación intra e interinstitucional para la mejor operación del PEC. -Promover la evaluación externa e interna del PEC y de las escuelas beneficiadas. -Promover, en colaboración con las CGEPEC, estrategias de impulso a la participación social en las escuelas beneficiadas al PEC. -Promover en colaboración con las AEE, las CGEPEC y en su caso, con las organizaciones de la sociedad civil, los proyectos piloto de innovación que permitan establecer mejoras incrementales al PEC.
<p>Autoridad Educativa Estatal</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Diseñar la estrategia estatal de operación del PEC. -Emitir, en coordinación con el CEPSE, la convocatoria de inscripción de las escuelas. -Promover la constitución y/o activación de los CMPSE y los CEPSE. -Facilitar una eficiente y eficaz coordinación intra e interinstitucional a través de los siguientes cuerpos colegiados: el CDE, el CTFEEC, la Comisión Ejecutiva del PEC (integrada por los responsables de las áreas de educación básica, planeación, finanzas, administración, contraloría, evaluación, actualización, jurídico, participación social, delegación del CONAFE, programas compensatorios, entre otros, deberá ser presidida por la máxima autoridad educativa en el Estado). En ningún caso significará la creación de burocracias adicionales. -Diseñar y elaborar el DOEDPEC. -Promover que la CGEPEC opere articuladamente con la estructura del Sistema Educativo Estatal, involucrando permanentemente en el PEC a las autoridades de la estructura educativa, al personal de supervisión y de las áreas técnico-pedagógicas correspondientes para facilitar, mediante la capacitación y el acompañamiento, el cumplimiento corresponsable de las metas y acciones planteadas en el PETE o su equivalente y el PAT. -Proporcionar a los equipos operativos del PEC los recursos necesarios para la realización eficaz de sus tareas. -Llevar a cabo programas de desarrollo profesional para la CGEPEC; mesas técnicas de nivel, directivos, docentes y asesores técnico-pedagógicos, así como para los CEPSE. -Participar en las evaluaciones escolares y en la difusión de sus resultados. -Diseñar y operar las estrategias estatales de difusión del PEC para la procuración de fondos y el impulso a la participación social. -Administrar el FEEC, así como asegurar la transferencia de recursos a las escuelas incorporadas de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación vigentes. -Proponer y difundir la normatividad aplicable para el ejercicio de los recursos del PEC; dar capacitación y asesoría sobre la misma a directivos y CEPS o su equivalente, así como supervisar el uso correcto de los recursos asignados a las escuelas. -Asegurar la asesoría técnica a las escuelas para la construcción y mantenimiento de espacios educativos a través de las instancias estatales y/o municipales correspondientes. -Facilitar que la operación del PEC se ajuste a las condiciones de trabajo de las escuelas multigrado, los espacios educativos ubicados en los campamentos de jornaleros agrícolas migrantes y los centros comunitarios del CONAFE, de manera que se favorezca el intercambio de experiencias y la creación de redes horizontales entre los responsables de dichas escuelas. -Asegurar la identificación de las escuelas de la entidad federativa a nivel AGEB urbano para conformar el listado de escuelas ubicadas en las AGEB de media, alta y muy alta marginalidad.

<p>Consejo Estatal de Participación Social en la Educación</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Analizar y opinar sobre la estrategia de operación del PEC en la entidad federativa, los criterios de asignación de recursos y su transferencia a las escuelas. -Participar en la selección de las escuelas que se incorporarán al PEC junto con el CDE y con base en los resultados del proceso de dictaminación. -Involucrar a los CMPSE en el PEC. -Gestionar recursos adicionales para las escuelas. -Apoyar el seguimiento del ejercicio de recursos por parte de las escuelas beneficiadas. -Conocer, analizar y opinar sobre los resultados de las evaluaciones internas y externas. -Apoyar el seguimiento al desarrollo del PEC y resolver las controversias que se susciten, conjuntamente con la CGEPEC.
<p>Coordinación General Estatal del PEC</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Elaborar y administrar bajo la legislación estatal aplicable en la materia, el POA que soporte financieramente los gastos de operación del PEC. -Coordinar y articular las acciones de los procesos del PEC en la entidad federativa. -Fungir como Secretaría Técnica del CTFEEC y de la Comisión Ejecutiva del PEC para garantizar una eficaz articulación intra e interinstitucional y en ausencia del Presidente, fungir como su representante. -Articular las acciones de la Coordinación Académica y del CDE para la selección de escuelas y dar seguimiento operativo y académico a las escuelas participantes. -Diseñar, en coordinación con la instancia estatal de formación continua, las acciones para el desarrollo profesional del personal docente, técnico, directivo y ATP's involucrados en el PEC. -En coordinación con la instancia estatal de evaluación coadyuvar y asegurar la adecuada aplicación de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas, así como difundir sus resultados. -Impulsar acciones pertinentes para promover la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. -Administrar, bajo la normatividad estatal aplicable, los recursos destinados a los gastos de operación del PEC, a partir de un POA por ciclo escolar y un calendario de ministraciones aprobados por el CTFEEC. -Elaborar los informes trimestrales de avance físico y financiero. -Difundir en las escuelas incorporadas y reincorporadas las reglas técnicas para la construcción y mantenimiento de infraestructura educativa y las disposiciones relativas al uso de los recursos entregados. -Capacitar a los directores sobre la promoción de la participación social, el ejercicio y la comprobación de los recursos financieros que reciben. -Impulsar estrategias para fomentar la participación de la comunidad en la vida escolar, la transparencia y la rendición de cuentas. -Cumplir con las actividades previstas en la Agenda Estatal de Gestión Estratégica. -Atender y canalizar a las instancias correspondientes las diversas incidencias y controversias técnicas, administrativas y normativas que se presenten. -Cuidar la calidad y pertinencia de los cursos que solicitan las escuelas en su PETE o equivalente, con el apoyo de la instancias estatales competentes en la materia. -Administrar y alimentar periódicamente el SIPEC. -Adecuar las condiciones de operación del PEC para que se ajuste a las condiciones de trabajo de las escuelas multigrado, los espacios educativos ubicados en los campamentos de jornaleros agrícolas migrantes, y los centros comunitarios del CONAFE, de manera que se favorezca el intercambio de experiencias y la creación de redes horizontales entre los responsables de dichas escuelas. -Colaborar en la implementación y operación de los proyectos piloto de innovación del PEC. -Avalar las opciones de formación, actualización y capacitación que los colectivos demanden a los Organismos e Instituciones de Educación Superior.
<p>Coordinación Académica Estatal</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitar en coordinación con la instancia estatal de actualización a los actores involucrados en el PEC (básicamente profesores y directivos). -Implantar acciones de desarrollo profesional para las mesas técnicas de nivel, jefaturas de enseñanza, jefes de sector, supervisores y ATP's o sus equivalentes. -Coadyuvar con las mesas técnicas, jefaturas de enseñanza, jefes de sector, supervisores y ATP's en el desarrollo profesional de los directivos y docentes para la elaboración y seguimiento del PETE y el PAT. -Fortalecer el acompañamiento por medio de las mesas técnicas, jefaturas de enseñanza, jefes de sector, supervisores y ATP's a las escuelas en su proceso de transformación. -Promover la vinculación con las áreas académicas del CONAFE.

Mesas Técnicas de Nivel, Personal Técnico de Sector y de Zona y Jefes de Enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitar a los directivos y docentes de las escuelas inscritas al PEC para la elaboración del PETE o su equivalente y el PAT. -Asesorar y dar seguimiento académico y operativo a las escuelas beneficiadas por el PEC. -Establecer mecanismos de comunicación con la CGEPEC.
Comité Dictaminador Estatal	<ul style="list-style-type: none"> -Evaluar los PETE´s o equivalente y los PAT´s de las escuelas solicitantes y emitir las recomendaciones pertinentes. -Turnar los dictámenes técnicos a la CGEPEC. -Realizar conjuntamente con el CEPSE o su equivalente estatal y la AEE, la selección final de las escuelas que serán beneficiadas por el PEC.
Comisión Ejecutiva Estatal del PEC, en las entidades federativas que corresponda. En el caso de Jalisco Comité Técnico Estatal.	<ul style="list-style-type: none"> -Participar en el diseño e implementación de la estrategia estatal de operación del PEC. -Apoyar a la CGEPEC para garantizar la eficaz implementación y seguimiento del PEC. -Asegurar la eficaz articulación intra e interinstitucional para facilitar el cumplimiento de lo establecido en las presentes Reglas de Operación, los acuerdos con la autoridad educativa estatal y en general, cualquier disposición destinada a alcanzar los objetivos del PEC. -Asegurar que la operación del PEC (financiamiento, administración de recursos, capacitación, elaboración del PETE o equivalentes y el PAT, entre otras) se ajuste a las condiciones de trabajo de las escuelas multigrado, los espacios educativos ubicados en los campamentos de jornaleros agrícolas migrantes, y los centros comunitarios del CONAFE, de manera que se favorezca el intercambio de experiencias y la creación de redes horizontales entre los responsables de dichas escuelas. - Facilitar la integración de los datos necesarios para la operación del SIPEC.
Instancia Estatal de Actualización	<ul style="list-style-type: none"> -Identificar las necesidades y diseñar las respectivas propuestas de formación, actualización y capacitación para Directores, Docentes y Padres de Familia señaladas en sus PETE´s o equivalentes. -Capacitar, en coordinación con el área académica estatal, a los actores de la estructura educativa involucrados en el PEC. -Difundir en los organismos e instituciones de educación superior los temas de formación, actualización y capacitación demandados por las escuelas para que estén en posibilidades de preparar a los profesionistas que satisfagan dicha demanda.
Comité Técnico del Fideicomiso Estatal	<ul style="list-style-type: none"> -Autorizar el POA por ciclo escolar de la CGEPEC, así como el calendario de ministraciones. -Autorizar la transferencia de recursos a las escuelas. -Vigilar el ejercicio correcto de los recursos y, en general, el cumplimiento de la normatividad aplicable. -Instruir a la beneficiaria para que proporcione oportunamente la información necesaria para elaborar los informes trimestrales. -Prever los procedimientos para realizar las devoluciones y reintegros. -Solicitar a la CGEPEC la emisión de los informes trimestrales de avance físico y financiero. -Resolver todos los asuntos no previstos en las Reglas de Operación en materia de recursos financieros.
Consejo Municipal de Participación Social en la Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Promover el ingreso al PEC de las escuelas ubicadas en su municipio. -Gestionar recursos adicionales provenientes del gobierno municipal y de los sectores privado y social. -Conocer y analizar los resultados de las evaluaciones realizadas a las escuelas de su municipio. - Apoyar en el seguimiento a las escuelas incorporadas al PEC, manteniendo comunicación permanente con la CGEPEC.
Jefes de Sector, Supervisores y Equivalentes	<ul style="list-style-type: none"> -Difundir, invitar y apoyar a las escuelas para que participen en el PEC. -Garantizar, de manera prioritaria, la difusión y la capacitación a las escuelas que conforman la población objetivo. -Involucrar a su personal de apoyo técnico en las actividades del PEC. Validar la integración de los CEPSE´s. -Brindar asesoría y acompañamiento, de manera sistemática y pertinente, a los directivos y docentes en la elaboración, seguimiento y evaluación del PETE o equivalente y el PAT. -Promover la creación de redes de escuelas para el intercambio de experiencias y generalización de buenas prácticas. -Asesorar y acompañar la implementación de la autoevaluación y su seguimiento en las escuelas. -Asegurar la oportuna aplicación de las evaluaciones externas y su difusión, así como

	<p>proponer y aplicar las medidas de mejora pertinentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comprometerse a alcanzar los estándares estipulados. -Supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.
Consejo Escolar de Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> - Validar y firmar el PETE o equivalente y el PAT elaborados por el CTE. -Apoyar al director de la escuela, o su equivalente, en las tareas administrativas. -Supervisar la administración y comprobación del uso de los recursos. -Apoyar al CMPSE en la obtención de recursos adicionales. -Participar en la autoevaluación y su seguimiento, así como conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas. - Coadyuvar al logro de los estándares seleccionados por la comunidad escolar.
INIFED y/o Equivalente Estatal	<ul style="list-style-type: none"> -Proporcionar asesoría técnica a las escuelas y apoyar en la capacitación sobre uso de recursos y estrategias de participación social dirigida al CEPS en materia de mantenimiento y/o construcción de espacios educativos. -Apoyar acciones de coordinación eficiente y eficaz entre los organismos federal, estatales y municipales, de construcción de espacios educativos. -Apoyar a las autoridades educativas en la supervisión de las obras que se realicen en las escuelas, así como dar fe de la correcta asignación de los recursos. -Participar en el CTFEEC.
Directores Escolares	<ul style="list-style-type: none"> -Organizar y coordinar las actividades del CTE para la elaboración, ejecución y seguimiento del PETE y del PAT, involucrando al CEPS. -Incorporar al CTE, al personal de apoyo educativo que participa en la escuela. -Organizar y coordinar las actividades académicas y administrativas de la comunidad escolar para alcanzar los objetivos y las metas propuestas en el PETE y el PAT. -Implementar y coordinar la autoevaluación y su seguimiento en la escuela, así como proponer y aplicar las medidas correctivas pertinentes. -Asegurar la oportuna aplicación de las evaluaciones externas en el marco del PEC. -En coordinación con el CEPS o equivalente, administrar y comprobar el uso de los recursos asignados a la escuela, incluso en el caso de que cambien de adscripción. -Rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos. -Comprometerse a alcanzar los estándares seleccionados por la comunidad escolar. -Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable.
Docentes	<ul style="list-style-type: none"> -Participar en la elaboración, ejecución y evaluación del PETE y del PAT. -Participar en la autoevaluación y su seguimiento, así como conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas para aplicar las medidas de mejora pertinentes. -Promover y asumir prácticas pedagógicas flexibles, acordes con la diversidad de los estudiantes. -Comprometerse a alcanzar los estándares seleccionados por la comunidad escolar. -Participar activamente en el CTE. -Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable.

ANEXO 3

Estándares de Auto-Evaluación Escolar

A. Estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social en la escuela

- A.1.** La comunidad escolar comparte una visión de futuro, planea sus estrategias, metas y actividades y, cumple con lo que ella misma se fija.
- A.2.** El director ejerce liderazgo académico, organizativo-administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar.
- A.3.** El personal directivo, docente y de apoyo (maestro de educación especial, educación física, educación artística entre otros) trabaja como un equipo integrado, con intereses afines y metas comunes.
- A.4.** Los directivos y docentes se capacitan continuamente, se actualizan y aplican los conocimientos obtenidos en su práctica cotidiana, para la mejora de los aprendizajes de sus estudiantes.
- A.5.** Los directivos y docentes demuestran un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos.
- A.6.** Se cumple con el calendario escolar, se asiste con puntualidad y se aprovecha óptimamente el tiempo dedicado a la enseñanza.
- A.7.** La escuela mejora las condiciones de su infraestructura material, para llevar a cabo eficazmente sus labores: aulas en buen estado, mobiliario y equipo adecuado a los procesos modernos de enseñanza-aprendizaje, laboratorios equipados, tecnología educativa, iluminación, seguridad, limpieza y los recursos didácticos necesarios.
- A.8.** Los docentes demuestran capacidad crítica para la mejora de su desempeño a partir de un concepto positivo de sí mismos y de su trabajo.
- A.9.** Los docentes planifican sus clases considerando alternativas que toman en cuenta la diversidad de sus estudiantes.
- A.10.** Las experiencias de aprendizaje propiciadas por los docentes ofrecen a los estudiantes oportunidades diferenciadas en función de sus diversas capacidades, aptitudes, estilos y ritmos.
- A.11.** Los docentes demuestran a los estudiantes confianza en sus capacidades y estimulan constantemente sus avances, esfuerzos y logros.
- A.12.** Los docentes consiguen de sus alumnos una participación activa, crítica y creativa como parte de su formación.
- A.13.** La escuela se abre a la integración de niñas y niños con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes y que requieren de apoyos específicos para desarrollar plenamente sus potencialidades.
- A.14.** En la escuela se favorece el conocimiento y valoración de nuestra realidad intercultural.
- A.15.** La escuela incentiva el cuidado de la salud, el aprecio por el arte y la preservación del ambiente.

- A.16.** La comunidad escolar se desenvuelve en un ambiente propicio a la práctica de valores universales tales como la solidaridad, la tolerancia, la honestidad y la responsabilidad, en el marco de la formación ciudadana y la cultura de la legalidad.
- A.17.** El personal de la escuela, padres de familia y miembros de la comunidad participan en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones en beneficio del centro.
- A.18.** Los padres de familia están organizados y participan en las tareas educativas con los docentes, son informados con regularidad sobre el progreso y rendimiento de sus hijos y tienen canales abiertos para expresar sus inquietudes y sugerencias.
- A.19.** Los alumnos se organizan y participan activamente en las tareas sustantivas de la escuela.
- A.20.** La comunidad escolar se autoevalúa, realiza el seguimiento y evaluación de sus acciones, busca la evaluación externa y las utiliza como una herramienta de mejora y no de sanción.
- A.21.** El director y los maestros promueven su desarrollo profesional, mediante la reflexión colectiva y el intercambio de experiencias para convertir su centro de trabajo en una verdadera comunidad de aprendizaje.
- A.22.** La comunidad escolar participa en una red de intercambio con otras comunidades escolares para fortalecer la mejora de la práctica docente, directiva, de los aprendizajes de los alumnos y de relación con los padres de familia.
- A.23.** La comunidad escolar rinde cuentas y difunde a la sociedad los avances de su desempeño en el logro de los propósitos educativos y la administración de recursos, entre otras.

B) Estándares de Logro Educativo:

Nivel de Preescolar:

- B.1.** Los alumnos desarrollan y manifiestan un incremento en sus capacidades relacionadas con el proceso de construcción de la identidad personal y de las competencias emocionales y sociales. (Desarrollo personal y social).
- B.2.** Los alumnos desarrollan y manifiestan un incremento en su capacidad de expresión, identifican las distintas funciones y formas del lenguaje (oral y escrito) para satisfacer necesidades personales y sociales (Lenguaje y comunicación).
- B.3.** Los alumnos desarrollan y manifiestan un incremento en las habilidades relacionadas con la construcción de nociones matemáticas básicas (Pensamiento matemático).
- B.4.** Los alumnos desarrollan y manifiestan un incremento en sus habilidades de pensamiento reflexivo, de observación, comparación y explicación acerca del mundo que les rodea (Exploración y conocimiento del mundo).
- B.5.** Los alumnos desarrollan y manifiestan un incremento en su capacidad de apreciación de producciones artísticas y potencian su sensibilidad y creatividad. (Expresión y apreciación artística).
- B.6.** Los alumnos desarrollan y manifiestan un incremento en sus capacidades motrices. (Desarrollo físico y salud).

Niveles de Primaria y Secundaria:

- B.7.** Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático, evaluado con base en las mediciones realizadas por las instancias competentes.

B.8. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades comunicativas, evaluado con base en las mediciones realizadas por las instancias competentes.

B.9. La escuela disminuye el índice de reprobación.

B.10. La escuela disminuye el índice de deserción.

Para los alumnos con necesidades educativas especiales, el incremento en las habilidades a que se refieren los apartados B1, B2 y B3, tomará como base su propuesta curricular adaptada, cuando así corresponda.

ANEXO 4

Impresiones del Trabajo de Campo: descripción individual de las características y la experiencia de las 16 escuelas que conforman la “muestra”

A continuación, se expone la información obtenida durante la investigación de campo en las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad durante el ciclo 2009-2010. En la Tabla 9 pueden observarse, a grandes rasgos, las características de dichas escuelas y el orden en que serán descritas.

Tabla 9. Muestra de escuelas inscritas en el PEC en el municipio de Guadalajara durante el ciclo escolar 2009-2010.

Nombre de Escuela	Turno/ Horario	¿Hay PEC en otro turno?	# Total Alumnos y # alumnos/ clase	Años en PEC	Índice de Marginación
Jaime Torres Bodet	matutino	Sí	253 = 42/clase	6	Muy Bajo
Jaime Torres Bodet	vespertino	Sí	196 = 37/clase	4	Muy Bajo
Concepción Becerra Celis	matutino	No	703 = 40/clase	4	Muy Bajo
Ramón G. Bonfil	matutino	No	639 = 50/clase	4	Muy Bajo
Cuauhtémoc	vespertino	No	254 = 20/clase	2	Muy Bajo
Alfonso Sierra Partida	vespertino	No	458 = 35/clase	3	Muy Bajo
Emiliano Zapata	matutino	Turno único	251 = 45/clase	4	Muy Bajo
Francisco Javier Mujica	matutino	No	341 = 35/clase	10 – no sigue	Muy Bajo
Venustiano Llamas Quevedo	matutino	SI	358 = 35/clase	5	Muy Bajo
Venustiano Llamas Quevedo	vespertino	SI	192 = 31/clase	5 – no sigue	Muy Bajo
Lázaro Cárdenas	matutino	Sí	968 = 40/clase	1	Muy Bajo
Lázaro Cárdenas	vespertino	Sí	692 = 40/clase	1	Muy Bajo
Ignacio Jacobo	vespertino	No	218 = 28/clase	3 – no sigue	Muy Bajo
Ma. Elena Cosío V.	vespertino	No	361 = 30/clase	1	Muy Bajo
Concepción Alatorre	vespertino	No	257 = 45/clase	3 – no sigue	Muy Bajo
Lucio Blanco	vespertino	No	154 = 23/clase	2	Muy Bajo

Para facilitar el estudio del caso de acuerdo a las dimensiones analíticas y directrices teóricas que guían esta tesis, en este anexo se examinará el contexto en el que funciona cada una de las 16 escuelas seleccionadas de acuerdo a tres bloques temáticos – las

características del centro educativo, la identificación del personal (directivos y maestros) y el perfil de los padres de familia.

Como parte del primer bloque, se tratan los elementos contextuales que permiten situar a cada escuela según sus características generales: 1) turno lectivo; 2) tamaño y distribución de alumnos por profesor; 3) horas lectivas reales; 4) situación socio-económica e índice de marginación; 5) recursos con que cuenta la institución y aportación “voluntaria” por alumno; 6) años de participación y continuidad en el PEC; 7) monto total recibido por parte del programa; y 8) evolución de los resultados de ENLACE. Como dato adicional y en caso de que exista un “contrafactual”, se incluye brevemente una descripción de la escuela que, en el turno opuesto pero estando en las mismas instalaciones y contando prácticamente con los mismos recursos humanos y físicos, no participa en el PEC.

Enseguida, en la segunda sección se detallará el perfil del directivo como figura “líder” de la dinámica escolar. Asimismo, se describirá el perfil del profesorado como proveedores finales del servicio educativo e implementadores clave de los “nuevos” modelos de enseñanza. Dada la similitud en la naturaleza y antecedentes de directivos y profesores, ambos perfiles serán abordados respondiendo a los siguientes puntos: 1) continuidad y nivel de formación; 2) antigüedad en la docencia; y 3) mecanismo de acceso a su actual cargo.

La caracterización de los padres de familia se examinará en el tercer y último bloque de acuerdo a parámetros menos académicos, pero cruciales para comprender la situación del entorno educativo de los estudiantes. Para este fin, se describirán los siguientes aspectos: 1) grado de formación; 2) ocupación; 3) quién se encarga de su hijo mientras trabaja; 4) años de permanencia en esta escuela; 5) motivo por el cual eligió esta escuela para su hijo; 6) motivo por el cual eligió este turno para su hijo; 7) cómo calificaría al profesorado de la escuela; y 8) cómo calificaría su relación con los profesores y el directivo de la escuela.

Siguiendo la estructura antes mencionada, se busca facilitar la comprensión del caso analizado en su conjunto y de las escuelas seleccionadas de forma individual. De esta manera, se hace posible la comparación entre planteles para la extracción de conclusiones respecto al contexto en el que funciona el PEC en el municipio de Guadalajara. Asimismo, se consigue identificar situaciones extremas o persistentes,

independientes al programa, que pudieran indicar factores más o menos conducentes del mejoramiento de la calidad educativa en México.

5. ESCUELA JAIME TORRES BODET – Turno Matutino

2.1. Identificación del plantel

La escuela Jaime Torres Bodet funciona durante el turno matutino atendiendo a un total de 253 alumnos divididos en 6 grupos. De acuerdo al director, hay aproximadamente 42 estudiantes por clase, ya que sólo cuentan con 6 profesores además un “comodín” suplente. Oficialmente, las horas lectivas son de 8:00 am a 12:30 pm, pero en realidad sólo se ofrecen 3 horas y media de clase. Del horario oficial se descuenta media hora de recreo, los 15 minutos aproximadamente en que vuelven los niños a clase, otros 15 minutos en lo que llegan y se organizan los niños por la mañana y finalmente 15 minutos destinados a su activación⁶⁸. En términos generales, las clases comienzan en realidad al as 8:30am y los lunes a las 8:45am, ya que al iniciar la semana se sustituye la activación física por el saludo a la bandera y dicha ceremonia dura 15 minutos más.

Según datos oficiales, la escuela tiene un índice de marginación muy bajo, lo cual coincide con la percepción de los actores entrevistados. Estos expresan que la comunidad escolar es de clase media y la mayoría de los padres son profesionistas. La aportación “voluntaria”⁶⁹ de las familias en este plantel asciende a los \$350 pesos por alumno (equivalente a aproximadamente unos 17€ al año), lo que le permite a la escuela subsanar sus necesidades de limpieza, mantenimiento y la contratación externa de profesores de inglés y suplentes.

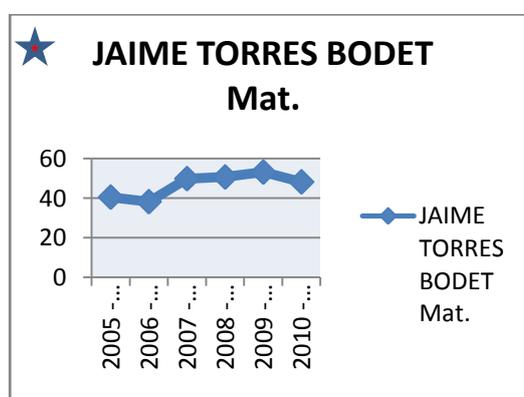
Para el año 2010, este plantel había participado en el PEC durante 6 años consecutivos y, aunque a partir del 2008 la normativa del programa admite seguir financiando a las escuelas incluso después de su quinto año de participación con la

⁶⁸ El programa de activación física se lleva a cabo desde hace 3 años como parte de la lucha contra la obesidad infantil en planteles escolares. La actividad consiste en breves y sencillos ejercicios al ritmo de la música en ocasiones incluyendo coreografías y canto.

⁶⁹ De acuerdo al artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la educación debe ser universal, laica y gratuita. Sin embargo, dicha gratuidad es cuestionable dada la existencia de contribuciones “voluntarias” por parte de los padres a las escuelas de sus hijos. Dichas contribuciones se denominan como voluntarias, mientras que en realidad constituyen una obligación de los padres que, en la mayoría de los casos, están sujetos a la expulsión en caso de no aportar el recurso.

misma cantidad anual que se le entrega a las de primer ingreso, la Jaime Torres Bodet sólo recibió los \$30,000 pesos referidos en la normativa de 2006.

La evolución de los resultados de logro académico en ENLACE por parte de los alumnos de esta institución no ha fluctuado demasiado. Sin embargo, si bien es cierto que ya en el 2005 el 40% de los estudiantes se encontraba por encima del nivel suficiente de logro, sus resultados positivos no se encuentran del todo vinculados a la participación en el PEC. A este respecto, el personal de la escuela expresa que el plantel funciona bien desde hace mucho tiempo sobre todo gracias al perfil de los alumnos admitidos, la constancia del profesorado y el liderazgo del director.



En este caso no existe contrafactual, ya que en el turno vespertino la escuela también participa en el PEC. No obstante, al parecer la relación y la coordinación entre los dos directivos no permite unir esfuerzos para mejorar la calidad educativa en la institución.

“[...] como estamos divididos en turnos, no dedicaron recursos que beneficiaran a toda la escuela. ¡Una vez, hasta nos dimos cuenta de que teníamos dos televisiones! El turno de la tarde lleva menos años en PEC con otro director, entonces no se hacen planes conjuntos. Hace como dos años nos juntaron a escuelas con dos turnos para que nuestros proyectos de infraestructura aparecieran en ambos PAT’s, [...] compran sillas y las guardan para que no las usen los del otro turno”. (D1)

2.2. Perfil del Personal

La directora llegó a este centro apenas en 2007, pero para ese entonces ya había acumulado 29 años de servicio en total, de los cuales ya había ejercido 7 como directivo. Accedió al cargo, como en la mayoría de los casos, por el mecanismo de “escalafón” o “carrera magisterial”, que exige una serie de puntos para ascender en la

profesión docente⁷⁰. Actualmente se encuentra realizando un doctorado que no ha podido terminar por la carga laboral que experimenta, pero se enorgullece de haber sido capaz de formarse más que la mayoría de compañeros. Comenta además que la directora anterior, quien permaneció durante 25 años, fue capaz de integrar un equipo de trabajo comprometido que desde entonces ha facilitado el mejoramiento constante de la escuela.

En ese sentido, la directora también resalta que en este plantel en particular hay bastante continuidad del personal, - dato que se ha podido corroborar con la antigüedad de las profesoras entrevistadas quienes llevan por lo menos 5 años en la escuela. “Aquí los cambios no han sido frecuentes, a diferencia de otras escuelas” (M2), indica una de ellas. El nivel de formación del profesorado es “promedio” en palabras de los mismos maestros, ya que cursaron la licenciatura en educación - uno de ellos sin haber realizado estudios de bachillerato porque anteriormente aún se permitía -, y luego han asistido a seminarios de actualización. Accedieron a su cargo, han conseguido aumentos salariales y se han ubicado en escuelas “menos problemáticas”, gracias a los puntos escalafonarios que han acumulado. Ambas profesoras entrevistadas también trabajan en el turno vespertino, pero sólo una de ellas en la misma escuela.

2.3. Perfil de los Padres de Familia

De acuerdo a lo que han expresado los diferentes miembros de la escuela Jaime Torres Bodet, la mayoría de los padres son asalariados, algunos son profesionistas y pocas familias son monoparentales. Sin embargo, añaden que la mayoría de los niños se quedan al cargo de “la televisión o de un hermano mayor [...] porque ahora las mamás también trabajan” (D1). En el caso de la madre entrevistada, ella participa como auxiliar voluntaria de dirección para estar cerca de sus dos hijas, mientras su marido trabaja como administrativo en una aseguradora, pero aclara que su nivel de compromiso es excepcional. Sus niñas, de 8 y 11 años, han asistido a esta escuela desde 1º de primaria

⁷⁰ La carrera magisterial, de acuerdo al Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 1973) según lo comentan los actores entrevistados, requiere de una antigüedad mínima en la docencia de 5 años y cumplir con una serie de requisitos formativos que permiten acumular puntos que, a su vez, dan derecho a competir por mejores categorías e incluso dobles plazas. Entre dichos requisitos se encuentra asistir a cursos de actualización ofrecidos por la SEP, conseguir titulaciones académicas como de Máster o Doctorado y actualmente reportar buenos resultados en la prueba de ENLACE. Sin embargo, de acuerdo a los actores, procedimiento no es muy eficaz ni transparente – sobre todo en cuanto al contenido improvisado y poco pertinente de los cursos de actualización y la corrupción en los exámenes de acceso. A menudo, agregan los docentes entrevistados en esta investigación, a menudo se distribuyen las plazas por “clientelismo político”.

porque la consideran una de las mejores de la zona. Asimismo, eligieron el turno matutino porque piensan que proporciona un entorno más seguro.

“Yo quería traer a mis hijas en la tarde para no despertar a mis hijas tan temprano y porque en la tarde había menos niños. Lo malo es que no llenan las aulas con niños de la localidad y los llenan con niños de zonas más “rojas” y ahí está el riesgo...no es necesario exponerlas a algo tan peligroso.” (P1)

Al parecer, la relación entre profesores y padres de familia es bastante buena, ya que nos asegura la madre entrevistada que los maestros aquí son muy respetados. Ella, en particular, se siente cercana al profesorado por su participación en la escuela, sin embargo, también nos explica que tal vez sólo el 1% de los padres participa en las actividades escolares más allá de las sesiones informativas y de evaluación. Por otro lado, parece haber cierto resentimiento del profesorado hacia los padres de familia ya que tanto la directora como las dos maestras entrevistadas comentaron el poco compromiso de los padres para con la formación de sus hijos y su escuela.

3. ESCUELA JAIME TORRES BODET – Turno Vespertino

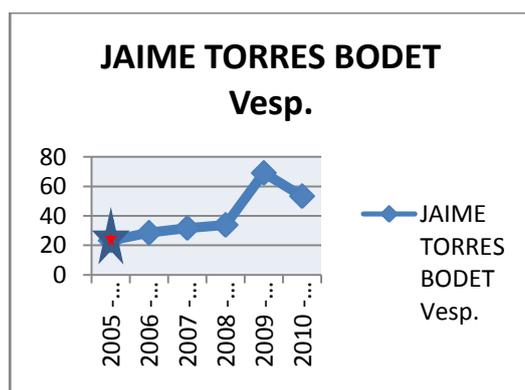
3.1. Identificación del Plantel

Este plantel atiende, oficialmente de 2 a 4pm, a un total de 196 estudiantes divididos en 6 grupos de aproximadamente 36 niños cada uno. Actualmente su plantilla docente incluye a 8 profesores en total, seis al cargo de clase, uno de educación física y otro de educación artística. Con el recurso del PEC han comprado algunas computadoras, pero aún no han conseguido un profesor de tecnologías para que los niños puedan utilizarlas. Teóricamente, las horas lectivas son 4, pero según lo expresa el director, “quitando el recreo y todos los tiempos muertos por tantas actividades, estos niños tienen clase unas tres horas al día cuando bien les va.” (D2)

El índice de marginación es considerado muy bajo, pero la situación socio-económica de las familias que llevan a sus hijos en este turno es más difícil que la de las familias por la mañana. Gran parte de los niños vienen de barrios alejados y bastante desfavorecidos, pero aún así contribuyen con \$300 pesos por niño al año – aportando un total de 58,800MXN aproximadamente en total a la escuela.

La escuela lleva ya cuatro años en el PEC y en esta última edición (ciclo escolar 2009-2010) recibió \$50,000 pesos por parte del programa, además de los 25,000 conseguidos de fuentes privadas. Sin embargo, esta escuela tenía derecho a un financiamiento de hasta \$100,000 pesos, pero al preguntar al director sobre este tema, pareció estar poco informado y parecía, igualmente, conforme con lo recibido.

Finalmente, la evolución de los resultados de logro académico en la prueba ENLACE ha sido positiva, sobre todo durante el ciclo 2008-2009 en que la cantidad de estudiantes en los niveles buenos y excelente pasó de un 26 a un 63%. No obstante, dicha mejora no parece atribuirse al PEC ya que el director refiere que “se dieron muchas cosas este año [...] digo, habrá sido porque llegué yo, o porque todos tenían ganas de trabajar”. (D2) Además, al año siguiente los resultados bajaron de nuevo, lo cual sugiere que, como señala el director, la mejora del 2009 haya sido meramente circunstancial y puntual.



3.2. Perfil del Personal

El director de esta escuela llegó precisamente durante el ciclo 2009-2010 y en el plantel que dirigía anteriormente sólo había permanecido un año. Al momento de la entrevista, contaba con 37 años de servicio docente, de los cuales sólo los dos últimos correspondían al cargo de directivo. Había sido ascendido, según explica, al poco tiempo de haber terminado su maestría por lo puntos escalafonarios que con ella acumuló. Sin embargo, al preguntarle sobre la temática de su máster, su respuesta fue ambigua y denotó cierto nerviosismo, lo que arroja serias dudas respecto a su grado de formación. Igualmente, al comentarle sobre mis estudios de doctorado, pareció confundido y me preguntó si “eso” se hacía antes o después del máster. Si bien este actor demostraba toda la voluntad de colaborar con la presente investigación y se

mostraba comprometido con su trabajo, su perfil poco académico refleja el escaso rigor y profesionalismo en la selección de directivos de escuelas primarias, una de las grandes debilidades del sistema educativo mexicano.

Por su parte, el resto del personal docente parecía bastante diverso. Si bien uno de los profesores entrevistados también había llegado a la escuela recientemente y su grado formativo dejaba mucho que desear, otras profesoras mostraban una mayor preparación pedagógica. Ellas trabajaban en ambos turnos desde hacía bastantes años y aplicaban la misma pedagogía que por la mañana, donde los resultados de logro académico ya se ha demostrado que han sido consistentemente positivos. Desgraciadamente, esta diversidad demuestra la inequidad de la enseñanza al interior de los mismos planteles y el PEC no parece ser capaz de contrarrestarla. Además, el directivo también alegaba que había mucha rotación del profesorado, lo que genera inestabilidad en el equipo de trabajo y poca continuidad en los proyectos de mejora.

3.3. Perfil de los Padres de Familia

Precisamente debido al perfil de los padres de familia de este plantel fue complicado coincidir con ellos, pero después de varios intentos se conversó con dos madres que se presentaron a recoger a sus hijas de primer año. Como ya se había indicado, muchos de los estudiantes de este turno vienen de colonias alejadas de muy escasos recursos y sus padres han alquilado un autobús que los traslada todos los días de sus casas a la escuela y vice versa. Es por ello que difícilmente se encuentra a los padres en el plantel, además de que el director comenta que “no vienen más de lo indispensable.” (D2)

Parece que los padres han decidido enviar a sus hijos a estudiar fuera de su colonia por la buena reputación de la escuela Jaime Torres Bodet turno, pero al no haber cupo por la mañana, han aceptado inscribirlos en el vespertino. De cualquier forma, se trata de padres que, aunque con escasa formación – nos comenta el director que la mayoría sólo han cursado hasta la secundaria – e inestabilidad laboral, se preocupan por la educación de sus hijos.

Las madres entrevistadas consideran que su relación con el director y los profesores es buena pues, aunque les solicitan dinero con mucha frecuencia para subsanar los gastos de festivales culturales y hasta de los exámenes, las mantienen informadas sobre los diferentes proyectos y reciben comprobaciones de gastos. Ellas

también enfatizan que las maestras “traen a los niños a raya”, así que por ahora están satisfechas con sus calificaciones. En contraste, la percepción del directivo respecto a su relación con los padres es hasta cierto punto negativa, posiblemente a causa de una noción equivocada sobre el rol que estos han de ejercer en la escuela. A pesar de la gratuidad de la educación es un derecho constitucional, dicho actor expresó lo siguiente:

“Están acostumbrados a que todo les den y no cooperan ni con los \$300 [...] Está bien difícil, no abarcas todas las corrientes, a veces es difícil sortear cada problema que se presenta. Hay papás que quieren cortar el pasto en vez de pagar la cuota, o alguna mamá quiere ayudar a barrer pero quieren que les pagues o se los reduzcan de la cuota! Pero para la rendición de cuentas luego me reclaman que unos sí dan y otros no [...] Ojalá ahora sí empiecen a participar para que nos ayuden con el aseo, a venir en vacaciones para supervisar el mantenimiento de la infraestructura porque es bien difícil que hagamos todo nosotros.” (D 2)

Lo anterior demuestra el conflicto que genera la insuficiencia de los recursos proporcionados por el estado a las escuelas, ya que la culpa de esto pareciera atribuírsele a los padres cuando en realidad es una responsabilidad constitucional de las autoridades educativas el proporcionar, de manera universal y sin condicionamientos, todos los insumos necesarios para el correcto funcionamiento de los planteles.

4. ESCUELA CONCEPCIÓN BECERRA DE CELIS – Turno Matutino

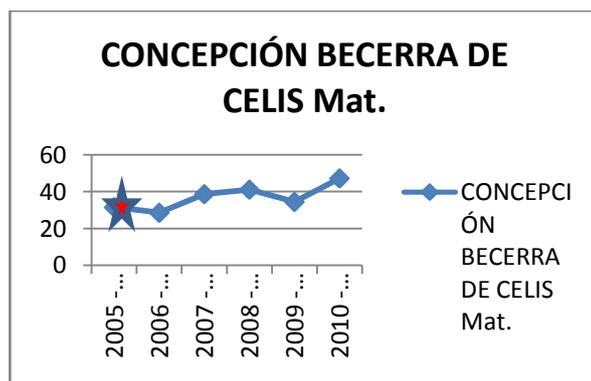
4.1. Identificación del Plantel

Antes de empezar con la descripción de este plantel, aquí es importante resaltar que este fue uno de los pocos casos en que el directivo se negó a ser entrevistado. Si bien la directora había accedido a recibirme, se me informó que se encontraba muy ocupada preparando documentación para la SEP. Afortunadamente, fue posible entrevistar a la profesora que funge como asistente de dirección y que está a cargo del PEC en la escuela. Esto garantiza, de alguna manera, la validez de sus aportaciones incluso en representación de la directora.

La Escuela Concepción Becerra de Celis funciona en el horario matutino atendiendo a 708 estudiantes distribuidos en 18 aulas – 3 por grado académico - de aproximadamente 40 alumnos cada una. Como ya se ha referido previamente, el horario lectivo difícilmente supera las 3 horas y media al día, considerando además que

cada mes hay festivales culturales que alejan a los estudiantes de sus actividades académicas ordinarias.

Como el resto de las escuelas que participaron en el PEC en el municipio de Guadalajara durante el ciclo 2009-2010, este plantel tiene un índice de marginación muy bajo, aunque esto no quiere decir que las familias no experimenten dificultades económicas. La profesora entrevistada comentaba que su zona puede considerarse incluso “marginada y de riesgo, pero de todas formas, de manera comparativa, [los niños] están mejor aquí, en la mañana, que en la tarde en una escuela más céntrica” (M5). Durante ese mismo ciclo, la aportación “voluntaria” por alumno fue de 150MXN, gracias a lo que la escuela contó con aproximadamente \$100,000 pesos para enfrentar sus gastos corrientes. Asimismo, el plantel recibió un total de \$100,000 por parte del PEC - el máximo disponible en el cuarto año de participación -, gracias a que la directora se ha mantenido pendiente a los cambios en las reglas de financiación.



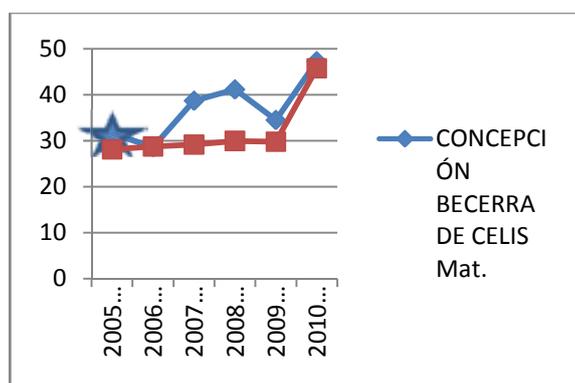
La evolución del logro académico de los estudiantes ha variado desde su inscripción al PEC en 2005. Sin embargo, como en otros casos, no parece estar directamente relacionado con la participación en el programa. La directora expresa que muchos de sus compañeros están en desacuerdo con la forma de evaluar de ENLACE y, por ende, con los resultados obtenidos, pero cree que se debe al desconocimiento del personal docente y a su poca disposición a enseñar de acuerdo a competencias. Desgraciadamente, aquí queda en evidencia el poco impacto del PEC sobre los elementos que podrían ayudar a mejorar los indicadores de logro académico, pues no parece modificar positivamente la percepción del profesorado respecto a las evaluaciones ni los capacita para obtener mejores resultados.

En el caso de este plantel, sí se cuenta con un contrafactual que permite realizar comparaciones entre el modelo PEC y el sistema sin PEC. La escuela que,

encontrándose en las mismas instalaciones físicas y contando con recursos similares ha decidido no participar en el programa, se llama Santos Degollado y atiende a 300 estudiantes de 2 a 6 de la tarde. Al momento de la entrevista, su director había llegado a la escuela hacía apenas un par de meses y desconocía que el turno matutino contara con el programa, pero parecía aliviado al no tener que cumplir con “engorrosos trámites para que la escuela se considere de calidad” (D Contraf.1). Asimismo, el director identificaba a la mejora infraestructural como único beneficio del programa en escuelas de escasos recursos, por lo que prefería seguir trabajando a su manera.

“Los comentarios son positivos porque se pueden hacer muchas mejoras sobre todo al inmueble que no pueden hacerse sin ese tipo de programas [...] porque la sociedad de padres cada vez aportan menos. Aquí dan 200 pesos si es un solo hijo y 100 por cada hijo extra, pero al día de hoy no han pagado ni 10 papás la aportación. ¡Hacemos milagros pero ya estamos acostumbrados! Por lo pronto, prefiero trabajar a mi manera para motivar a mis compañeros sin cargarlos con más papeleo y ya después veremos si el dinerito extra no nos complica demasiado.”(D Contraf.1)

Por su parte, como puede observarse en el gráfico a continuación, la trayectoria de los resultados de ENLACE en la escuela Santos Degollado se había ubicado consistentemente por debajo de la de la escuela Concepción Becerra. Sin embargo, los directivos de ambos turnos atribuyen esta variación a la diferencia en horarios lectivos y no a la participación en el programa ya que, de acuerdo al director y los padres del turno vespertino, “los de la mañana siempre tienden a estar mejor” (D Contraf 1). Además, en el gráfico también se refleja una mejora de casi veinte puntos porcentuales en la evolución de ENLACE en el turno vespertino durante el ciclo 2010-2011 aún sin haberse inscrito aún al programa. Este fenómeno no sólo parece darle la razón al director de dicho turno en cuanto a “su manera” de trabajar, sino que vincula la mejora del logro académico a terceros factores independientes al Programa Escuelas de Calidad.



4.2. Perfil del Personal

Al momento de la entrevista, la profesora al cargo del PEC contaba con 22 años de carrera docente, de los cuales los últimos seis había trabajado en la escuela Concepción Becerra. Previamente, ya había ejercido en escuelas inscritas al programa, lo que le había permitido implementarlo más fácilmente en este plantel. Sin necesidad de bachillerato, cursó exitosamente la licenciatura en educación en la Normal para Maestros y cuenta con varios diplomados de actualización de la SEP, pero no ha acumulado suficientes puntos para acceder al cargo de directivo. Además, según comenta, en este plantel hay mucha rotación del profesorado y esa es una de las razones por las que falta continuidad en los proyectos de mejora educativa. Por lo tanto, aunque sí quisiera una mejora salarial, por el momento prefiere mantenerse simplemente como docente. Además, como muchos de sus compañeros, cuenta con dos plazas – laborando en una escuela por la mañana y en otra por la tarde –, lo que la mantiene “suficientemente ocupada como para pensar en algún [máster] que sólo posiblemente le daría acceso a un cargo de dirección [...] Sin contactos sigue siendo más difícil ascender”, agrega.

4.3. Perfil de los Padres de Familia

Según lo refieren la madre entrevistada de este plantel, el perfil de los padres en general es de clase trabajadora – asalariados – y con una formación promedio de secundaria. En su caso particular, ella se dedica al hogar y su marido es electricista auto empleado, lo que limita bastante los ingresos familiares. Refiere además que muchos de los padres se encuentran en la misma situación, aunque en algunos casos la madre también trabaja. Desgraciadamente, como nos comenta, en esos casos no siempre hay quien cuide a los niños por la tarde, entonces o se quedan con los hermanos o “se la pasan haciendo vagancias en la calle”. (P4)

Eligieron esta escuela para su hija porque es la más cercana a su domicilio y ella estudió la primaria también ahí. Asimismo, comenta que conoce a la mayoría de padres de familia porque han vivido en el barrio toda la vida. Sin embargo, dicha elección no parece estar relacionada con la calidad del plantel ya que, como ella misma enfatiza, “la directora anterior ya era directora cuando yo estaba y nunca le hizo ninguna mejora a la escuela”.(P4) En contraste, la elección del turno sí la relacionan a su percepción de calidad educativa ya que comenta que en la mañana están más organizados que en la

tarde y, aunque están más “sobre poblados de niños”, pues eso por lo menos significa que hay más padres que pueden cooperar económicamente.

Al profesorado lo califica positivamente, aunque cree que siempre se podría mejorar. De cualquier forma, dada su experiencia el año anterior en el turno de la tarde, se conforma con saber que la plantilla de profesores es más profesional por la mañana y, aunque le exigen mucho a los niños estudiar para ENLACE, prefiere eso a que los ignoren. Finalmente, expresa que la relación con la directora no es muy cercana, pero que su asistente se encarga siempre de atender a los padres.

5. ESCUELA RAMÓN G. BONFIL – Turno Matutino

5.1. Identificación del Plantel

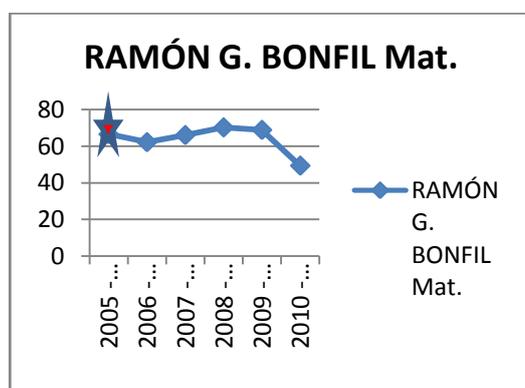
La Escuela Ramón G. Bonfil funciona en el turno matutino de 8am a 12:45 pm, pero las horas lectivas reales se acercan más a las cuatro horas diarias, según lo comenta el director, “gracias a que nos esforzamos por respetar ante todo el tiempo de enseñanza”. Aquí se atiende a un total de 639 niños distribuidos en 14 grupos – dos por año académico, a excepción de 3º y 6º que tienen 3 grupos -. La plantilla docente está formada por 14 profesores ante grupo y un asistente de dirección que funge como sustituto en caso necesario. Cada profesor está al cargo de aproximadamente 50 niños, excepto en el caso de dos grupos que son un poco más reducidos.

Como en todos los otros casos, se trata de una zona considerada como de marginación “muy baja”, pero la situación socio-económica de las familias que forman parte de esta comunidad escolar es comparativamente mejor que el resto. Se trata de padres profesionistas que traen a sus hijos de diferentes zonas de la ciudad gracias a la buena reputación de la escuela, ya que incluso el ex Presidente Vicente Fox, premió a la institución por sus resultados de logro académico. A diferencia de otros planteles y de manera contraria al objetivo universalista de la educación básica en México, la Ramón G. Bonfil se reserva el derecho de admisión lo que, según el director, permite mantener el nivel de aprendizaje entre los alumnos. Además, argumenta que gracias a la selectividad del ingreso al plantel, los padres se encuentran especialmente comprometidos, pues saben que su permanencia depende también del acompañamiento que proporcionen a la educación de sus hijos.

En este sentido, la aportación voluntaria por alumno es de \$150 pesos, sin embargo es común que los padres realicen donaciones extraordinarias para ayudar a la escuela. El año pasado, según nos comentan, un padre donó una función de su obra de teatro, gracias a lo cual se recaudaron más de \$67,000 pesos para la construcción del domo. En otra ocasión, cada padre contribuyó con \$350 pesos para comprar 26 ordenadores, gracias a los cuales se comenzaron las clases de cómputo incluso antes de que las promoviera la SEP.

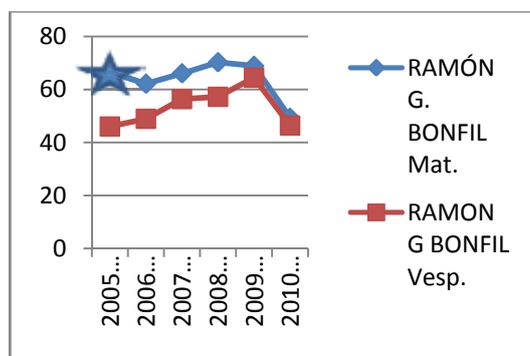
De manera adicional, los últimos cuatro años la escuela ha contado también con la máxima financiación del PEC – 100,000MXN anuales -, de la cual pudo destinarse 28,000MXN exclusivamente para la actualización del profesorado y cursos de formación para padres. El resto, como lo estipula el programa, se ha dedicado a necesidades físicas del plantel.

Como puede observarse a continuación, la evolución de los resultados de logro académico en la prueba ENLACE son bastante satisfactorios pues más del 60% del alumnado ha permanecido en los niveles bueno y excelente, excepto durante el ciclo 2009-2010.



En contraste, los resultados de la Escuela Ramón G. Bonfil turno vespertino - es decir, del contrafactual No-PEC - han sido persistentemente inferiores aunque, durante el último ciclo escolar, ambas escuelas parecen haber seguido la misma tendencia a la baja. Esto puede indicar que, independientemente del programa, durante el ciclo escolar 2010-2011 se generaron algunas dificultades que afectaron al plantel en ambos turnos.

Asimismo, como ya se ha citado anteriormente, los actores entrevistados han vinculado los buenos resultados de logro académico al horario lectivo matutino y, en este caso, especialmente al liderazgo del director, no a la participación en el PEC.



5.2. Perfil del Personal

En el caso del director de este plantel, este contaba con 27 años de servicio docente, de los cuales 16 había ejercido como directivo y, los últimos 14 años, de manera consecutiva en la Escuela Ramón G. Bonfil turno matutino. Su máximo grado de formación es el de Maestría, pero intenta actualizarse lo más posible porque disfruta mucho aprender. Accedió al cargo por puntos escalafonarios, pero siempre tuvo claro que deseaba llegar a dirigir una escuela.

Por su parte, la plantilla docente de la escuela también se muestra bastante estable, ya que nos comentan que la mayor parte de profesores han trabajado en el plantel más de 10 años. De manera específica, la maestra que aceptó colaborar con esta investigación llevaba ya 23 años en la escuela y 33 años de servicio docente. Accedió a su actual cargo a través de puntos escalafonarios y por la mañana ya ha alcanzado la categoría “D”⁷¹, aunque por la tarde aún se mantiene en el nivel A dado que consiguió dicha segunda plaza recientemente y no ha acumulado antigüedad.

Según expresó, los profesores están muy contentos en esta escuela porque se les toma en cuenta para todo y se invierte en su formación. Precisamente durante el ciclo 2009-2010, realizaron todos una Capacitación de Programación Neurolingüística que les

⁷¹ Según el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 1973), cada nivel – A, B, C, D y E – representa una diferencia aproximada de entre 3,000 y 4,000MXN mensuales y, para ascender de categoría es necesario acumular cierta cantidad de puntos escalafonarios – cursos de formación, máster, resultados de ENLACE, antigüedad, entre otras cosas – a lo largo de por lo menos 4 años entre una categoría y otra.

permite no sólo ser mejores maestros sino también mejorar los vínculos con los padres de familia y hasta con las autoridades educativas.

5.3. Perfil de los Padres de Familia

Como ya se indicó en el primer apartado sobre este plantel, el perfil de los padres de familia de esta comunidad escolar es de profesionistas, de ingresos medios y bastante comprometidos con la educación de sus hijos. Al momento de la entrevista, la madre que colaboró con la investigación llevaba ya 13 en la Ramón G. Bonfil ya que, además de su hija que en ese momento cursaba el 6° año de primaria, su hija mayor también había asistido a la misma escuela. A lo largo de todo ese tiempo, esta madre comentaba haber presenciado muchas mejoras en la escuela porque “el director trabaja mucho y le gusta siempre estar ayudando”, (P5) precisamente por eso inscribió aquí a sus hijas.

Asimismo, comenta que los padres en general colaboran cuando se les llama, pero el trabajo interno lo realizan coordinadoras encargadas de áreas específicas y la mesa directiva. “Siempre nos tienen ocupados y sabemos que es en beneficio de nuestros hijos.” (P5) Aquí es importante recalcar que esta fue una de las pocas madres entrevistadas que vinculó la calidad educativa con el buen nivel académico, pero enfatiza que éste no se ha conseguido gracias al PEC sino a la buena gestión del director desde hace mucho tiempo.

“Es lo que te digo, la calidad son las personas, el trabajo del director es lo que vale aquí [...] porque aunque tengan [el programa], si no saben aprovechar todos los instrumentos que se van generando, no es lo mismo.” (P5)

Finalmente, el directivo también parece satisfecho con el nivel de participación de los padres de familia y lo expresa de la siguiente manera.

“Cada día los papás firman las tareas, revisan útiles, todo. Es impresionante ver cómo el padre de familia participa en la escuela.[...] Aquí lo que nos ha funcionado es capitalizar a todos los papás...desde alguno que trabaja en la procuraduría para que mande a alguien que nos hable de drogas; Si tengo temas de sexualidad, viene alguno que es doctor, o los arquitectos que nos diseñaron el domo. Hicimos también una olimpiada y traemos deportistas ¡hasta jugadores de las chivas! La mayoría de los papás son profesionistas...que habla de otro nivel y de otro compromiso.” (D3)

6. ESCUELA CUAUHTÉMOC – Turno Vespertino

6.1. Identificación del Plantel

La Primaria Cuauhtémico es una escuela de horario vespertino y atiende a 266 alumnos distribuidos en 12 grupos de entre 20 y 27 niños cada uno. Supuestamente cuentan con un profesor por cada grupo, sin embargo, al realizar la observación no participante en el plantel, fue posible ver cómo tres maestras se reunían en una de las aulas. Incluso, una de las cuales llevaba a su propio hijo de escasos meses en brazos, mientras los niños de segundo grado realizaban actividades artísticas.

El horario lectivo, como en el resto de turnos vespertinos, es de 2 a 6pm. No obstante, la directora comenta que es difícil garantizar que se les enseñe durante el tiempo reglamentario ya que se trata de una población bastante conflictiva. Además, fue posible observar que varios niños llegaban tarde a clase y, después del recreo, era difícil reubicarlos en las aulas. Se evidenciaba mucha indisciplina y poca capacidad o incluso interés del profesorado para dirigir a los niños. Además, la directora argumenta que con frecuencia le dan de comer a los niños y eso también consume tiempo de enseñanza.

“Les damos de comer a los niños cuando llegan y se pelean, primero les pregunto si habían comido y el intendente les prepara un huevo a cada uno y su refresco.” (D4)

Esto nos lleva al punto sobre el índice de marginación pues este plantel, como en los otros 15 casos, también se encuentra oficialmente registrado como “muy bajo”. Sin embargo, es importante resaltar que, a diferencia del resto de las escuelas analizadas, esta enfrenta una evidente problemática socio-económica grave, por lo que tal vez sería la única que, extra-oficialmente, podría cumplir con el criterio de población objetivo.

“Mis niños, mis niños que no comen, con todas sus carencias. Ahora que dicen de los gordos, yo pienso que coman lo que sea pero que coman, aunque sea chatarra, pero que coman. Por lo menos los niños saben que aquí hay alguien que se preocupa por ellos” (D).

Este dato es particularmente relevante porque interesa observar el impacto que tiene el PEC precisamente sobre este tipo de escuelas, a las que realmente estaba destinado a beneficiar.

A pesar de la pobreza en que vive la mayor parte de familias que han inscrito aquí a sus hijos, la aportación “voluntaria” por familia es de \$250 pesos anuales. Sin

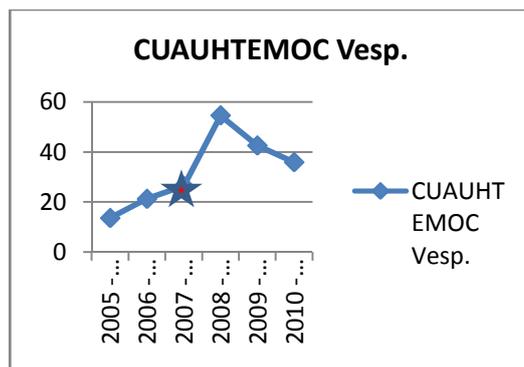
embargo, muchos se resisten a pagar e intentan compensar a la escuela con trabajo pero, como reclamó una madre, la directora no lo acepta.

“Es que son 250, que la mera verdad, el día que los pagué, ese día ni comimos casi la verdad. Y eso apenas fue este año porque el año pasado era por niño y ahorita es por padre de familia... Si no aiga sido 500 pesos ¿¡que yo de dónde?! Ni lo que pago de renta [...] Yo le dije a esta directora que está nueva, cuando de recién entró mi hija, le dije que yo no tenía dinero pa’ pagar el dinero, que mi esposo es albañil que él viene a arreglar un baño y ella dijo que no, que ella quería dinero.” (P7)

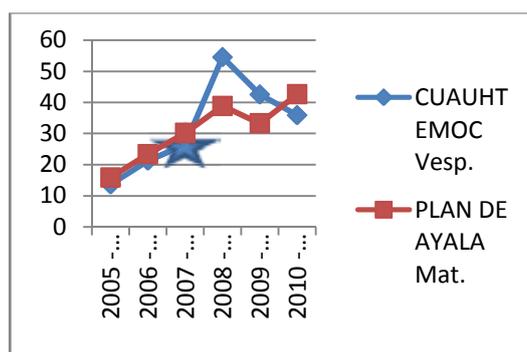
Al momento de la entrevista, la escuela llevaba dos años de participación en el PEC y, según datos oficiales, durante el ciclo escolar 2009-2010 había recibido un total de 100,000MXN gracias al programa. Sin embargo, la directora proporcionó cifras diferentes pues comentaba que el programa sólo les había entregado 10,000MXN y ellos habían conseguido otros 70,000MXN de la SEP como parte del programa de incentivos al mejoramiento de los resultados de ENLACE.

Precisamente, como puede observarse a continuación, los resultados de logro académico mejoraron de manera importante durante el primer año de participación el PEC, pero esto parece ser una mera coincidencia. De acuerdo a los actores entrevistados, ese año se dedicaron sólo a prepararse para el examen incluso en detrimento del programa oficial, así que es comprensible que hayan obtenido buenas notas. Por su parte, la directora aclaró que el dinero del PEC se destinó para la compra de librerías “de la mejora madera, o sea, de calidad [...], pero el trabajo que se hizo para ENLACE es mérito de los maestros.”(D4)

No obstante, fuentes externas al plantel comentaron que la Primaria Cuauhtémoc había sido investigada porque, presuntamente, los maestros les habían proporcionado las respuestas del examen a los estudiantes. Desgraciadamente, no fue posible confirmar dicha información por lo que, para los fines de esta tesis, queda suscrita como un mero rumor. Aquí lo relevante es, por una parte, la tendencia positiva que experimenta la escuela incluso antes de inscribirse al PEC y, por la otra, la tendencia negativa a partir del ciclo 2008-2009. Para explicar ésta última, los actores interpretaron que se debía al cambio en los contenidos de ENLACE, pero en ningún momento vincularon al PEC con los resultados de logro académico.



Por su parte, la Escuela Primaria Plan de Ayala turno matutino, es decir, el contrafactual de la Escuela Cuauhtémoc, también ha experimentado una tendencia positiva en los resultados de sus evaluaciones pero, a diferencia del turno vespertino, ésta se ha mantenido casi siempre constante. La directora de este plantel también relacionó el deterioro en ENLACE durante el ciclo 2008-2009 con el cambio en los contenidos de la prueba y la poca vinculación con los programas académicos en vigor, pero se mostraba confiada en su pronta recuperación. (D Contraf.2)



Finalmente, una de las maestras entrevistadas –quien también laboraba en la mañana desde hacía 18 años - resumía que los mejores resultados del turno matutino se debían a una serie de factores, independientes al PEC, con que no contaba el turno de la tarde.

“[...] el nivel educativo es mucho mejor en la mañana porque los papás son más responsables, los niños ahí sí traen material, no como en la tarde. La directora de la mañana también es muy a todo dar!” (M 8)

6.2. Perfil del Personal

La directora de la Primaria Cuauhtémoc tenía, al momento de la entrevista, 32 años de servicio docente, de los cuales seis había fungido como directora. Había llegado a la escuela hacía cinco años y relataba que accedió al cargo a través de la acumulación de puntos escalafonarios. No había cursado ningún máster y sólo contaba con estudios de

magisterio sin bachillerato, pero había asistido a todos los seminarios que, por obligación, le asignaba la Secretaría de Educación.

Su relación con el profesorado era confusa ya que, por un lado, nos comentaba que a su llegada había experimentado mucha resistencia, ya que los maestros temían que “se les ventaneara” o se les pusiera en evidencia con programas como el PEC. En contraste, también parecía orgullosa de haber logrado que dichos docentes recibieran \$10,000 pesos como incentivo de ENLACE y aseguraba que ellos le estaban bastante agradecidos.

El nivel de formación del profesorado en este plantel también puede considerarse bastante diverso ya que, mientras dos de las maestras entrevistadas llevaban 26 y 28 años de servicio respectivamente, una tercera había accedido al cargo hacía 15 años sin experiencia docente después de trabajar 3 años en intendencia. Asimismo, mientras las dos primeras por lo menos contaban con la licenciatura en educación -aunque sin bachillerato -, la tercera sólo había cursado la preparatoria antes de entrar a trabajar a su antigua escuela y había “ascendido” gracias a que la directora “[le] vio potencial”.(M9) Esto muestra una debilidad importante del sistema educativo mexicano pues, además de que los puestos docentes no se asignan de acuerdo a perfiles por competencias y los exámenes de acceso no son transparentes, algunos incluso pueden convertirse en maestros sin la menor formación en pedagogía.

De cualquier forma, a pesar de los cuestionables antecedentes y métodos de enseñanza de los maestros entrevistados, esta escuela por lo menos no parece experimentar tanta rotación del profesorado como en otros casos. Una de las maestras, por ejemplo, llevaba ya 10 años en la institución y 18 en el turno matutino, otra llevaba 8 y, la última, 5 años de permanencia. Según aseguraron, el resto de los compañeros también formaban parte de la plantilla desde hacía bastante tiempo.

6.3. Perfil de los Padres de Familia

Finalmente, el perfil de los padres de familia que forman parte de esta comunidad escolar es bastante homogéneo en relación a sus carencias socio-económicas. La mayoría son auto-empleados con oficios poco estables, por lo que las madres entrevistadas enfatizaron que “muchos de ellos viven al día”. (P7) Su nivel de formación no sobre pasa la educación secundaria y muchos incluso son analfabetas.

Además, en muchos de los hogares vive más de una familia, por lo que los niños no sólo carecen de un ambiente propicio para estudiar sino que, frecuentemente, sufren abusos que dificultan su desarrollo académico y personal. Como dato adicional, pudo observarse que en la zona muchos niños jugaban en la calle sin supervisión alguna, lo que puede sumarse a los riesgos que enfrenta la niñez de esta colonia.

La mayoría de estudiantes que actualmente se encuentran inscritos en este plantel han permanecido ahí desde el primer grado, pero las personas entrevistadas coincidieron en que muchos niños han dejado de estudiar antes de los 10 años de edad. Las madres manifiestan que han elegido esta escuela por proximidad y el turno lectivo porque no había cupo en la mañana, pero ninguna hizo alusión a algún criterio sobre el nivel académico de la institución.

La relación de los padres con el directivo es bastante mala pues tienen la impresión de que los recursos se malgastan, que a ellos se les presiona para contribuir económicamente a pesar de sus carencias y que ni siquiera se han visto cambios en beneficio de los niños. Por otro lado, la percepción de los padres respecto al profesorado es positiva pues reconocen el esfuerzo que realizan frente a un estudiantado tan “difícil”. Reconocen que los maestros faltan frecuentemente a clase, pero no parecen culparlos directamente del atraso académico de sus hijos, sino a la directora quien debería resolver estas dificultades contratando a profesores sustitutos.

“En cuanto a los maestros, hay mucho maestro bueno, eso yo no discuto nada y a lo mejor ellos dan todo su esfuerzo en enseñarles, pero hay a veces salones que no tienen maestro. Por eso yo lo que yo digo es que si ese dinero se da, - si te lo regalan, no sé quién lo regale, el gobierno o no sé quién lo da - tú debes tener, yo me imagino, un guardadito por si no viene el maestro fulanita [...] se trae a un maestro y de ahí tú le puedes pagar, porque [la directora] dice que si trae a un maestro ella lo tiene que pagar [...] pero faltan muchísimo y se atrasan (P8).

7. ESCUELA ALFONSO SIERRA PARTIDA – Turno Vespertino

7.1. Identificación del Plantel

Antes de relatar las características contextuales de este plantel, es importante prevenir al lector de que aquí tampoco fue posible entrevistar al directivo, ya que cursaba un diplomado que no le permitiría asistir a la escuela durante un par de semanas. Este es

uno de los casos que ilustra cómo las diversas actividades de directivos y docentes los alejan de sus responsabilidades escolares, afectando por supuesto la educación de los niños. Afortunadamente, el profesor al cargo del PEC estuvo dispuesto a colaborar con la presente investigación, gracias a lo que se obtuvo la mayor parte de la información requerida incluso en representación del director.

La Primaria Alfonso Sierra Partida tiene un horario de 2 a 6pm y atiende a un total de 440 alumnos divididos en 12 grupos donde cada profesor está al cargo de aproximadamente 35 niños. Como en los otros casos, el maestro entrevistado comentó que el horario lectivo real se reduce a máximo tres horas diarias sin contar los tiempos perdidos durante la preparación de festivales culturales.

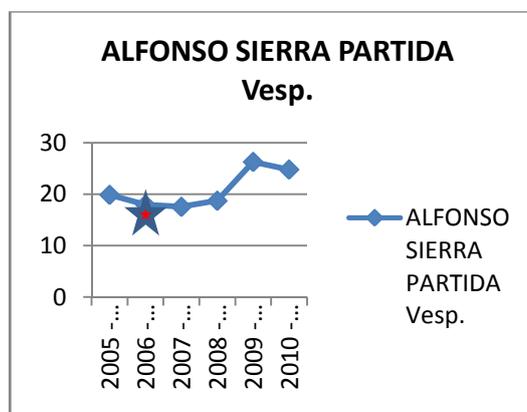
La escuela se encuentra ubicada en un nivel de marginación “muy bajo”, pero la situación socio-económica de los estudiantes está bastante deteriorada. En la mayoría de los casos, ambos padres trabajan y aún así “pue’ que no les llegue a final de mes. Muchas de las madres son trabajadoras domésticas y los padres albañiles, pero hay uno que otro que se salva y le va poquito mejor, pero luego los maltratan porque los tachan de riquillos” (M10).

La escuela en realidad se sostiene gracias a la cuota de 170MXN por niño que se solicita a los padres de familia, ya que “la SEP sólo pone el edificio y paga la luz y el agua, nosotros nos hacemos bolas con el día a día del funcionamiento en cuanto a material y mantenimiento de las instalaciones [...] no nos dan ni para papel del baño”.(M10) Por otro lado, gobierno federal y/o estatal se encargan de los salarios del personal, pero los docentes de este plantel los consideran demasiado bajos para lo que les exigen.

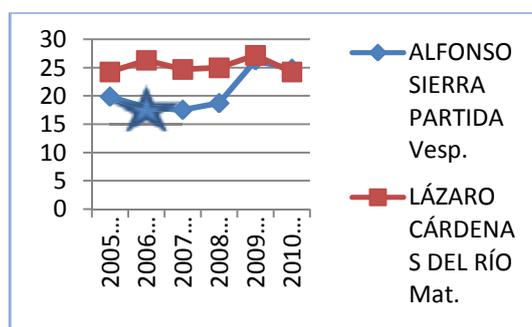
Al momento de la entrevista, la escuela llevaba 3 años de participación en el PEC pero durante el ciclo escolar 2009-2010, sólo recibió \$86,350 pesos gracias al PEC. Además de los \$50,000 iniciales otorgados por la federación, la escuela sólo pudo recaudar \$18,175 de los padres - el Ayuntamiento no los financió -, por lo que el “peso por peso” del gobierno del estado se limitó a otros \$18,175 pesos.

En cuanto a la evolución de los resultados de logro académico en ENLACE, estos se mantuvieron más o menos estables durante los dos primeros años de participación en PEC, pero experimentaron una pequeña mejoría durante el ciclo 2009-

2010. Desgraciadamente, dicha mejora fue de poco más de cinco puntos porcentuales, mientras la proporción de alumnos en los niveles bueno y excelente de la prueba se siguen manteniendo por debajo del 30%. Subieron del nivel “insuficiente” a “regular”.



En contraste, la Escuela Lázaro Cárdenas del Río turno matutino, el contrafactual del turno vespertino, se ha mantenido siempre un poco mejor en cuanto al logro académico de sus estudiantes, aunque también por debajo del 30%. En ambas instituciones, los actores entrevistados adjudicaron este bajo nivel de logro a la problemática socio-económica vivida en la colonia pues, por ejemplo, los niños no son hijos deseados y planificados sino que “nacieron porque ‘yo tengo que cumplirle a mi viejo.’” (M10) Incluso agregan que en ambos turnos han llegado a tener alumnos de 16 y 17 años en primaria porque sus padres no se interesaban en su educación. “Reprobaban y les daba igual a ellos y a sus papás [...] mientras tengan algún lugar donde mandarlos unas horas al día, no se preocupan”. (M10) Como puede observarse, el PEC no se menciona ni para bien ni para mal en términos de logro académico en estos planteles.



7.2. Perfil del Personal

El director de esta escuela tenía, a principios del ciclo escolar 2010-2011, 22 años de antigüedad como docente, de los cuales 8 había fungido como directivo. Desde hacía 5 años había llegado al plantel y había accedido al cargo por puntos escalafonarios gracias

a su maestría pues, como nos comenta el profesor entrevistado, “este director tiene puntitis...como la mayoría”. (M10) Con esto quiso decir que, como muchos compañeros, el director priorizaba aquellas actividades que le proporcionaran puntos de escalafón para ascender en la carrera magisterial, en ocasiones ignorando sus responsabilidades escolares y de enseñanza.

En cuanto al personal docente, éste sufre de bastante rotación, por lo que difícilmente puede haber continuidad en los proyectos. Una de las maestras había llegado apenas hacía un año y otra incluso llegó poco antes de terminar el ciclo anterior, pues el profesor a quien sustituía había sido transferido a otra escuela sin importar que dejara a su grupo desatendido durante casi tres meses.

El maestro entrevistado llevaba 17 años servicio, pero en este plantel sólo 3. Asimismo, comentaba que por fin había logrado ser transferido de su anterior escuela durante el turno matutino a la Lázaro Cárdenas de Río – donde apenas lleva tres meses con el grupo de 2º. Sin embargo, por su experiencia, enfatizaba que durante la mañana se propiciaba un mejor ambiente de trabajo ya que el profesorado contaba con mucho más apoyo del director.

Como la mayoría de los docentes, accedió a su cargo a través de puntos escalafonarios y también fue así como consiguió el cambio de La Laja – una población bastante alejada – a una escuela de la zona metropolitana en el turno matutino. Según afirma, la SEP “premia” o “castiga” a los maestros ubicándolos en escuelas de mayor o menor nivel académico, urbanas o rurales, o con comunidades escolares menos o más problemáticas. “Si cumplimos y, sobre todo si tenemos contactos, nos ponen en escuelas facilitas y hasta cerca de tu casa, pero si te va mal en ENLACE, eres revoltoso, sindicalista o simplemente no te conoce nadie, te quedas en escuelas rurales o problemáticas.” (M10) Como es de imaginarse, de realmente ser utilizado este “mecanismo de selección” por la SEP, sólo se perpetúa la desigualdad de oportunidades educativas entre los niños que, por azares del destino, asisten a escuelas “fáciles” o “problemáticas”. Desgraciadamente, de acuerdo a lo observado en esta investigación, es muy probable que el sistema educativo mexicano funcione de esta manera.

7.3. Perfil de los Padres de Familia

El perfil de los padres de familia que han inscrito a sus hijos en esta escuela también es bastante complejo. Su nivel medio de formación es de secundaria y, como ya se mencionó antes, son padres trabajadores que dedican poco tiempo a sus hijos y que incluso tienen familias numerosas por falta de planificación.

“Nomás faltan las becas [...] hay niños a los que les dan despensas y esas cosa edá? Ay, a mí me gustaría de perdida en la de Oportunidades⁷², pero no, no he tenido suerte. Yo tengo bien mucha necesidad [...] incluso van a las casas y checan y yo soy bien pobre, incluso yo trabajo nada más para ellos, para que estudien y lo más necesario. Trabajo en la noche y luego me los cuidan los hermanos para poderme dormir en la mañana” (P10)

Algunos de estos padres dan poca importancia a la educación y que, según comentan los entrevistados, frecuentemente usan la escuela como guardería para no tener que preocuparse por sus hijos al menos unas horas. Por lo tanto, pocos niños refuerzan sus estudios en casa y pasan gran parte del día en la calle a expensas de innumerables peligros. Además, los padres delegan toda su responsabilidad formativa en los maestros generando desequilibrios educativos en sus hijos. Se percibe un ambiente bastante hostil entre ambos actores.

“[...] los papás ya nos catalogan a los maestros, si los presionamos malo y si los dejamos malo, [...] Aquí los papás no quieren que exijan, pero sí quieren que les pongamos buena calificación.” (M10)

Por si fuera poco, también comentaron los miembros de esta comunidad escolar que muchos de los niños presencian o experimentan violencia doméstica en sus hogares, lo que inmediatamente se refleja en su bajo aprovechamiento y en conducta agresiva. Por ejemplo, como agregó otro de los profesores entrevistados “[...] hay un niño que golpea mucho a niñas y es porque su mamá es golpeada, entonces tratamos ayudar, pero ahí no nos podemos meter.” Si bien no todos los niños sufren la misma suerte, la

⁷² Oportunidades, originalmente llamado Solidaridad por el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, es un programa federal mexicano para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingresos. Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales. La corresponsabilidad es un factor importante en este programa, porque las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando el asistencialismo y el paternalismo. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, constituye la base para la emisión de los apoyos. Cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

realidad es que la falta de atención especializada a niños conflictivos definitivamente puede afectar el desarrollo de los que tiene a su alrededor.

En contraste, las dos madres entrevistadas parecían satisfechas con el aprovechamiento de sus hijos y no referían conflictos con el profesorado. Incluso una de ellas calificó como excelente al maestro al cargo del grupo de su hija. Sin embargo, al tocar el tema de los recursos con que cuenta el plantel, ambas se mostraban claramente inconformes por los malos manejos del director pues, a pesar de recaudar hasta \$50,000 pesos, “de buenas a primeras nada más nos dicen que ya no hay lana y nos piden más pa’ una cosa y otra”. (P9)

Las dos madres que colaboraron con esta investigación comentaron que habían elegido esta escuela por proximidad y una de ellas eligió el turno vespertino porque su hija no está acostumbrada a levantarse temprano. También parecen contentas con los resultados de ENLACE de sus hijos, pero no supieron especificar la nota que recibieron.

8. ESCUELA EMILIANO ZAPATA – Turno Matutino Único

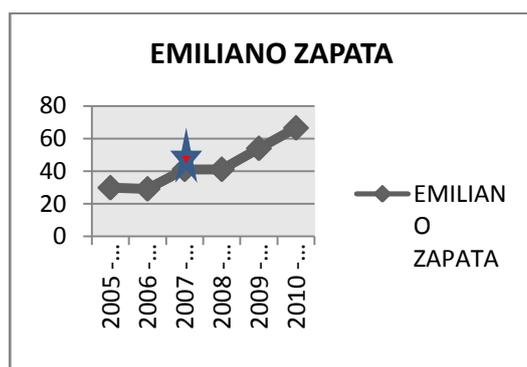
8.1. Identificación del Plantel

La Primaria Emiliano Zapata es la única de las 16 escuelas analizadas que funciona en un turno único matutino, aunque su horario oficial sigue siendo de 8am a 12:45pm. De cualquier forma, según refieren los actores entrevistados, en este caso se intenta maximizar el tiempo de clase y no se permiten interrupciones de ningún tipo, entonces el tiempo de enseñanza puede llegar hasta casi las 4 horas diarias. Tiene una población total de 251 estudiantes divididos en 6 grupos, cada uno con aproximadamente 43 estudiantes y un profesor a su cargo.

Como en todos los otros planteles, el índice de marginación es considerado “muy bajo”, pero a diferencia de otros casos, dicha noción es cercana a la realidad. La mayor parte de los padres son profesionistas y, según se comentó, cuentan con ingresos muy superiores al salario mínimo. Esto último no quiere decir que se trate de una población de ingresos altos, sino que simplemente no sufren las extremas carencias de la mayor parte de familias que hacen uso de la educación pública en México.

A diferencia también de las otras escuelas, la aportación voluntaria inicial es de sólo \$100 pesos, pero después hay una cuota de \$20 pesos al año para que los niños tengan clase de computación y otros \$20 para pagar la clase inglés 1hr a la semana. “Además, la mayoría de padres no escatiman cuando se les solicitan ayudas puntuales” (M11). Al momento de realizarse el trabajo de campo, la escuela había participado durante cuatro años consecutivos en el PEC y, durante el último ciclo había conseguido un total de \$140,000 pesos gracias al PEC - \$40,000 iniciales, \$50,000 de recaudación privada y los \$50,000 de “peso por peso”.

Como puede observarse en el gráfico a continuación, la evolución de los resultados de logro académico en este plantel ha sido continuamente positiva, llegando durante el último ciclo a superar el 60% de alumnos entre los niveles bueno y excelente. Sin embargo, como lo refieren los actores entrevistados, esta escuela es excepcional ya que se inauguró gracias a la presión de un grupo de padres que, inconformes con el nivel educativo de la otra escuela de la zona, exigieron a las autoridades educativas la apertura de un segundo plantel con mejor calidad. Por lo tanto, desde sus inicios en el año 2002, se ha trabajado por mejorar constantemente la educación que se ofrece a estos niños y el apoyo de los padres también contribuye. Sin embargo, en ningún momento se relacionó la mejora en los resultados de ENLACE con la participación en el PEC, sino más bien se vinculó al liderazgo y el trabajo duro del director gracias a quien se ha conseguido el recurso adicional del programa.



8.2. Perfil del Personal

Al ser la escuela de muy reciente creación, la mayor parte del personal se ha mantenido desde sus inicios. A excepción de un maestro que ya es mayor y quiere jubilarse, el resto de profesores se muestra proactivo y comprometido con el proyecto de la institución. Asimismo, la mayor parte de profesores cuentan con una segunda plaza en

otras escuelas durante el turno vespertino. El máximo grado de estudios del director es de maestría, cuenta con más de 30 años de servicio docente y tiene 9 años de antigüedad como director. Por su parte, el maestro entrevistado tiene 21 años de carrera docente y desde hace 7 años funge también como Asistente Técnico-Pedagógico de Dirección.

Una de las prioridades de este plantel es proporcionar formación continua a su plantilla docente, por lo que a menudo se envía a los profesores a diplomados y cursos como fue el de Cuidado del Cuerpo para la Salud y el de Desarrollo de la Consciencia. Si bien no parece que dichos cursos traten temas estrictamente académicos o pedagógicos, el director refiere que ha conseguido mantener a los profesores motivados y es así como mejoran en sus tareas docentes.

“Tuvimos hasta clase de yoya, chi-king, psicomotricidad, salud y prevención, y otras. Fueron clases de 384 horas y las tomábamos miércoles o jueves de 7-10pm. Es cansado, pero es satisfactorio porque nos deja una mejor preparación y sentimos que nos desempeñamos mejor porque estamos motivados por la escuela.” (M 11)

8.3. Perfil de los Padres de Familia

En referencia al perfil de los padres de familia de esta comunidad, el profesor entrevistado comenta que se trata de

“una comunidad muy tradicional [...] las mamás son amas de casa y el padre trabaja. Muy pocas de las mamás son empujadas y nadie es profesionista. Aquí es tranquilo, comparada con otras colonias es muy tranquilo. Por la Cuauhtemoc está una comandancia de policía y ni siquiera son capaces de mantener su barrio en orden. La educación ahí es pésima y por eso los papás más preocupados por la educación de sus hijos se los trajeron para acá” (M11)

Cuando ambos padres trabajan, los abuelos o algún vecino se hacen cargo de los niños al salir de la escuela, pero en la mayoría de los casos es la madre quien los cuida. Según las percepciones de los actores consultados, se trata de una comunidad bastante solidaria y comprometida con el bienestar de sus hijos, asisten regularmente a las reuniones informativas y se involucran en trabajos de mejoramiento para la escuela. “Vienen la mayoría de papás, de un 85% hacia arriba. Se procura agendar las reuniones para que el papá venga...normalmente temprano” agrega el director (D5).

También por la reciente creación de la escuela, la mayor parte de niños han permanecido desde 1er año, pero algunos también han ingresado en 2º o en 3º, pues fueron atraídos por la buena reputación del plantel. Al preguntarles sobre qué las motivo a elegir esta escuela para sus hijos, respondieron lo siguiente de manera muy efusiva:

“Nosotros no escogimos la escuelas, sino que no había escuela aquí. Nosotras fuimos las que iniciamos con nuestros hijos más grandes cuando no había escuela. Había tejabanés [...] Nos dijeron, si hay alumnos, hay escuela. [...] Desde entonces veníamos a quitar piedras, a poner sacate, a cuidar los niños. Y desde entonces aquí estamos”. (P9)

Asimismo, dado el interés de los padres en que se inaugurara este plantel, estos han mantenido relaciones bastante cercanas y activas con la escuela y su personal. Expresaban su satisfacción con el trato y la gestión del director, así como con el nivel de enseñanza de los profesores. Las madres entrevistadas tenían a sus hijos en 4º y 5º grado respectivamente y enfatizaban que desde su creación la escuela había mejorado mucho tanto física como académicamente.

“Ha mejorado muchísimo. Si por fuera se ve bien, adentro está mucho mejor [risas] [...] Simplemente han comprado computadoras, el toldo, pintura; tienen clases de computación, ya no están en el sol, están protegidos. Contentos los niños contentos nosotros” (P 11)

9. ESCUELA FRANCISCO JAVIER MUJICA – Turno Matutino

9.1. Identificación del Plantel

Como en casos anteriores, antes de describir a este plantel, debe aclararse que no fue posible entrevistar al directivo ya que se jubiló al finalizar el ciclo 2009-2010. En su lugar, había quedado una de las maestras como interina – coincidentemente la responsable del PEC-, quien accedió a colaborar con esta investigación.

Esta escuela funciona en el turno matutino y atiende a un total de 341 alumnos divididos en 10 grupos de entre 35 y 35 niños cada uno. En teoría, la escuela cuenta con 9 maestros y la Asistente Técnico-Pedagógica de Dirección que normalmente se encarga también de un grupo. Sin embargo, al momento de la entrevista, se llegó a la conclusión de que dos de los grupos se encontraban desatendidos ya que la maestra entrevistada se había convertido en la directora interina y otro maestro se encontraba de baja desde hacía más de un mes. Al cuestionarla sobre la solución que se había dado para atender a estos casi 70 niños sin profesor, respondió que habían intentado juntarlos con otros grupos del mismo nivel, pero que muchos padres había optado por simplemente no mandarlos a la escuela.

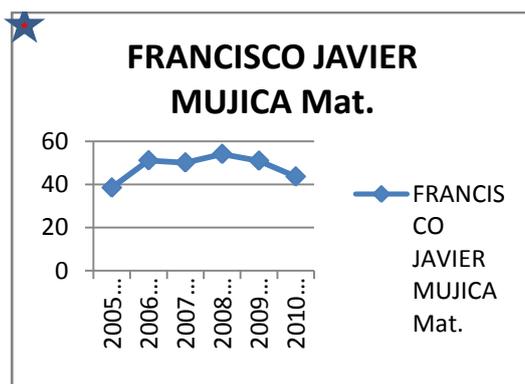
Se intentó examinar la dinámica de las diferentes clases para verificar esta información, pero no se observó sobre-población en ninguna de las aulas, lo que sugiere que probablemente se hayan cancelado las clases para los dos grupos afectados por la ausencia de sus respectivos maestros. Este caso permite ilustrar la lentitud con que la Secretaría de Educación Pública sustituye al personal docente, pero también la improvisación de la que tienen que hacer uso las comunidades escolares para enfrentar problemas como la incesante rotación y el absentismo de profesores y directivos.

El horario lectivo real, según comenta la directora substituta, es de más de 4 horas diarias. Sin embargo, de acuerdo a la observación no participante realizada en el plantel, dicha aproximación parece optimista y poco probable.

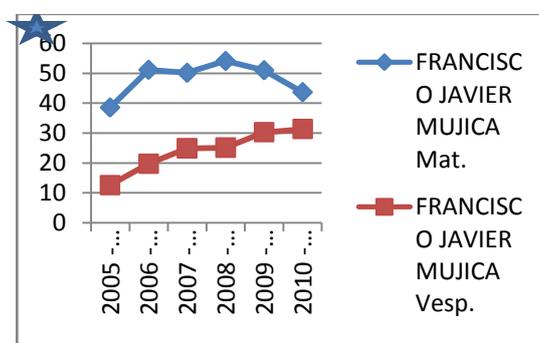
Se inscribió a la escuela en el PEC desde sus inicios en el año 2001, siendo esta la escuela con mayor permanencia en el programa. Durante el ciclo 2009-2010 recibieron \$30,000 pesos a través del PEC aún cuando está autorizado que las escuelas con más de cinco años de permanencia sigan recibiendo la cantidad máxima de \$100,000 pesos. Precisamente a falta del incentivo económico y la excesiva demanda de trabajo administrativo, esta escuela había decidido no reincorporarse al PEC y, en su lugar, aumentar la cuota de los padres de \$100 a \$200 pesos anuales. Según lo refieren los actores consultados, muchos de los padres habían puesto resistencia dada su difícil situación económica, pero ante la alternativa de cambiar a los niños de escuela, poco a poco comenzaron a pagar.

En cuanto a la evolución de los resultados de ENLACE en este plantel, la directora interina explica que siempre se han mantenido por encima de la media, aunque durante los últimos años han bajado unos puntos debido al caos producido al ser escuela piloto de la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) de 2006. Además, define a dicha evaluación como irreal y se muestra frustrada, al igual que sus estudiantes.

“Les preguntan a los de 3º lo de 5º! No tiene nada que ver con lo que se da en la clase. Se puede comprar la guía pero no es el programa oficial. Los niños frustrados porque eran cosas que no veían y los papás enojados creyendo que no trabajamos lo que debemos. Somos escuela piloto con la Reforma y nos traen vueltos locos entonces bajamos poquito con ENLACE” (D6)



Asimismo, tanto la maestra como la madre entrevistada se muestran orgullosas por haber mantenido mejores resultados que el plantel durante el turno vespertino, aunque también reconocen que los alumnos de la tarde siempre tienden a ser más conflictivos y eso se refleja en su progreso académico. La relación del PEC con los resultados de ENLACE ni se insinúa durante estas entrevistas pues incluso la directora interina parecía alegrarse de haber sido capaces de mantener el nivel académico a pesar de haber tenido que lidiar con tantos programas que los alejan de su trabajo. Para ella, el PEC “es puro proyecto aquí, proyecto acá, además de miles de programas que te sacan de la realidad, de lo que es tu trabajo. [...]”. (D6)



9.2. Perfil del Personal

Con respecto al perfil del personal de la escuela Francisco Javier Mujica, debe enfatizarse que sufren de bastante rotación docente, aún cuando la directora anterior se mantuvo al cargo por casi 15 años. Por su parte, la directora interina tenía 19 años de servicio docente y 10 en esta primaria al momento de la entrevista, pero reconocía que la mayoría de sus compañeros habían cambiado varias veces desde que ella llegó. “Se intenta que roten poco, pero así es el sistema” (D6)

Su nivel de formación, según lo refiere, es bastante promedio para una escuela estatal, ya que la mayoría de profesores cuentan con la licenciatura en educación - con o

sin bachillerato – como lo exige la regulación del estado de Jalisco. Asimismo, el personal docente intenta asistir a todos los cursos que ofrece la SEP para acumular puntos escalafonarios, pero rara vez se involucran en programas de actualización adicionales. Según interpreta esta maestra, es gracias a “los puntos” que ha podido fungir como Asistente Técnico-Pedagógico de Dirección y, probablemente, será gracias a los mismos que se le permitirá mantenerse como directora del plantel después de unos meses de interinato.

9.3. Perfil de los Padres de Familia

La madre consultada, en representación de los padres de familia de esta escuela, resume que la mayoría son trabajadores no profesionistas, pero que la mayoría se esfuerzan para cumplir con la aportación anual y colaborar en lo que requiere el plantel. Agrega que el problema educativo es principalmente de las familias, de la sociedad que está fallando y no de los maestros, pero también comenta que afortunadamente esta escuela sufre menos problemas sociales que el resto. Asegura que la mayor parte de las madres se hacen cargo de sus hijos mientras sus maridos trabajan, pero “desgraciadamente – agrega – hay algunas madres solteras que tienen que trabajar y se nota que a sus hijos les falta esa atención materna” (P 13). Dice no saber exactamente quien se hace cargo de los niños en esos casos, pero comenta que uno de los compañeros de su hijo se queda con su hermano mayor que sólo tiene 15 años.

“Eso es muy frecuente cuando no hay familiares cerca [...] imagínate cualquier vecino, por más buena gente que sea, ¿cómo te va a cuidar a un hijo todos los días?! Si es difícil con los propios, quién se va a querer echar esa responsabilidad.” (P13)

La madre entrevistada inscribió a su hijo en esta escuela desde primer año y ahora cursa el cuarto grado de primaria. Según expresó, la mayor parte de “compañeritos” siguen aquí también desde primero, pero siempre hay alguno que deserta o se cambia porque los padres van a vivir a otro lugar. A la pregunta sobre por qué escogió esta escuela, responde que “ésta es la que más le gustó de entre las 8 que hay en la zona”, pero al continuar con la entrevista también comentó que anteriormente había sido maestra de la escuela durante 23 años por lo que, obviamente, tenía un vínculo sentimental con la institución. Este dato permite inferir que las percepciones de esta madre, sobre todo en cuanto a la relación con los profesores y el directivo, sean un poco sesgadas. Por lo tanto, en relación a este punto, se abordó muy brevemente a otra madre para intentar corroborar la información. Afortunadamente, las aportaciones de la

segunda madre consultada fueron similares y dijo estar muy contenta tanto con la maestra de su hija como con todo lo que había hecho la directora por la escuela.

Finalmente, la directora del plantel agregó lo siguiente en relación al perfil y a la participación de los padres de familia miembros de esta comunidad escolar.

“Los papás sí están involucrados, el representante acompaña y autoriza las compras. Si los papás ven los beneficios entonces sí se involucran, hacemos reuniones les comunicamos, rendimos cuentas. Los niños cuentan que ya les pusimos una televisión [...] Luego vienen a conferencias de nutrición y salud, hay escuela de padres para los niños, entonces los papás también son partícipes. Este año no hay escuela de padres porque el que la daba se jubiló y no hemos podido, pero cuando lo hacíamos los mismos papás también daban sus conferencias según a lo que se dedican. El 10% participa, que a como está la situación, aquí es muy buena la participación.” (D6)

10. ESCUELA VENUSTIANO LLAMAS QUEVEDO – Turno Matutino

10.1. Identificación del Plantel

La Primaria Venustiano Llamas Quevedo atiende, de 8 am a 12:30pm, a un total de 358 alumnos divididos en 11 grupos. Normalmente tienen dos grupos por grado con aproximadamente 35 alumnos cada uno, sin embargo, a falta de maestros se decidió dejar un solo grupo de 5° ya que los niños inscritos a este grado son sólo 44. En contraste, en 6° hay dos grupos de aproximadamente 24 niños cada uno, pero subraya que, mientras tenga maestros disponibles, prefiere mantener los grupos pequeños. “Últimamente sube el número de alumnos lo que me gusta porque quiere decir que la gente nos busca por nuestra calidad.” (D 7)

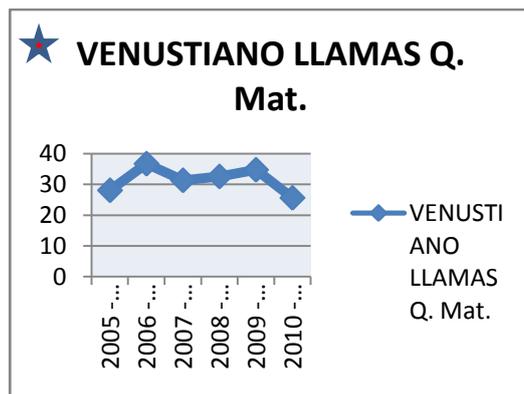
Según comenta el director, las horas reales de clase son reducidas porque cada mes hay festivales que organizar, pero intentan aprovechar al máximo el poco tiempo que tienen - aproximadamente tres horas y media.

El perfil socio-económico de la zona en que se ubica la escuela es de clase media trabajadora no profesionista y, como en el resto de escuelas analizadas, su índice de marginación está catalogado como “muy bajo”. El director evadió la pregunta sobre la aportación de los padres, pero más adelante reconoció que “en ocasiones” se les solicitaba contribuir para hacer frente a todos los gastos de mantenimiento de la escuela.

El ciclo escolar 2009-2010 constituyó su quinto año de participación en el PEC y, durante ese año, había recibido \$130,000 pesos gracias al programa. Sin embargo, fue curioso observar en el expediente financiero de la institución que, como en el caso de las Primarias Emiliano Zapata y Cuauhtémoc, la financiación inicial fue de sólo \$40,000 pesos, mientras todas tenían derecho a recibir \$50,000 por parte del gobierno federal. El director se mostró confundido al preguntarle sobre esta inconsistencia y un funcionario de la Coordinación Estatal del PEC respondió que probablemente era un ajuste por haber otorgado a dichas escuelas más recursos en años anteriores (F2), pero esto resultó falso al contrastar su declaración con las cifras de los expedientes escolares.

En cuanto a la evolución de los resultados de ENLACE en esta escuela, se puede observar a continuación que ha sufrido constantes fluctuaciones. Si bien durante el ciclo 2005-2006 parecía haber mejorado casi 10 puntos porcentuales, al año siguiente dicha cifra volvió a decaer para, en el año 2009-2010, conseguir que de nuevo menos del 25% de alumnos se ubicaran entre los niveles bueno y excelente. Una vez más, estos resultados no parecen tener relación con la participación en el PEC pues el director argumentó que los resultados de ENLACE variaban porque la prueba no evalúa el contenido de los programas de estudio, así que “si te va bien o mal a veces es cuestión de suerte”.(D7) A continuación se transcribe su aportación completa respecto a dicho examen porque, de alguna manera, logra recuperar las preocupaciones de muchos otros actores entrevistados sobre los métodos actuales de evaluación.

“Que sea muy efectivo ahí tengo mis dudas, no se puede medir a todos de la misma manera. Pero también con niños que tienen necesidades educativas especiales o dificultades de aprendizaje también se le aplica un examen como a cualquier otro niño... no es justo. Igualmente, los maestros a veces tienen que recibir a los niños [con dificultades] y serán evaluados como cualquier otro, pero si el maestro quiere subir de letra pues seguramente no podrá por el niño que tendrá un bajo rendimiento. Y también, al interior del grupo se nos pide que el maestro se adecue a las necesidades individuales, pero los exámenes no son así. Hay mucha incongruencia de la política con la realidad. [...] Dicen que hay trampitas, creo que es cuestión de ética y yo invito a mis maestros a no ponerse en evidencia por una calificación. Imagínate, ¿cómo quedaríamos si hacemos trampa? Sé que se da en más de alguna escuela, pero sería muy lamentable que nos llegara a pasar porque la credibilidad del maestro queda por los suelos.” (D7)



Esta escuela no tiene un contrafactual con el cual comparar dichos resultados ya que el turno vespertino también se encuentra inscrito en el programa. Sin embargo, como se verá más adelante en el apartado dedicado a la Primaria Venustiano Llamas Quevedo turno vespertino, sus resultados de logro académico apoyan el argumento de que las escuelas por la mañana, tienden a estar mejor.

10.2. Perfil del Personal

Al momento de la entrevista, al directivo de este plantel le precedía una carrera docente de 30 años, de los cuales 6 había laborado como director - sólo tres en esta escuela. Dicho actor se encontraba cursando el doctorado y fue sólo el segundo, de entre los 12 directivos entrevistados, que refirió tan alto nivel formativo. Por obvias razones, accedió al cargo por acumulación de puntos escalafonarios y se planteaba ascender a supervisor de zona. A diferencia de otros profesores, no tenía doble plaza en la SEP porque era maestro de la Licenciatura en Seguridad Pública en una universidad metropolitana.

Por otra parte, si bien el nivel formativo del profesorado parecía bastante promedio – carrera magisterial con o sin bachillerato dependiendo de la antigüedad de los maestros – la plantilla docente sufría de una exagerada rotación en esta escuela.

“Este año, estamos en noviembre y tenemos 3 meses de haber iniciado el ciclo. ¡Yo tengo un grupo que ha tenido 5 maestros en los 3 meses! Todo empezó con que una interina del año pasado, se le extendió el interinato y siguió con el grupo 2 semanas. Luego le llamaron que se ganó su plaza y la mandaron a otra escuela. Yo tuve que contratar a una maestra con lo del CAS un par de semanas pero luego nos mandó el Sindicato otro maestro. A él le hicimos su carta de presentación, hicimos reunión de padres para presentarlo, pero luego me enteré de que también había hecho el examen y 3 días después le llamaron que había ganado su plaza. Volvimos a contratar a otra maestra y fue otra vez el conflicto con los padres. Por fin, moviendo las posibilidades con el supervisor y haciendo presión para que fuera más ágil [...] nos llegó finalmente otra maestra que también hizo examen y pensaba que no había esperanza, pero nos acaba de

pedir un permiso de una semana porque la citaron en la SEP para un examen sicométrico...entonces suena a que también le van a dar plaza y nos quedaremos otra vez sin maestra...[...] Cuando hablamos de Escuelas de Calidad pienso mucho en que los papás se involucren, pero con estas cosas se desmotivan” (D7)

Además, el director también enfatiza la gravedad de la falta de actualización del profesorado pues, “[...] de momento los maestros no saben ni prender la compu... ¿quién los tiene que asesorar? pues el director, quien se tiene que salir de la actividad académica. [...]”.

10.3. Perfil de los Padres de Familia

Como ya se señaló, el perfil de los padres de familia de este plantel es regularmente de clase media lo cual, según lo expresado por el profesor consultado, reduce ciertos problemas sociales. Sin embargo, algunos alumnos también provienen del Tapatío “porque ahí nada más hay una escuela y no da abasto, los vecinos se pusieron de acuerdo para traer a sus niños en camión [...] pero ya son familias con más carencias.” (M 12). Aunque no se hizo énfasis sobre el grado medio de formación de los padres, sí se comentó que algunos no tenían ni la primaria – sobre todo en el El Tapatío. De cualquier forma, la maestra que colaboró con esta investigación insistió en que la mayor parte de padres sí ponían atención a sus hijos pero que, desgraciadamente, otros tantos “los dejan toda la tarde a que los cuide la televisión” (M12).

En el caso particular de la madre entrevistada, al momento de la investigación su niño cursaba el primer año y escogió la escuela porque aquí estuvo su sobrino hacía mucho tiempo. “La escuela siempre había tenido fama de buena” (P14), agrega. Aunque vive por el aeropuerto – a 30 minutos de trayecto– no le importa sacrificarse porque para ella la educación es lo primordial.

Para describir los motivos por los que se encuentra satisfecha con el nivel de la plantilla docente - después de aportar detalles dramáticos sobre el sistema escolar en su colonia -, agregaba que “aquí se ve en qué gastan y cómo trabajan en grupo, aquí se involucra uno como padre de familia y se trabaja en conjunto.” (P14) Finalmente, para referirse a su buena relación con el profesorado y el director, ejemplificaba así:

“Mi primer junta fue hace como un mes, general, pero cada uno o dos meses tenemos junta en el salón. Es mucha información, a cada paso nos van diciendo los cambios, nos van diciendo los nuevos proyectos que hay por hacer, qué se hizo. Hay padres despistados que no saben ni cuál es su maestro, pero ellos no. Por eso, ellos se presentan

y tenemos juntas cada mes para que veas cómo va avanzando el niño o en qué se está atorando le niño” (P 14)

En contraste, el director comentaba que aunque quisiera estar más a disposición de los padres, el tiempo no le alcanza.

“A los padres les digo que aquí me tienen a sus órdenes, pero también les digo que mucho tiempo no estoy porque tengo que andar en reuniones, buscando presupuestos, etcétera. Y como no tengo auxiliar de dirección pues no alcanzo. No queda clara la tarea del director” (D 7)

11. ESCUELA VENUSTIANO LLAMAS QUEVEDO – Turno Vespertino

11.1. Identificación del Plantel

La Escuela Venustiano Llamas Quevedo turno vespertino, tiene inscritos a 192 estudiantes divididos en seis grupos de aproximadamente 30 ó 32 alumnos cada uno. Cuentan con una plantilla de nueve profesores en total: seis ante grupo, uno de educación física y otro de educación artística, además de un profesor de cómputo pagado con las contribuciones de los padres. El horario lectivo oficial es de 2 a 6pm, como en todas las escuelas vespertinas, pero el director reconoce que en promedio no alcanzan a impartir ni tres horas de clase al día. La contribución económica de los padres es de \$150 pesos anuales, además de otras aportaciones extraordinarias para el uso de las aulas de cómputo y el pago del profesor de tecnologías.

“Para esas cosas la SEP no nos da nada, los planteles somos los que andamos buscando por aquí y por allá. La SEP se lava las manos y dice que por eso nosotros tenemos las aportaciones voluntarias, pero a los papás les dicen que no es obligatorio pagar, así que nada más enfrenta a maestros con padres de familia.” (D8)

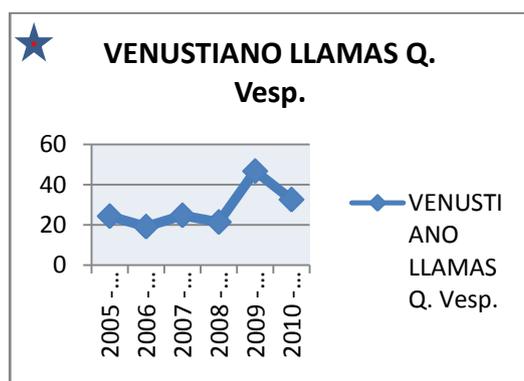
El nivel de marginación del turno vespertino es “muy bajo”, pero en realidad los ingresos de los padres en este horario son inferiores a los del turno matutino. Por ese motivo, los recursos del PEC les resultan particularmente atractivos, aunque durante el ciclo anterior sólo recibieron \$80,000 pesos - de los cuales \$25,000 correspondían a aportaciones de los padres. Igual que en el turno matutino, llevan 5 años inscritos al PEC porque, según explica el director, “a diferencia de otros planteles donde mañana y tarde no se llevan, aquí nos reunimos y planteamos proyectos que nos beneficien a los dos.” Sin embargo, explica que ambos entraron al programa engañados.

“En la escuela el supervisor nos dio información pero había tabús y nos opusimos porque decían que íbamos a trabajar.[...] Nos forzaron a entrar porque la supervisora nos invitó a comer y nos puso a firmar sin que nos diéramos cuenta que era la carta compromiso...la zona éramos 8 escuelas y a los 8 directores nos hicieron lo mismo...cuando vinimos con los maestros fue fatal porque estaban inconformes porque no se les consideró y temían que era más trabajo. Les tuvimos que manejar que de todas formas teníamos que entrara. De esas 8, 4 seguimos en PEC...bueno, justo hoy nos dictaminaron y como me falta un cheque este año ya nos vamos a salir.” (D8)

Si bien el funcionar durante el turno vespertino implica enfrentarse a mayores obstáculos socio-económicos para el aprovechamiento de sus estudiantes, esta escuela ha experimentado una importante mejora en los resultados de ENLACE. El directivo explica este hecho de la siguiente manera:

“Aquí nada más soy encargado entonces me ven como compañero y así prefiero. Esta escuela es de amigos y la prueba está en que subimos en ENLACE, rendimos más! Sí tenemos cierto liderazgo pero no para presionar. Yo los he motivado a trabajar en equipo y ahora ya vieron los beneficios de dar mejores resultados. Recibieron sus 10,000MXN de premio de ENLACE la mayoría de mis maestros y, como todos andamos bien traqueteados con los salarios, pues sí hace una gran diferencia. Lo malo es que el último año no se pudo mantener el nivel porque cambiaron los contenidos del examen, pero de todas formas estamos mejor que antes”. (D8)

Como se puede verificar en el comentario del director, en ningún momento se menciona al PEC como factor vinculado con el mejoramiento de los resultados de logro académico de sus estudiantes, mientras que el liderazgo, el compañerismo y hasta el incentivo económico ofrecido por el propio sistema de evaluación parecen haber ejercido el principal impacto.



En contraste, la maestra entrevistada culpa al propio programa de los malos resultados previos y lo explica de la siguiente manera.

“A principio de cuentas no viene a nivel de los niños. En los grupos de 5° y 6° ni los maestros podemos resolver, vienen muy confusos!! Para contestar preguntas el niño tiene que leer 3 o 4 hojas y ya al final ya está cansado y confundido. No lo de leer está a

su nivel. Su forma de calificar también es muy injusta porque teniendo a niños en un rincón y a otro en otro, luego ni los califican si sacan notas similares porque dicen que copiaron. A las escuelas que les va mejor a veces son escuelas nocturnas con 4 alumnos.” (M13)

11.2. Perfil del Personal

El perfil del personal de este plantel es bastante particular sobre todo en lo que se refiere a la filosofía de trabajo y las aspiraciones del directivo. Éste tiene 19 años de servicio y 6 como director pero subrayaba que, aunque había participando en el sistema escalafonario para acceder a su actual cargo, había decidido “dejar de contar puntos para concentrarse en enseñar”.

“Yo conozco gente que son Doctores o Maestros en educación, son los que ganan más y que trabajan menos [...] duran tanto tiempo estudiando ellos para ganar más dinero y le quitan tiempo a preparar clases y esas cosas. Yo mejor desempeño el trabajo” (D8)

Igualmente, había intentado transmitir esta filosofía a sus compañeros de plantel y, aunque la mayoría contaban con la Licenciatura en Educación, evitaban la rotación innecesaria a causa de la incesante búsqueda de mejores plazas.

“En mi caso seguimos cursos, hacemos exámenes y nos evalúan [...] Si no son los que te dice la SEP, no cuentan los cursos para mejorar de letra, pero da igual si a nosotros nos ayuda en algo a ser mejores maestros. Además, a mí me evalúan por medio de los maestros así que a todos nos conviene ser mejores [...] tenemos que poder transmitir el conocimiento.” (D8)

Por su parte, la maestra entrevistada tenía ya 35 años de carrera docente, de los cuales 25 los había laborada en esta escuela. Reconocía que probablemente debía comenzar a pensar en jubilarse, pero se resistía por el cariño que le tiene a sus alumnos. Comenta que muchos de sus compañeros se sienten igual y evitan “saltar de escuela en escuela sólo por acumular puntos. Aquí la filosofía es diferente” (M13), agrega.

11.3. Perfil de los Padres de Familia

A pesar del esfuerzo que, según la maestra y el director entrevistados, se realiza para involucrar más a los padres en la dinámica del plantel, la relación con ellos es “tirando a mala” (D8). De hecho, durante la investigación fue imposible entrevistar a ninguno de estos actores porque envían a sus hijos caminando o en autobús escolar y “rara vez se paran por la escuela” (M13). La profesora que colaboró con esta tesis comentaba que las

familias de esta comunidad escolar sufren de graves problemas socio-económicos que incluyen hasta la violencia doméstica y la drogadicción, por lo que en general los padres se muestran apáticos en lo que respecta a la educación de sus hijos.

“Implementamos hace 2 años lo de escuelas de padres y los mismos maestros daban el curso. Empezaron viniendo 60 personas y acabaron 2...porque no creen que con una simple charla su vida, su marido va a cambiar. Ya damos de saltos de que no dejen de mandar a los niños y, aún con las dificultades que sufrimos a nivel de padres, vamos mejorando.” (M13)

Por otra parte, el director se mostró desconfiado en cuanto al interés de las autoridades educativas en relación a la participación social, lo que de alguna manera puede explicar por qué no se han esforzado más en atraer a los padres de familia.

“Si, ahora con lo de participación social...ahora puede entrar quien quiera. Es un arma de dos filos, tiene un trasfondo, fui a sesión de incógnito para papás y dijeron que lo que querían era llegar a privatizar la educación porque con una empresa se podría hacer cargo de la escuela y ahora quieren demostrar, con la participación de los papás, que supuestamente la escuela parezca autosuficiente. Hay 8 miembros y son diferentes comités, una de ellas debe ser de una empresa y con su firma mandamos nuestra acta...con el tiempo el gobierno les puede decir que sea la empresa la que mantenga a la escuela y hasta paguen los sueldos.” (D8)

Al no haber padres de familia que pudieran complementar o contrastar esta información, ha sido inevitable basarnos en las contribuciones de los maestros y el directivo, quienes también agregaron que la mayoría de los padres son obreros y que dedican poco tiempo de calidad a sus hijos. Asimismo, no pudieron obtenerse datos confiables sobre la motivación de los padres para elegir la escuela o el turno lectivo y mucho menos sobre la percepción de los padres respecto a su relación con la plantilla docente. Sin embargo, sí se considera relevante agregar aquí la comparación que realiza la profesora entre los dos turnos lectivos, pues ilustra bastante bien los perfiles generales de los padres de familia que inscriben a sus hijos en uno u otro plantel.

“Los papás en la mañana son profesionistas y en la tarde son obreros. En la mañana llegan en carros y en la tarde son 3 camiones del Tapatío, las Liebres y otra colonia de la carretera a Chapala. Aquí los papás no asisten y pues no se involucran, aunque a veces es mejor porque hay cosas en las que no deberían de entrar. Los papás no quieren participar en los consejos de Padres de Familia porque además no tienen tiempo...si para firmar boletas llegan cada que se les ocurre y me distraen media hora!” (M13)

Asimismo, describe la problemática a la que se enfrentan sus alumnos de la siguiente manera.

“Hay veces que incluso nos caen mal algunos niños y no nos damos cuenta de que traen un montón de problemas detrás: falta de amor, ha habido violaciones, abandono de padre o madre [...] Nos damos cuenta de que tenemos niños con padres delincuentes y se les hace muy común y te cuentan los niños que agarraron a sus papás pero que ya van a salir [del reclusorio]! Se les hace como heroico. La violencia también la comentan con naturalidad, dicen que su papá tenía a la mamá agarrada del cuello y les parece normal...se les hace un antivalor y de grande va a hacer el mismo patrón y ahí va la cadenita.” (M13)

12. ESCUELA LÁZARO CÁRDENAS – Turno Matutino y Vespertino

12.1. Identificación del Plantel

Antes que nada, aquí es importante aclarar que la Lázaro Cárdenas fue el único caso en el que el mismo directivo gestionaba ambos turnos y, aunque teóricamente funcionaban como escuelas independientes, ambas contaban con prácticamente la misma plantilla docente. Asimismo, al examinar los dos expedientes de participación en el PEC, pudo constatarse que, si bien se han seguido pautas de proyectos iguales, las acciones y sobre todo las adquisiciones de material se han realizado con la intención de beneficiar a ambos turnos. Por estas razones y debido a que el personal entrevistado laboraba en los dos horarios, se ha decidido transcribir la información de estos planteles en un solo apartado con el fin de evitar repeticiones.

A diferencia del resto, esta escuela comienza labores 15 minutos antes del horario oficial: de 7:45am a 12:45pm en el turno matutino y de 13:45 a 6pm en el vespertino. Como siempre, se cuenta con más tiempo de enseñanza por la mañana, pero igualmente no alcanza las 4 horas diarias mientras, por la tarde, los niños tienen aproximadamente tres horas efectivas de clase al día.

“[...] todos los días empiezan a las 7:45, porque tenemos activación física y no queremos quitarle tiempo a nuestras clases; y a las 8 cantan las niñas una canción cada mes...es como la actividad artística porque no le podemos quitar tiempo al programa; y luego [los maestros] les leen un cuento, lo analizan y se van. Con Apple, que es un programa de la SEP, les damos 2 horas a la semana de inglés y cómputo. En realidad lo hacemos como práctica de cualquier otra materia, igual que Infolectura, entonces no los quitamos de otras materias. Es un trabajo transversal.” (D9)

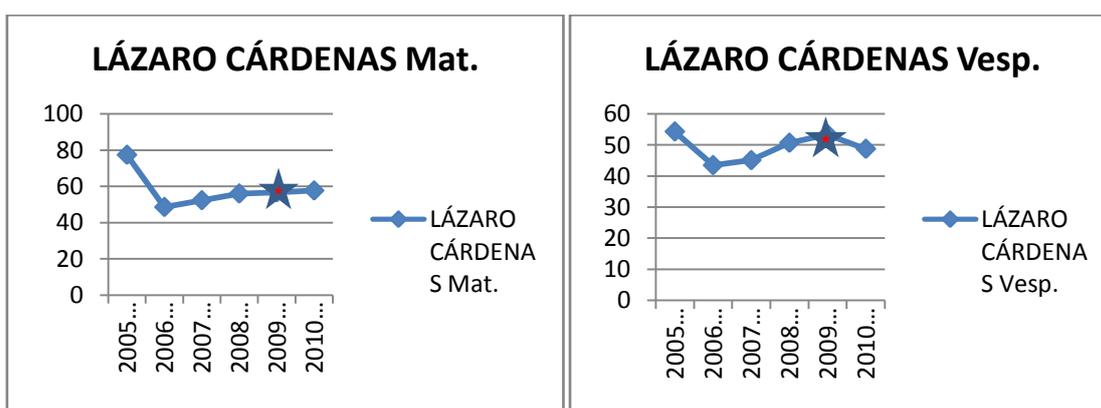
A pesar de que la mayoría de escuelas primarias públicas en México son mixtas, en este caso 968 niñas asisten por la mañana y por la tarde asisten unos 692 niños. En ambos casos se encuentran distribuidos en grupos de hasta 40 niños, por lo que durante

la mañana son necesarios 24 profesores y por la tarde sólo 16. Los ocho profesores que no laboran durante el turno vespertino, tienen todos una doble plaza pero en otras instituciones. Asimismo, además de los profesores frente a grupo, ambos turnos cuentan con un profesor de educación física, otro de educación artística, dos profesores de tecnologías, un asistente de dirección y cuatro intendentes. A diferencia de la mayoría de escuelas, aquí los salarios de toda la plantilla se encuentran cubiertos por la SEP, lo que se debe muy probablemente a que la sede de la supervisión de zona se encuentra precisamente en sus instalaciones.

La situación socio-económica de las familias que inscriben aquí a sus hijos es bastante estable y, según agrega la directora, son de estructura bastante conservadora. Los padres trabajan y las madres se dedican al hogar y a la atención de sus hijos. Cada familia aporta \$380 pesos anuales – una de las cifras más altas de entre las escuelas analizadas -, con lo que se cubren los gastos de mantenimiento de la escuela. Sin embargo, ambos planteles decidieron ingresar al PEC para poder adquirir equipamiento y hacer renovaciones infraestructurales al edificio. El ciclo 2009-2010 había sido su primer año de participación en el programa y recibieron el máximo financiable de \$150,000 pesos por turno.

“Equipamos el aula de medios, parte de las computadoras las compramos con PEC porque con los papás no lo hubiéramos logrado...la aportación de los papás nada más nos alcanza para cuidar el edificio. Tenemos 40 compus, pizarra interactiva, aire acondicionado...equipamos TODAS las aulas con televisiones, dvds, grabadoras. El material didáctico sí lo aportan los padres.” (D9)

Ya desde antes de ingresar al programa, los estudiantes de este plantel mostraban mejoras sostenidas en la evolución de sus resultados de logro académico. “Ha habido muy buena respuesta, las niñas van muy bien con los exámenes” (P15), comenta una madre de familia miembro de la Asociación de Padres.



Esto, tanto para el directivo como para los profesores, es percibido como una tendencia lógica considerando que la Primaria Lázaro Cárdenas está catalogada como una de las mejores escuelas de Guadalajara. Sin embargo, la directora agrega que con más material están mejor, aunque no especifica si esto tiene algún impacto sobre el aprendizaje de los niños.

“Ya desde antes de PEC, era considerada una de las mejores escuelas en la Zona Metropolitana. Es un poco la evolución normal de la escuela el que mejoremos en la escuela, pero también con más material siempre el resultado es mucho mejor.” (D9)

12.2. Perfil del Personal

El perfil del personal de estas escuelas parece consistente con la percepción de los miembros de esta comunidad sobre el nivel académico de la institución. Al momento de la entrevista, la directora tenía 29 años de antigüedad como docente y 8 en el cargo de dirección. Contaba con una Maestría en Gestión Estratégica y cursaba el Doctorado en Educación. Hacía sólo 3 años que dirigía ambos turnos de la Lázaro Cárdenas y, al acudir a un curso de Formación de Directivos por Competencias – donde se especializan en elaboración de proyectos de mejora escolar - se planteó ingresar al PEC. “Es lo mismo que se hace en el PEC, entonces ya estaba avanzada”. (D9)

El resto de docentes, enfatizó la directora, tenían antigüedad mínima de 5 años, habían obtenido la Licenciatura en Educación con bachillerato y la mayoría trabajaban en los dos turnos. Incluso, entre sus profesores laboraba la Maestra Angelina Cervantes, “premiada en la Feria Internacional del Libro por sus cuentos infantiles”. (D9)

Tanto el matutino como el vespertino trabajan con los mismos programas y los mismos proyectos, pero también prestan atención especializada a grupos con necesidades específicas. En cuanto a la rotación de los profesores en el plantel, agregaba que “como en todas partes, tratan de tener mejores plazas, pero como los de aquí tienen los dos turnos en el mismo lugar, pues están más cómodos y no se cambian tanto.” (D9)

12.3. Perfil de los Padres de Familia

Por su parte, el perfil de los padres de familia de este plantel “parece más de una escuela privada que de una pública” (M 14). Muchos de los padres son profesionistas y, aunque todavía siguen el modelo tradicional en el que las madres se quedan en casa, ellas son especialmente proactivas en la escuela. Según lo refiere todo el personal de la escuela y

de acuerdo a su experiencia en otros planteles, los padres de familia de esta comunidad participan y colaboran con el plantel excepcionalmente.

“Tenemos 43 miembros en el Consejo de Participación Social, en realidad en el sistema nada más se pueden registrar 30, pero quisieron más y eso que no pudimos meter a todos los que querían. [...] Los papás van al IMSS o a donde sea para conseguir especialistas en los temas y los traen [...] Cada bimestre tenemos reunión con papás para firmar calificaciones, lo hacemos en 3 días 2 grados por día porque no cabemos...vienen como el 98% de los papás. Ahí aprovechamos para informarles lo que sea. Todos los papás saben que participamos en PEC y ellos se dan cuenta de los avances. Damos una semana con papás de lectura, vienen los papás a leerles un cuento. [...] Antes los papás no venían a Consejos Técnicos, pero ahora sí! Antes se le temía a que se involucrara en lo que no conocía como lo pedagógico, pero aquí les informamos en las dimensiones en las que sí pueden contribuir y así ellos mismos saben cuál es el trabajo de cada quien. [...] incluso hay patrulla escolar, que son los papás quienes bajan a los niños rápido de los coches para no entorpecer el tráfico.” (D9)

Asimismo, según la percepción del profesorado, la relación entre padres y directivo es muy cercana ya que se les mantiene constantemente informados sobre la evolución de sus hijos. “Quienes tienen la suerte de entrar a la escuela ya no se quieren ir.” (M14)

Por su parte, los padres entrevistados parecen contentos con el nivel educativo del plantel y el aprovechamiento de sus hijos, aunque una de las madres comentó que antes estaba mejor. Eligió la escuela porque vive cerca y sus hijos mayores ya habían asistido por la tarde, además de que la reputación de la escuela es una de las mejores.

“Mis primero hijos estuvieron en la tarde, conocía a las maestras y me gustaba el trato. Vivo por aquí y como que antes las maestras eran mejores, aunque también ahora son buenas. Lo que no me gusta es que les cierren la puerta a las 8am.” (P 14)

Vale la pena mencionar que los profesores y una de las madres entrevistadas fueron llamados a responder a esta investigación frente a la directora, por lo que podía percibirse cierto temor a hablar con libertad. Sin embargo, fue posible hacer un recorrido del plantel con uno de los profesores de tecnologías – quien orgulloso mostró el aula de cómputo equipada con una pantalla táctil – y hablar con una madre fuera de la escuela, con lo que se intentó contrastar los datos entre los diferentes actores. El resultado fue que, si bien maestros y padres de familia parecen orgullosos del nivel académico y la evolución de la escuela, también refieren cierta presión por parte de la directora, a quien consideran demasiado estricta y la llaman “la dictadora.” (P 15)

13. ESCUELA IGNACIO JACOBO – Turno Vespertino

13.1. Identificación del Plantel

Como en todos los casos previos en que la escuela analizada mostraba algunas características extremas, aquí se han de realizar las aclaraciones pertinentes con el fin de evitar sesgos en las observaciones. En este plantel sólo se logró entrevistar a un actor, una profesora que fungía como directora interina – de forma extraoficial e improvisada - debido a la reciente jubilación de quien había dirigido el plantel durante los últimos ocho años. Dicha profesora no dio autorización para que algún maestro respondiera al cuestionario con la justificación de que intentaba interrumpirlos lo menos posible durante las horas de clase. Sin embargo, si bien esto podría percibirse de manera positiva en términos académicos, también es importante recalcar que al finalizar el horario escolar los profesores tampoco quisieron colaborar y, al momento de acercarnos a las madres de familia al exterior del plantel, estas se negaron por temor a represalias de la dirección. “Mejor que no [conteste], porque luego si se entera la directora así nos va, luego dice que estamos levantando falsos con los de la SEP”. No ha sido posible identificar si dicho secretismo se atribuye a la directora interina – quien tenía sólo tres meses al cargo – o a la gestión anterior, pero lo que sí pudo percibirse fue una importante desconfianza en el plantel respecto a las presencias externas, sobre todo si son consideradas supervisores o evaluadores.

Dicho esto, a continuación se describe a la Escuela Primaria Ignacio Jacobo de acuerdo a lo referido por la directora interina y lo examinado en su expediente de participación en el PEC. Se trata de una escuela de turno vespertino donde el horario lectivo real es, en ocasiones, de menos de 3 horas diarias.

“Es poco, 4 horas quitando recreo, la llegada... además, como es vespertina, siempre andan como más dispersos [...] y terminamos dando clase a veces menos de 3 horas. Los maestros trabajamos bajo varias presiones y no podemos dar el rendimiento porque con la Reforma en los grupos de 2º y 5º - el primer año fue 1º y 6º - en horario nos afecta”. (M16/DS1)

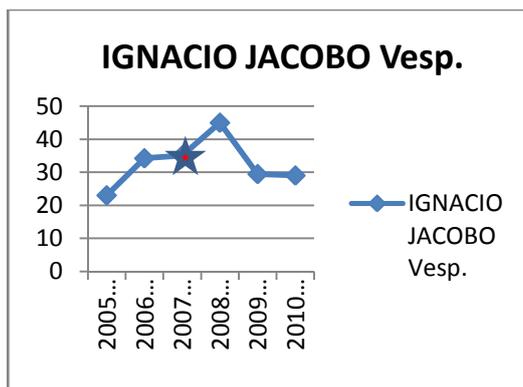
Atienden a unos 218 estudiantes - divididos en 9 grupos de entre 22 y 28 niños cada uno. A diferencia de otros planteles, aquí han organizado el número de grupos de acuerdo a la demanda de alumnos inscritos, por lo que, al momento de la entrevista había 2 de 1º, 1 de 2º, 2 de 3º, 1 de 4º, 2 de 5º y 1 de 6º grado de primaria. Obviamente, cada año dicha distribución se modifica pues los dos grupos de 1º pasan a 2º y así

sucesivamente. Cuentan con 9 profesores, además del de educación física -quien sustituía las labores de la directora interina en su grupo de 3°. La aportación “voluntaria” de los padres asciende a los \$200 pesos, pero nos comenta la directora que no pagan todos porque “los padres de esta colonia son muy problemáticos”. (M16/DS1) Según dice, son familias de muy escasos recursos entre los que “abundan los delincuentes”.

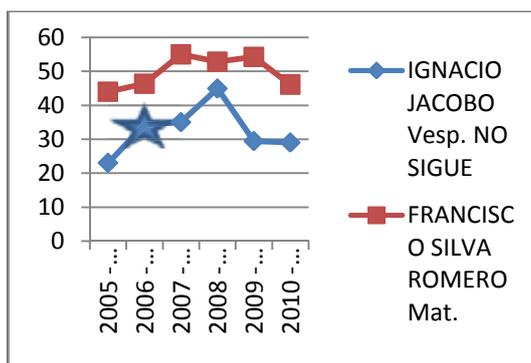
La escuela se inscribió al PEC en el ciclo 2007-2008 por lo que, al momento de la entrevista, llevaban ya 3 años de participación. Sin embargo, debido a la jubilación de la directora – quien hacía todo el trabajo -, habían decidido no continuar aunque “en PEC le recomendaron [a la directora interina] que se quedara hasta que terminara este ciclo porque ya se había iniciado el trámite.” Durante el último ciclo recibieron un total de \$130,000 pesos, de los cuales \$45,000 provenían de los padres de familia.

La evolución de los resultados de ENLACE en esta escuela ha sido variable. Aunque desde el año 2005 – primer año en que se realizó la prueba - la tendencia había sido positiva, durante el ciclo 2008-2009 se disminuyó en el rendimiento de los estudiantes en casi veinte puntos porcentuales. Según nos explica la directora interina, esto pudo deberse a varios factores: la integración de la RIEB a los grupos de 1° y 6°, los cambios en el contenido de la prueba que “cada año es más engañoso”, los problemas socio-económicos de los estudiantes y hasta el propio hecho de que se enseñe en el turno vespertino. En ningún momento se mencionó al PEC como factor relevante de la mejora o, en todo caso, del deterioro del logro académico de sus estudiantes.

“Es una prueba donde solo evalúan de forma cuantitativa, pero como maestros no podemos tomar en cuenta esa calificación porque es sólo eso, una calificación, no evaluación. Nosotros evaluamos de otra manera. También tenemos que tomar en cuenta ciertas zonas. Del matutino al vespertino es muy diferente! Los papás saben que en la mañana el niño funciona mejor y que el papá haga el esfuerzo de traerlos ya es un apoyo a la educación. Hay más dedicación.”(M16/DS1)



Precisamente esta última afirmación sobre la diferencia entre los alumnos que asisten durante el turno matutino a los del vespertino, justifica, ante los ojos de esta comunidad escolar, la evidente superioridad de los resultados de ENLACE en la escuela contrafactual. “¡Los de la mañana no tienen PEC pero están mejor!” (M16/DS1) insiste la directora y, aunque los beneficios materiales en ocasiones son para ambos turnos, en realidad adjudica dicha superioridad a la participación de los padres y al propio perfil socio-económico de las familias que prefieren la enseñanza por la mañana.



Uno de los profesores y dos madres que lograron ser entrevistados durante el turno matutino coinciden con esta aseveración, pero agregan que la gestión en el turno contrario siempre ha sido poco amable y cooperativa. Asimismo, el profesor que aceptó colaborar con esta investigación parecía indignado con el hecho de que “los profesores de la tarde discriminan a sus niños porque son conflictivos y quieren irse de la escuela.”

“Todos sabemos perfectamente que esta zona es muy difícil porque hay mucha delincuencia, drogas y de todo, pero en la tarde en vez de ayudar a los chamacos los hacen sentir más rechazados y obviamente caen más fácil en manos de la mafia. Yo sé que no todo está en manos de los profesores y que igual y también le tienen miedo a estar aquí pero son gajes del oficio [...] a unos les tocan escuelas rurales, a otros escuelas modelo y a otros escuelas como esta [...] si tienes vocación deberías ser capaz de enseñar y ayudar a los niños en cualquier situación [...] Es que de plano aquí en la

tarde son muy poco profesionales y la SEP tampoco ayuda, por eso nosotros no quisimos entrarle con ellos al PEC”. (Contraf. 1)

Como puede percibirse de este comentario, la relación entre ambos turnos está bastante deteriorada y quienes trabajan por la mañana prefieren mantenerse al margen de los proyectos del turno vespertino. Según agrega el maestro entrevistado, no tiene nada contra el PEC, pero él y sus compañeros tampoco han visto beneficios claros de participar en dicho programa. Además, “los de la tarde ya se van a salir, así que tampoco será tan indispensable. Nosotros ya estamos entretenidos con otros programa y con la Reforma, y los padres de familia colaboran cuanto pueden económicamente, así que no tenemos que andar sufriendo por unos pesos extras.”

13.2. Perfil del Personal

Volviendo al caso de la Escuela Ignacio Jacobo turno vespertino, su personal parece rotar de la misma manera que en la mayoría de planteles, pero el nivel de formación del profesorado es relativamente inferior. Por ejemplo, la directora que acababa de jubilarse llevaba 8 años en la escuela y más de 30 de servicio docente, pero ni siquiera contaba con la Licenciatura en Educación. La directora interina explicaba que hace veinte años podías ingresar a la Escuela Normal de Jalisco para formarte como profesor recién egresado de la secundaria – a los 14 ó 15 años – o, al concluir el bachillerato - a los 17 o 18 años aproximadamente – podías directamente trabajar como maestro. Por lo tanto, hay toda una generación de profesores que “han aprendido a enseñar en la práctica, sin conocimientos de pedagogía”. Este es el caso de la mayoría de profesores en este plantel pues sólo uno tiene la licenciatura y el resto sólo asisten a los cursos que exige la SEP.

La directora sustituta tenía 27 años de servicio docente al momento de la entrevista y relataba que había conseguido una doble plaza gracias a los puntos acumulados por asistir a “cursitos” y simplemente por antigüedad, pero reconocía que actualmente hay mucha rivalidad entre las nuevas generaciones de profesores – “que creen que lo saben todo porque fueron a la universidad -, y los que aprendimos haciendo [...] Es muy difícil compaginar los dos estilos de enseñar bajo un mismo techo, por eso, las escuelas que tienen de los dos [tipos de profesores] luego son un caos.” (M16/DS1) Este dato es particularmente interesante porque fue la única profesora que hizo alusión a dicho conflicto y puede justificar la dificultad que tienen muchos planteles para realizar proyectos colegiados como en el caso del PEC. Mientras el programa no genere las

condiciones para contrarrestar esta rivalidad y unificar los modelos de enseñanza, muy difícilmente se obtendrán todos los beneficios adjudicados a la auto-gestión y a la participación de las comunidades escolares en las decisiones de política educativa.

13.3. Perfil de los Padres de Familia

Finalmente, para ilustrar la problemática que sufren las familias de los niños inscritos en este plantel, se ha considerado importante incluir el comentario que se transcribe a continuación.

“Son varios aspectos, la desintegración familiar que lleva a la falta de valores, falta de respeto entre padres y alumnos y maestros...porque si no hay respeto hacia el guía de la educación, tampoco hay un cambio de conducta. [...] Muchos de estos niños no tienen aspiración de ser nada más porque ven más fácil ser delincuente o narcotraficante. Podríamos hacer un estudio de los niños egresados a ver cuáles llegan a niveles profesionales, porque que yo sepa ninguno. Yo me he dado cuenta de que dos alumnos míos jovencitos murieron por drogas y otros, que no era mi alumno también. No avanzamos en este nivel de educación.” (M16/DS1)

Según nos comenta la directora interina, sus alumnos son niños que necesitan “psicólogos o psiquiatras, no sólo maestros [...] Muchos de los padres son delincuentes, los maltratan”. Agrega que aquí no se ha llevado a cabo la escuela de padres porque la problemática es demasiado compleja y sería hasta arriesgado. Además, en general sólo el 1 % de los papás participan en las actividades regulares de la escuela, así que no cree que asistirían. “Les llamamos y no hay apoyo, al contrario, es una molestia para ellos que los llamemos. Los papás nos ven como los enemigos.” (M16/DS1) Se trata de padres con niveles muy bajos de formación – muchos no terminaron ni la primaria – y descuidan a sus hijos constantemente. “La mayoría de los niños se atienden solos o la abuelita cuando puede [...] es normal que lo último que les importa es estudiar.”

14. ESCUELA MARÍA ELENA COSÍO VIDAURRI – Turno Vespertino

14.1. Identificación del Plantel

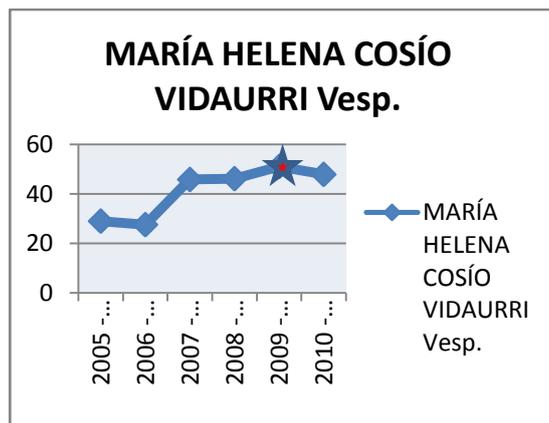
La Escuela María Elena Cosío Vidaurri atiende a 361 alumnos divididos en 12 grupos de entre 25 y 35 estudiantes cada uno. “Los grupos son según la demanda, hay generaciones que llegan más, 3º y 5º tiene más y 1º y 6º casi nada.”(D10) Su plantilla

es de 12 profesores ante grupo, además de uno de educación física, otro de labores – que puede ser educación artística o lectura – y un último como asistente de dirección.

El horario lectivo real, según enfatiza la directora, “es una vergüenza, no podemos enseñarle a los niños todo lo que necesitan en 3 horas [...] y eso es sin contar los días enteros que se interrumpen las actividades con festivales, la programación técnico-administrativa y las faltas de los maestros”.(D10) La situación socio-económica de la comunidad escolar de este centro, no es particularmente extrema, pero sí enfrenta la problemática “normal de la sociedad mexicana: el desempleo, la inseguridad, la insuficiencia de los servicios de salud, la ignorancia [...] nosotros no más podemos ayudar en lo último, pero tenemos que luchar contra todo lo demás.” (M17) Por lo tanto, la contribución “voluntaria” se había reducido durante el ciclo 2009-2010 de \$200 pesos por niño a \$250 por familia, con lo que muchos se ven beneficiados pero tantos otros han mostrado resistencia. “A día de hoy, ni el 60% ha pagado”, subraya la directora.

El año anterior - que constituyó su primer año de participación en el PEC - recibieron un total de \$66,000 pesos por parte del programa pues, además de los \$50,000 de financiación inicial, sólo se pudieron recaudar \$8,000 por parte de los padres y por lo tanto sólo tuvieron derecho a \$8,000 pesos adicionales. Aquí resulta curioso notar que, a pesar de que el Ayuntamiento de Guadalajara también contribuye con recursos para las escuelas que participan en el programa, esta escuela parece no haber hecho uso de dicha fuente de financiación por desconocimiento y por falta de asesoramiento de los funcionarios del PEC.

A diferencia de algunas escuelas vespertinas que se han descrito en este capítulo, la María Elena Cosío Vidaurri ha mantenido unos resultados de logro académico relativamente positivos. Sin embargo, dicha tendencia comenzó antes de integrarse al PEC, por lo que no puede definirse directamente como beneficio del programa.



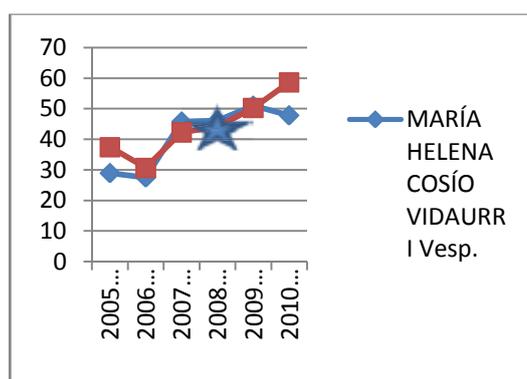
Además, la directora de este plantel hace una contribución interesante a la presente investigación sobre ENLACE como indicador de logro académico, pues lo considera inapropiado y susceptible a manipulaciones. Afirma que algunas de las escuelas del municipio han hecho trampa en la aplicación de la prueba, lo que relativiza de manera importante las percepciones que hasta estos momentos se tenían sobre el mejoramiento académico de las escuelas PEC.

“Se me hace una pérdida de tiempo. Yo no creo que una prueba mida las competencias de los alumnos...todo lo contrario. Yo me doy cuenta de que en las escuelas donde sacan buenos puntajes es porque les dan las respuestas, y en las que les va muy mal puede ser también porque los maestros se tienen tirria y no se apoyan. Lo que sale en ENLACE no refleja nada porque entran demasiados factores...hay niños que no se preocupan porque no les impacta la calificación, riñas internas...además, cómo puedes evaluar a escuelas con toda la tecnología con otra que esté en la barranca!! Muchos creen que ENLACE es para valorar a los maestros, y si les cae mal pues ponen todo mal. Y como los maestros que aplican el examen no son los de su grupo, si los maestros se caen mal se encargan de que reprueben. Pero no pueden tener exámen estandarizado porque cada escuela es diferente, cada zona, cada mpio, cada estado. Si aquí a dos cuadras hay otra escuela con papás profesionistas que pagan más para que les den a los niños cómputo e inglés...ahí pagan 450 y si no pagan los corren! Ahí además hicieron trampa con ENLACE y los cacharon.” (D10)

De cualquier forma, a falta de una evaluación similar capaz de ofrecer comparaciones entre centros educativos, nos vemos forzados a seguir utilizando los resultados de ENLACE como puntos de referencia para esta investigación. En este sentido, al momento de observar al contrafactual de la Primaria Maria Elena Cosío en términos de dicho indicador, se puede observar una gran similitud entre los dos turnos, a pesar de que los horarios matutinos generalmente tienden a dar mejores resultados.

Para explicar este fenómeno, una de las maestras entrevistadas comenta que ambas escuelas cooperan entre sí y que hay muy buena relación a nivel de directores.

“Casi siempre hemos ido de la mano en lo bueno y en lo malo” (M 16), asegura. Además, la directora comenta que ella inscribió al plantel en el PEC porque con él habían conseguido muchos recursos en su anterior escuela, pero que la directora del turno matutino no se había interesado todavía porque “de todas formas trabajan bien y sus papás ya colaboran económicamente, así que no tienen que trabajar extra para conseguir dinero”. Finalmente, para subrayar el poco impacto que tiene el PEC sobre el buen nivel académico de las escuelas, la directora recuerda que en el plantel donde trabaja durante el turno matutino “no tienen PEC y están mejor que nosotros”. (D10)



14.2. Perfil del Personal

El perfil de personal de este plantel es bastante promedio en relación al resto de escuelas analizadas, pero la directora parece particularmente preparada y motivada. Al momento de ser entrevistada, sólo tenía dos años en la escuela y 22 de antigüedad como docente, pero desde hacía 7 años había ascendido al cargo de dirección. Ella adjudica dicho ascenso a los puntos que había acumulado con sus años de trabajo y el certificado de Maestría, pero reconoce que también fue posible gracias a una “democratización” en el proceso de promoción profesional docente.

“El sindicato tiene cosas malas, pero también tenemos que reconocer que existe por algo. Ahora ya están abriendo los escalafones, si no fuera por eso, yo no sería directora. Ahora es por puntaje de antigüedad, preparación académica. A mí me ayudó la maestría y estoy a la mitad con el doctorado, pero antes nos se usaba, pudiera haber tenido mil doctorados y sin ser hija de alguien pues no me hubiera tocado nada.[...]” (D10)

Como todos sus compañeros, tiene una doble plaza para hacerse de un salario digno, pero por la mañana no tiene suficiente antigüedad para ser directora. “Con tanto trabajo, por lo pronto ya tengo suficiente con ser maestra de 4º año en la mañana.”

Define a los maestros, a nivel nacional, como egoístas y algo perezosos, pero también los defiende por tener vocación y los justifica por estar saturados con tanto trabajo. En lo que respecta a los profesores de su escuela comenta que siguen preparándose porque le gusta “predicar con el ejemplo”. Además, ella ha participado en cursos que luego le permiten asesorar “en cascada” a su personal y asegura que es así como se han propiciado los buenos resultados. El dinero que han conseguido del PEC aún es poco para destinarlo a la formación del profesorado, por lo que ha intentado actualizarlos de maneras “alternativas” para cumplir con sus metas del proyecto escolar.

“Todavía no hemos tocado ni un centavo del PEC para los cursos, más bien consigo de “formación continua” gente que me manden para dar cursos sin tener que pagar extra. El año pasado fue uno sobre trabajo colaborativo y con puntaje escalafonario para jalar a los maestros y convencerlos...eso va dirigida a mi proyecto para que trabajáramos juntos.” (D10)

14.3. Perfil de los Padres de Familia

Finalmente, a pesar de los buenos resultados académicos obtenidos en esta escuela, los padres no parecen conformes y la relación con el personal no es muy buena.

“Solo exigen y no aportan, los convocamos pero no vienen. ¡Me costó un trabajo que se completara el Consejo Escolar de Participación Social! ¡Necesitaba 8 papás y no se completaban!

El nivel medio de formación de los padres es de secundaria, aunque la maestra entrevistada asegura que “algunos tienen licenciatura, esos son los más exigentes.” A nivel laboral, se trata de una comunidad de clase media donde la mayoría trabajan, pero “a falta de trabajo formal, muchos se alimentan de la economía sumergida”. Se trata de padres relativamente interesados en la educación de sus hijos, aunque la maestra entrevistada los califica como “morositos para pagar”.

“Como los papás escuchan que la educación es gratuita, pues no quieren pagar, pero el gobierno solo da la escuela, no el material ni mantenimiento... a veces ni una escoba! Los papás no entienden o entienden lo que les conviene.” (M17)

Para contrastar dicha percepción, sólo fue posible entrevistar a una madre del turno opuesto que coincidentemente se había presentado para llevar un material. Comentó que la mayoría de los padres eligen esta escuela por la cercanía a su domicilio y que, quienes inscriben a sus hijos por la tarde es por no tener que madrugar tanto. Se trataba de un ama de casa que también se dedicaba a la venta de cosmética por catálogo para contribuir a la economía familiar – ocupación que, aseguraba, era bastante común

entre las madres desempleadas del turno vespertino. Sin embargo, a diferencia de lo planteado por el personal de la escuela, esta madre parecía convencida de que la relación entre padres y profesores en ambos turnos era buena. “Nos exigen mucho, pero yo creo que es normal porque se trata de nuestros hijos, no de los suyos. Además, si los niños van bien, no nos podemos quejar” (Contraf. 2)

15. ESCUELA CONCEPCIÓN ALATORRE – Turno Vespertino

15.1. Identificación del Plantel

Como en otros tres casos, no fue posible entrevistar al directivo de este plantel y, en su lugar, una maestra encargada de las funciones directivas de manera temporal colaboró con esta investigación. Sin embargo, antes de describir las características generales de este plantel, es importante discutir el motivo de la ausencia del directivo, pues desvela una grave negligencia por parte de la Secretaría de Educación Pública.

“El dire pidió permiso porque se ganó una doble dirección y la otra plaza es fuera de aquí. Pidió el permiso y yo le apoyo, pero yo en realidad soy maestra de grupo...me cuesta un poquito lo administrativo pero me voy acoplando.” (M18/DS2)

Aquí lo alarmante no es sólo el hecho de que la Secretaría de Educación no haya enviado a un director sustituto para hacerse cargo de este plantel, sino que le otorgaron al director titular una segunda plaza en otra población a donde le es imposible desplazarse todos los días. Si dicho director ha requerido un permiso para ejercer en su nueva plaza por la lejanía del otro centro educativo, ¿cómo es que será capaz de dirigir a dos escuelas a lo largo del ciclo escolar? ¿Acaso la SEP distribuye las plazas de manera aleatoria e ignorando las responsabilidades vigentes de los aspirantes? Si bien este problema resulta bastante obvio incluso para la maestra entrevistada, ella no parece preocupada y se alegra por el logro profesional de su compañero docente, aunque le queda claro que esto afectará la estabilidad no de una, sino de dos escuelas que sólo tendrán director unos meses al año. Parece increíble que, a pesar de que las autoridades educativas aseguran en su discurso que la gestión estratégica en manos de los directivos es crucial para el desempeño de los estudiantes, en la práctica toman decisiones “a ojos cerrados” que hacen imposible el ejercicio de un verdadero liderazgo escolar.

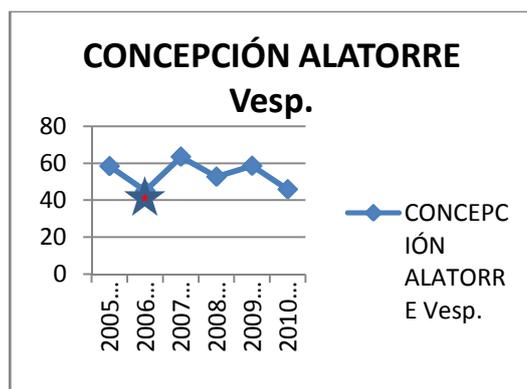
Dicho esto, es interesante observar cómo la Escuela Primaria Concepción Alatorre, víctima de dichas decisiones negligentes, se las arregla para continuar con sus labores educativas. Este plantel, como todos los turnos vespertinos, funciona oficialmente de 2 a 6pm, aunque en términos reales sólo dedica menos de 3 horas diarias a la enseñanza. Atiende a un total de 254 niños divididos en seis grupos – uno por grado –, de manera que cada profesor está al cargo de entre 42 y 48 estudiantes. Su plantilla, además de los maestros frente a grupo, incluye a un maestro de educación física, uno de inglés y una maestra de computación - “ahora damos inglés hasta quinto y los de 6° pagan \$5 pesos a la semana” (M18/DS2). Sin embargo, dicha plantilla parece insuficiente ante la saturación de las aulas y la problemática del estudiantado.

“Las maestras le sacan porque es normal que con 50 alumnos se saturen, además de tener que tratar de forma personalizada igual y a 4 ó 5 niños con necesidades diferentes. Hay un niño en 4° con TDA, otro con déficit visual, etcétera. En 1° hay 5 casos, pero luego está Adrián que es un niño AS, y 4 más. El año pasado en 2° también había como 4 con problemas de déficit de atención. ¡Cuando no los integran, luego sienten rechazo, pero con tantos en el salón es imposible!” (M18/DS2)

Al momento de realizar la presente investigación, esta escuela había participado ya tres años en el PEC, pero habían decidido no continuar. “Acabamos de renunciar porque es mucho trabajo administrativo y yo soy todavía una novata.” (M18/DS2). Durante el curso 2009-2010, recibieron un total de \$120,000 pesos por parte del programa, aunque \$40,000 provenían del ayuntamiento y los padres de familia. En realidad, la aportación voluntaria de los padres es muy superior a lo declarado ante el PEC, sin embargo, nos explica la maestra entrevistada que no todos esos recursos se utilizan para el “peso por peso” porque “igualmente la máxima financiación adicional es de \$40,000, así que es mejor usar el dinero directamente para lo que estamos necesitando.” (M18/DS2) Según sus cálculos, los padres aportan aproximadamente unos \$495 pesos anuales, sumando los \$5 pesos a la semana por las clases de inglés - aproximadamente \$200 al año -, la contribución al mantenimiento de \$150 pesos por niño y el pago de materiales para exámenes, actividades artísticas y deportivas. Aquí es interesante notar que la maestra, aunque dice estar muy familiarizada con la implementación del PEC, refiere que la máxima financiación adicional es de \$40,000 pesos, cuando en realidad es de \$50,000. Sin embargo, se ha de recordar que dicha cifra aparece de manera recurrente en los expedientes financieros de escuelas que en teoría tendrían derecho a la máxima financiación. Esto demuestra una asignación poco

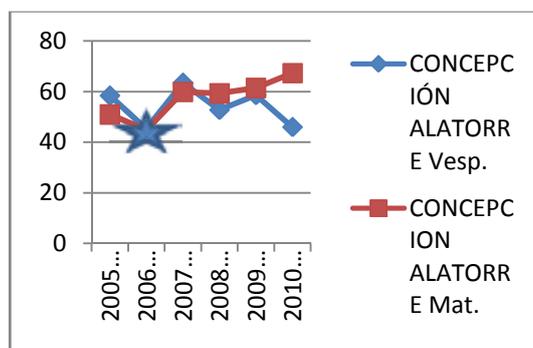
sistemática de los recursos y desconocimiento por parte de las comunidades escolares sobre las reglas de operación del programa.

De cualquier forma, independientemente a la implementación del PEC, este plantel ha luchado por mantener buenos resultados en ENLACE. Desgraciadamente, como cuenta la maestra entrevistada, la rotación del profesorado y la distracción del directivo – quien “desde el año pasado ya tenía la cabeza en otra parte” (M18/DS2) – han disminuido en ocasiones la preparación para la prueba.



En contraste, la escuela contrafactual Concepción Alatorre turno matutino, se ha mantenido bastante estable y con una tendencia positiva en los resultados de dicha evaluación. Aún sin el PEC, han sido capaces de lograr que, para el ciclo 2010-2011 casi el 70% de alumnos se ubiquen en los niveles “bueno” y “excelente” de logro académico. Sin embargo, como puede observarse en el gráfico a continuación, la diferencia entre los resultados de un turno y otro es aparentemente mínima, lo que se atribuye a la colaboración que existe entre directivos.

“Aquí vamos pisándonos los talones mañana y tarde, una vez gana una y otra la otra. No hay rivalidades. El director es alguien muy accesible y buena persona, entonces se presta para los cambios y nos ayuda a los de la tarde.” (M18/DS2)



15.2. Perfil del Personal

En cuanto al perfil general del personal que labora en este centro educativo, la maestra entrevistada comentó que hay bastante rotación del profesorado, pero lo asume como un fenómeno normal del sistema escalafonario de la carrera magisterial. La mayoría habían accedido a la Escuela Normal de Jalisco sin el bachillerato, pero tenían la licenciatura en educación e intentaban actualizarse a través de los cursos ofrecidos por la SEP. En el caso específico de la maestra que sustituía las labores directivas, ella también había cursado la licenciatura y tenía 26 años en esta escuela, “aquí empecé y quiero mucho a esta escuela y no tengo doble plaza para estar con mis hijos.” (M18/DS2)

El director de permiso, por su parte, había conseguido el título de Maestría asistía constantemente a diplomados, lo que le dio suficientes puntos para ascender a su cargo y ganar las dos plazas de directivo. Asimismo, la maestra entrevistada enfatizaba que el director “se la pasaba estudiando para ganarse otra plaza con los exámenes de la SEP, pero también es de los chiqueados del supervisor de zona, así que seguro también lo recomendó” (M18/DS2).

15.3. Perfil de los Padres de Familia

Por otra parte, los padres de familia de esta comunidad absorben la mayoría de necesidades del plantel debido a que su situación económica podría considerarse de ingresos medios. Han llegado incluso a contratar a maestras cuando la Secretaría de Educación ha tardado en sustituir alguna baja.

“[...] supongamos, algo está pasando en la Secretaría que yo me fijo que dicen – es que están cubiertos todos los salones - y aquí nos hacía falta una maestra. Entonces le decíamos: dire, pero es que dicen en la tele que sí hay maestros para todos los niños, y dice - no muchachas miren, aquí nos falta una y los niños no pueden estar sin maestro, entonces hay que cubrir a la maestra ¿Están de acuerdo?-, no pues que sí [...] No vemos congruencia y no hay escuela que no esté así.” (P17)

Además de su aportación económica, estos padres participan mucho en las actividades de la escuela y, aunque en algunos casos ambos progenitores trabajan, la mayoría de amas de casa se involucran en las labores del plantel. “[...] ¡El 20 de noviembre bailaron las mamás!” (M18/DS2), cuenta la maestra.

El grado promedio de formación de los padres es de preparatoria y muchos aspiran a que sus hijos lleguen a la universidad. Desgraciadamente, la problemática

social de esta zona obstaculiza con frecuencia el aprendizaje de los alumnos, aunque la madre entrevistada asegura que intentan estar pendientes de sus hijos.

“Como por ejemplo, hubo un niño de 3° que lo violó uno de 14 años, entonces la Procuraduría ayuda con apoyo a la familia y todo lo que sea necesario, pero el daño ya está hecho. Sí agarraron al de 14...pero como es menor de edad. El muchacho pedía permiso para invitarlos a ver tele y ahí les enseñaba pelis porno...el niño cambió un montón y de ahí se dieron cuenta sus papás. Lo de patrulla escolar es visión de la escuela. (M18/DS2)

Consciente de este problema, la madre que colaboró con esta investigación reconocía que la escuela vivía a expensas de una serie de amenazas sociales, pero no las adjudicaba ni al plantel ni al barrio en particular, sino a “la realidad de México”. Además, insistía en que la mayoría de primarias públicas se encuentran académicamente peor, por lo que su mejor opción es la Concepción Alatorre. Ella hubiera preferido inscribir a su hijo en el turno matutino, pero en aquel momento no había cupo y le aseguraron que los directores de ambos turnos seguían los mismos métodos de enseñanza, entonces aceptó quedarse por la tarde. Al momento de la entrevista y después de cinco años de permanencia en la escuela, esta madre se declaraba “felizmente sorprendida” por el buen nivel que demostraba el turno vespertino y argumentaba que, “antes de que la SEP introdujera las clases de inglés o las campañas de comida sana, nosotros ya teníamos de todo. La SEP todavía ni siquiera incorpora las clases de computación a los programas y nuestros niños ya tienen clases una vez a la semana.” (P17)

“Los papás colaboramos con un guiso y les venden el taquito a los niños a 2 pesos. Aquí los niños comen siempre nutritivo [...] venden fruta, venden verdura, chocomiles y agua fresca. Aquí no venden refrescos ni churritos ni nada de eso. Todo es bien sano y es de años atrás [...] Ahora cuando se vino todo eso, en la última junta que tuvimos con [la directora], nos dijo – ¡no pues eso para mí, ya lo tenía, ya no es nuevo! – [...] Tenemos inglés desde antes [...] computación también tenemos.” (M17)

Finalmente, según nos comenta la madre entrevistada, la relación con los profesores, con el director de permiso e incluso con la directora del turno matutino es muy buena pues a los padres les “han enseñado a pescar”. De acuerdo a su experiencia, el personal docente ha sabido delegar adecuadamente las responsabilidades de la educación a los padres de familia, de manera que trabajan como equipo para garantizar el buen desempeño académico de los niños. Asimismo, han sabido motivar a la asociación de padres y distribuir algunas de las tareas administrativas entre sus

miembros, gracias a lo cual han aprendido a tratar con las autoridades educativas y gestionar recursos por su cuenta.

El caso de esta escuela es verdaderamente excepcional y ejemplo del impacto positivo que tiene el liderazgo escolar. Sin embargo, será interesante analizar más adelante los efectos del alejamiento del directivo, pues es muy probable que, pese a los esfuerzos titánicos de esta comunidad escolar por mantener un buen nivel académico, la calidad disminuya debido a las malas decisiones de la SEP.

16. ESCUELA LUCIO BLANCO – Turno Vespertino

16.1. Identificación del Plantel

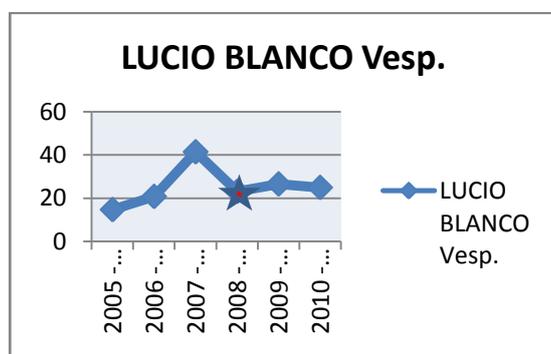
La Primaria Lucio Blanco, en claro contraste con el plantel anterior, es probablemente en la que se observó la problemática educativa más grave de todas las escuelas analizadas. Si bien, como todas, se cataloga como de índice de marginación “muy bajo” éste tal vez debería ser considerado por lo menos de nivel medio, ya que se refiere a una comunidad escolar de padres dedicados mayormente a la venta ambulante y sin domicilios fijos. Al haber percibido esta misma incongruencia en otro de los planteles – la escuela Cuauhtémoc para ser más específicos – se puede argumentar que los indicadores que constituyen el índice de marginación del INEGI no reflejan del todo la problemática real de la sociedad mexicana.

Continuando con la descripción contextual de este plantel, se ha de enfatizar que al momento de la investigación, se atendía a 154 alumnos en el turno vespertino – 35 en 1º, 30 en 2º, 25 en 3º, 21 en 4º, 27 en 5º y 17 en 6º. Sin embargo, la directora comentaba que dicha cifra se modifica constantemente ya que algunos de los niños incluso se cambian de plantel cada dos meses. La escuela cuenta con 6 profesores ante grupo, además de un maestro de educación física, uno de educación artística o labores y todo un equipo de la Unidad de Servicio a la Educación Regular (USAER) para atender a niños con necesidades especiales. Dicho equipo está conformado por una pedagoga, un psicólogo, una trabajadora social y un terapeuta del lenguaje. La directora del plantel considera esta iniciativa como un apoyo, pero también reconoce que puede convertirse en un problema porque “en nuestro caso, la pedagoga no está actualizada y no hay planeación, entonces no hemos visto ningún avance”. (D11)

El horario lectivo oficial es de cuatro horas diarias, de 2 a 6pm. Sin embargo, es comprensible que el horario real de enseñanza sea mucho más reducido que lo normal considerando el perfil de los niños que asisten a esta escuela. La directora insistió en que hacen todo lo posible por aprovechar el tiempo porque “nunca se sabe si el niño volverá mañana”, pero como nos llegan tarde, se distraen muchísimo y a menudo se pelean en clase, “a veces no llegamos ni a las 2 horas y media.” (D11)

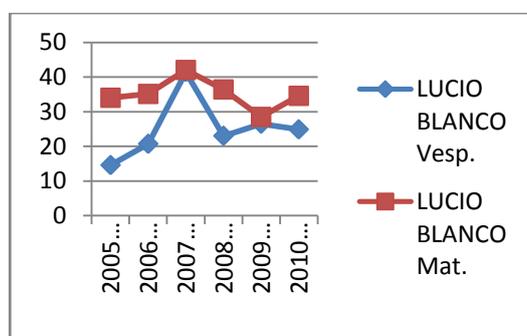
Durante el ciclo escolar 2009-2010 recibieron un total de 150,000MXN gracias al PEC – el máximo financiable a través del programa – y es importante señalar que prácticamente nada de esa suma provino de los padres de familia. “Aquí la aportación de los padres es mínima pero se ha conseguido el apoyo del ayuntamiento.” (D11)

En cuanto a los resultados de logro académico de los estudiantes en la prueba ENLACE, es predecible que estén por debajo del resto de planteles, aunque también debe reconocerse que durante el ciclo 2006-2007 mejoraron considerablemente. Por desgracia, como lo subraya la directora, este hecho se debió principalmente a que durante ese año la población escolar era de menos de 80 niños y estos eran los relativamente “estables” del plantel, por lo que “la prueba evaluó a una muestra de niños completamente diferente a la que regularmente se enseña aquí.” (D11) De cualquier forma, la maestra entrevistada consideraba a ENLACE como una buena oportunidad para ver, “desde fuera, lo que se ha logrado y lo que no” (M19). Desgraciadamente, a este respecto la directora agregaba que el verdadero problema de cualquier evaluación vigente es que “no hay tiempo para analizar ningún resultado ni plantear mejoras porque las autoridades todo lo quieren al vapor.” (D11)



La Primaria Lucio Blanco turno matutino, es decir, el contrafactual de la escuela analizada en este caso, no mostraba el mismo grado de desintegración de la comunidad escolar, por lo que los resultados a nivel de logro académico han sido persistentemente

superiores. Si bien la población inmediatamente circundante a la escuela refleja unas condiciones de vida bastante deplorables, las familias que generalmente inscriben a sus hijos en el turno matutino provienen de sectores con un poco más de estabilidad socio-económica. “También son padres obreros y algunos analfabetos, pero por lo menos les preocupa lo suficiente la educación de sus hijos como para traerlos en la mañana” (Entrev.D.Contraf.3). Como puede observarse en el gráfico comparativo, dicho plantel no ha logrado que más del 45% de sus alumnos consiga niveles “buenos” y “excelentes” en ENLACE, pero es evidente su superioridad con respecto al turno vespertino incluso sin participar en el PEC. Desgraciadamente, según explica el director del turno matutino, la prueba se ha hecho cada vez más confusa y a veces incluye tópicos que no se abordan en el programa educativo regular entonces no siempre puede ir bien.



16.2. Perfil del Personal

La directora de la Escuela Lucio Blanco turno vespertino había cumplido 30 años de servicio docente en septiembre de 2010 y había llegado al plantel hacía sólo 3. Había accedido al cargo de dirección hacía 6 años gracias a su trayectoria profesional, pero intuía que probablemente no le habían asignado una escuela menos problemática porque carece de contactos en la SEP. Según asegura, su zona es considerada como para “docentes castigados, entonces es más irreal esperar que así se mejore el nivel educativo”. (D11) De cualquier forma, durante la entrevista defendió a sus compañeros profesores insistiendo en que “se necesita mucha vocación para lidiar con estos niños y estos padres”, pero reconoció que tanta rotación a causa del sistema escalafonario dificulta cualquier tipo de continuidad.

16.3. Perfil de los Padres de Familia

Finalmente, como ya se apuntó con anterioridad, el perfil de los padres de familia de esta comunidad escolar es un obstáculo para el aprendizaje de sus hijos, pues “son papás

solteros o analfabetos y por eso ellos mismos no pueden educar[...]” (D11) Además, muchos de ellos son vendedores ambulantes, prostitutas o traficantes y eso se ve reflejado en la conducta y el aprovechamiento de sus hijos.

“Sin el apoyo de los papás no se avanza, son niños con problemas de drogadicción, violación, hay una como guardería de 35 niños que los papás dejan una semana. Lo elemental no lo tienen. Los maestros se preocupan mucho pero luego ven la apatía y la violencia...están muy dañados. A estos niños los ves en la noche solos con drogadictos en esta zona tan peligrosa.” (M19)

El involucramiento de estos padres en el desarrollo académico de sus hijos es el mínimo y generalmente, “los 15 que alguna vez participan, son los de siempre”. (D11) De esta manera, la relación entre padres y profesores es casi inexistente y en alguna vez ha llegado a ser incluso violenta

“[...] el año pasado hablamos a otro programa, Escuela Segura, para que dieran pláticas a papás sobre higiene, drogadicción, etc. Se hicieron 4 pláticas, en la 1ª vinieron 15 papás y se pelearon, en la 2ª vinieron 7 y en la 3ª vinieron 3. 15 de los aproximadamente 100 papás se involucran, pero a veces hemos tenido que ir hasta a su casa para que los papás atiendan.” (M19)

Según sintetiza la profesora que colaboró con esta investigación, los padres traen a los niños a la escuela porque es la que tienen más cerca y porque “gracias al DIF aquí pueden comer aunque sea galletas” (M19), pero no porque realmente se preocupen por la formación de sus hijos. Este caso probablemente constituye uno de los peores escenarios en los que se implementan los programas educativos en México, pero a pesar de su condición extrema, el beneficio obtenido del PEC es muy similar al de los otros planteles analizados. Dicho programa consigue aportarles recursos para materiales e infraestructura pero no parece tener un impacto significativo sobre la calidad educativa en términos de logro académico.

Tabla 21. Concentrado de indicadores contextuales de las 16 escuelas que participaron en el PEC durante el ciclo 2009-2010 en el Municipio de Guadalajara.

Nombre de Escuela	Turno/ Horario lectivo real /Hay computación e inglés	¿PEC en otro turno? / ¿Otro turno mejor o peor?	Percepción de Nivel Socio-Económico /Aportación voluntaria	Años en PEC / Monto recibido / ¿Es el correcto según las ROPEC?	Evolución ENLACE / Percepción de relación con el PEC	Nivel de estudios directivo/ ¿Con o sin bachillerato?	Rotación Profesorado/ ¿Plantilla completa?/ Nivel de actualización/ ¿Rutinas pedagógicas?	Perfil padres/ Relación entre padres y maestros / Participación de padres
Jaime Torres Bodet	Mat./ 3hrs. y media / No	Sí / matutino mejor	Medio /\$350	6/ \$30,000 / No, inferior	Estable, 50% / Sin relación	Doctorado/ Con bachillerato	Muy poca / sí / Sólo cursos de la SEP./ Sí, no hay tiempo.	Obreros y profesionistas / Muy buena/ Mucha
Jaime Torres	Vesp./ 3hrs. /	Sí / mejor matutino	Medio-Bajo/ \$300	4 / \$50,000/	Levemente positivo en	Máster /Sin bachillerato	Sí, algunos llegaron hace 1	Obreros / Buena / La

Bodet	Hay compus., No tienen mtros.			No, inferior	torno al 25%, mejoría 2009 -63%/ Sin relación		año / Sí / Sólo cursos de la SEP / Sí, hay mtros. muy buenos y muy malos.	"indispensable" Dire cree que deberían ayudar con limpieza
Concepción Becerra Celis	Mat. / 3hrs. Y media /No	No / matutino mejor	Muy Bajo "zona marginada y de riesgo" / \$150	4 / \$100,000 / Sí, máximo aprobado	Variable, generalmente positivo, máx.45% /Sin relación	La asistente de dirección cree que tiene Máster/ Sin bachillerato	Mucha/Sí/ Sólo cursos de la SEP/ Sí, poco dispuestos a enseñar por competencias	Obreros y amas de casa/ regular, lejana con la directora / Poca
Ramón G. Bonfil	Mat./ 4 hrs. /Sí, padres compraron compus.	No/ matutino mejor	Medio-alto/ \$150, más donaciones	4 / \$100,000 / Sí máximo aprobado	Estable satisfactori o 60% / Sin Relación, liderazgo dire.	Máster / Con bachillerato	Casi nada / Sí/ Frecuente, Curso de Prog. Neuro-Lingüística / Pocas, intentan innovar	Profesionistas/ Excelente / Mucha, muy involucrados.
Cuauhtémoc	Vesp./ Menos de 3 hrs. /No	No / matutino mejor	Muy Bajo/ \$250 por familia	2/ Oficialmente \$100,000 pero dicen que 70,000 eran de ENLACE	Positiva hasta 2009 /Sin relación, ya era positiva antes y "es mérito de los maestros"	Licenciatura/ Sin bachillerato	Muy Poca/ Supuestamente sí, pero 3 mtras. en un aula / Pocos cursos de la SEP / Muy rutinario	Auto-empleados, analfabetas/ Muy mala / Poca
Alfonso Sierra Partida	Vesp. /Máx. 3 hrs. / No	No / Matutino mejor	Muy Bajo/ \$170	3/ \$68,175 sólo 18,175 al "peso x peso" / Sí es correcto	Relativamente positiva, menos de 30%/ Sin relación, debido a problema social	Máster/ Sin bachillerato	Mucha, clase sin mtro. 3 meses / Por lo pronto sí / Sólo cursos de la SEP / Sí, rutinario	Auto-empleados, familias numerosas/ Hostil por parte de profesores, pero buena según padres /Poca
Emiliano Zapata	Mat./4 hrs./ Sí, las pagan padres	Turno único	Medio-alto /\$100, + \$40 para clases extras y otras donaciones	4/ \$140,000 pero sólo \$40,000 iniciales / inferior	Positiva, más del 60% / Sin relación, involucramiento de padres y liderazgo del director	Máster / Con bachillerato	Poca / Sí, siempre / Diversidad de cursos para la superación profesional y personal de los maestros, ¡ hasta yoga! = muy motivados	Profesionistas/ Excelente/ Muy comprometidos
Francisco Javier Mujica	Mat./ se infiere que 3hrs. Y media /No	No / Mejor matutino	Bajo / \$200	10 / \$30,000 / inferior	Positiva, hasta 55% y siempre más del 40% / Sin relación, se han mantenido "a pesar de los programas"	Jubilado	Mucha rotación, "así es el sistema"/ Formación promedio, sólo cursos SEP	No profesionistas y amas de casa/ Colaboran siempre
Venustiano Llamas Quevedo	Mat./ 3hrs y media /No	SI / Mejor matutina, excepto en 2008-2009	Medio / no quisieron especificar	5 / \$130,000 / Inferior	Variable, entre el 25 y 35% / Sin relación, resultados de ENLACE "son cuestión de suerte"	Doctorado /con bachillerato	Mucha, 5 profesores en un grupo los últimos 3 meses / formación promedio, cursos SEP	Obreros, algunos analfabetos del Tapatío / Buena / participan siempre que les llaman.
Venustiano Llamas Quevedo	Vesp./ menos de 3 hrs./No	SI / Mejor matutina, excepto	Medip-bajo / \$150	5 / \$80,000 / Inferior	Fluctuante menor al 25%, mejoría	Maestría / con bachillerato	Relativamente poca / Sí / Mayoría Lic. En Educación, cursos	Obreros, muy escasos recursos / aparentement

		en 2008-2009			2009 / Sin relación, liderazgo e incentivo \$		SEP.	e mala / Muy poco
Lázaro Cárdenas	Mat./ menos de 4hrs./No	Sí / Mejor matutina	Medio / \$380	1 / \$150,000	Positiva del 50-60%/Sin relación, antes ya iba bien	Doctoranda / con bachillerato	Poca porque están cómodos en dos turnos / Sí / Mayoría Lic. En Educación, cursos SEP	“Como de escuela privada” Profesionistas y amas de casa/ Buena / Excepcionalmente mucho
Lázaro Cárdenas	Vesp./ 3hrs. Y media/ No	Sí / Mejor matutina	Medio / \$380	1 / \$150,000	Positiva del 45-53%/Sin relación, antes ya iba bien	Doctoranda / con bachillerato	Poca porque están cómodos en dos turnos / Sí / Mayoría Lic. En Educación, cursos SEP	“Como de escuela privada” Profesionistas y amas de casa/Buena / Excepcionalmente mucho
Ignacio Jacobo	Vesp./ Menos de 3 hrs. /No	No / Mejor matutina	Muy Bajo, padres delincuentes / \$200	3 \$130,000 (45,000 padres)	Positiva, 2007 negativa / no hay rel.	Interina sólo bachiller	Rotación normal /Supuestamente sí / cursos SEP	Obreros, desempleados /Mala / 1% de participación
Ma. Elena Cosío V.	Vesp. / 3 hrs. /No	No/ Similares	Media / \$250 por familia	1 / \$58,000, ayuntamiento no donó	Relativamente positiva, del 20-50%/ No hay rel.	Maestría / sin bachillerato	Rotación normal/ por lo pronto sí / formación promedio y actualización “alternativa”	Clase media trabajadora (algunos universitarios)/ Mala / Poco
Concepción Alatorre	Vesp. / menos de 3 hrs./ Sí, desde hace mucho	No / Mejor matutina	Medio / \$495	3/ \$80,000 / Inferior	Fluctuante entre 60 y 43% / No hay rel	Maestría / sin bachillerato	Mucha rotación “es normal”/ por lo pronto sí / cursos SEP	Clase media trabajadora con bachillerato /Buena / Mucho
Lucío Blanco	Vesp./ 2 hrs. Y media / No	No / Mejor matutino	Muy Bajo	2 / \$150,000 / Máximo y casi nada de padres	Entre 18 y 25% aunque mejoría puntual en 2007 / No hay relación	Maestría / sin bachillerato	Mucha rotación / por lo pronto / escasos cursos SEP	Vendedores ambulantes, prostitutas y traficantes analfabetas / Inexistente y mala / Casi nada

BIBLIOGRAFÍA

Abu-Duhou, Ibtisam (1999), *School Based Management*, International Institute for Educational Planning, París: UNESCO.

Aguilar, Luis F. (1993) *La Implementación de las Políticas*, México: Miguel Angel Porrúa.

Alfonso, C., Amat, R., D'Angelo, E., Díez, E. J., Escaño, J., Escayola, E., Fernández, F., Gil, M., Huguet, T., Intxausti, M.J., Martorel, C., Medina, A., Mestres, J., Notó, C., Oller, M., Parellada, C., Pedreira, M., Rubio, M.D., Sitjá, G., Subirá, M., Terrón, E., Trilla, J., Vila, I. (2003) *La participación de los padres y madres en la escuela*, Barcelona: Editorial Graó.

Anderson, James E. (1984) (3a.ed.) *Public Policymaking*, Nueva York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Ballart, Xavier (1996) "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas", en Brugué, Joaquim y Subirats, Joan, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.

Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy*, Berkeley: University of California Press.

Bardach, Eugene (2005) *A Practical Guide for Policy Analysis*, Washington: CQ Press.

Barret, Susan y Fudge, Colin, eds. (1981) *Policy and Action*, Londres: Methuen.

- y Hill, Michael (1984) "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory", *Policy and Politics* 12: 219-240.

Bennet, Neville (1979) *Estilos de enseñanza y progreso de los alumnos*, Madrid: Ediciones Morata.

Berman, Paul (1978) "The Study of Macro and Micro-Implementation", *Public Policy* 26: 157-184.

Blat, Gimeno J. (1984) *El fracaso escolar en la enseñanza primaria: medios para combatirlo*, París: UNESCO.

Bovens, Mark y T'Hart, Paul (2005) *Understanding Policy Fiascoes*, Nueva Jersey: Transaction Publishers.

Bracho, Teresa (2003) *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad 2002*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- (2004) *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad 2003*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Brewer, G.D. y DeLeon, P. (1983) *Foundations of Policy Analysis*, Homewood: Dorsey Press.

Casley, D. J. y Lury, D.A. (1987) (2a.ed.) *Data Collection in Developing Countries*, Oxford: Claredon.

Chambers, Robert (1983) *Rural Development: Putting the Last First*. Nueva York: Longman.

Clina, T.R. (1999) *Program Assessment*. Massachusetts: Addison-Wesley.

Colebatch, H. K. (2002) *Policy*, Buckingham: Open University Press.

Coller, Xavier (2005) *Estudio de casos*, Colección: Cuadernos Metodológicos, Núm. 30. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

CNN (2010) “OCDE: México gasta 3 veces menos que otros países por alumno de primaria”
<http://mexico.cnn.com/nacional/2010/09/07/ocde-mexico-gasta-3-veces-menos-que-otros-paises-por-alumno-de-primaria>

Dahl, Robert A. y Lindblom, Charles (1953) *Politics, Economics and Welfare*, Chicago: University of Chicago Press.

De la Vega Estrada, Sergio, Romo Viramontes, Raúl, González Barrera, Ana L. (2011) Índice de marginación por entidad federativa y municipio. México: Consejo Nacional de Población.
http://conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=194

De Pablos Pons, Juan (1988) *El Trabajo en el Aula*, Sevilla: Ediciones Alfar.

Dery, D. (1984) *Problem Definition in Policy Analysis*. Kansas: University Press of Kansas.

Dewey, John (1910) *How we think*
http://www.brocku.ca/MeadProject/Dewey/Dewey_1910a/Dewey_1910_toc.html

Downs, Charles (1989) “Politics, Design and Results: Regionalisation and Decentralisation in Nicaragua and Haiti, 1982-1986”. *Third World Planning Review*, 11 (2).

- (1989)¹ “Theory and Practice of Urban Social Movements”, *Revolution at the Grassroots: Community Organizations in the Portuguese Revolution*. Albany: Sunny Press.
- y Solimano, Giorgio (1988) Alternative Social Policy from the Grassroots: Implications of Recent NGO Experience in Chile. *Community Development Journal*, 23:2.

Easton, David (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York: John Wiley. (trad. al español en Amorrortu, 1979, Buenos Aires.)

Elazar, D. (1993) *The American Mosaic: The impact of time, space, and culture on American politics*. Boulder: Westview Press. En Bovens, Mark y T'Hart, Paul (2005) *Understanding Policy Fiascoes*, Nueva Jersey: Transaction Publishers.

Elmore, Richard F. (1983) “*Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy*”, Seattle: University of Washington working paper.

- (1992) “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Aguilar, L. (ed.) *Políticas Públicas*, México: Miguel Porrúa, pp.185-250.

Ferguson, James (1990) *Anti-Politics Machine: “Development”, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.

Flick, Uwe (2004) “Triangulation in Qualitative Research”, en Flick, U. et al. (2004) *A companion to qualitative research*. Londres: Sage. págs. 178-183.

Flyvbjerg, Bent (2004). “5 Misunderstandings About Case-Study Research”, en Clive Seale et al. *Inside Qualitative Research*.

Forester, J. (1992) “La racionalidad limitada y la política de salir de paso”, en Aguilar, L., *La hechura de las políticas públicas*, México: Editorial Porrúa, pp.315-340.

Freire, Paulo (1970) *Pedagogy of the Oppressed*. Nueva York: Continuum.

Friedman, G. (1954) “Outline for a psycho-sociology of assembly line work”. *Human Organization*. 12, 15-20.

Gairín, J., Undurranga, G., Astudillo, O., Astudillo, E., Manterola, M., Pereira, M., y Contreras, M. (1998) *Gestión Escolar. Variable estratégica para una educación de calidad*. Chile: Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

García, Crystal (2010) “Desconocen parámetros de la SEP para definir grado de marginación de las escuelas”, *Diario electrónico El Independiente de Hidalgo*, jueves, 14 de enero de 2010 18:48.

<http://www.elindependientedehidalgo.com.mx/index.php/educacion/46-educacion/19884-20100114-p12-n1>

Garson, David G. (1992) “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso”, en Luis F. Aguilar (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Glewwe, P. y Kremer, M. (2006) “School, teachers, and educational outcomes in developing countries”, en *Handbook of the Economics of Education*, editado por Eric A. Hanushek y Finis Welch. Amsterdam: Holanda: 943-1017.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2009) Tercer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Ciudad de México, septiembre de 2009.

- Goodsell, C. (1983) *The case of bureaucracy: A public administration polemic*. Chatham: Chatham House.
- Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter, eds. (2001) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Gómez Quintero, Natalia (2007). “OCDE pide efficientar el gasto para educación. Sugiere reforma profunda y la intervención del capital privado”. *El Universal*, Miércoles 19 de septiembre. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/154359.html>
- Gore, Charles (2000) “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”. *World Development* 28 (5): 789-804.
- Granados Roldán, Otto (2005) “Educación en México ¿Gastar más o invertir mejor?” *Observatorio ciudadano*, Volumen V, número 148. México, febrero de 2005. <http://www.observatorio.org/colaboraciones/granados.html>
- Grauer, Stuart (1989) *Think Globally, Act Locally: A Delphi Study of Educational Leadership Through the Development of International Resources in the Local Community*, San Diego: University of San Diego Press.
- Hanushek, E. (2004) “Some simple analytics about school quality”. NBER Working Paper 10229.
- (2005) “The Economics of School Quality”, *German Economic Review* 6, no. 3, agosto: 269-286.
 - , Kain J., O’Brien, D. y Rivkin, S. (2005) “The market for teacher quality.” Working Paper No. 11154, National Bureau of Economic Research. Febrero.
 - , Lavy, V. y Hitomi, K. (2006) “Do students care about school quality? Determinants of dropout behavior in developing countries.” Working Paper 12737, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, diciembre.
 - y Woßmann L. (2007) “The Role of Education Quality in Economic Growth”. World Bank Policy Research Paper 4122. World Bank: febrero. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/I B/2007/01/29/000016406_20070129113447/Rendered/PDF/wps4122.pdf
- Hargrove, Erwin (1975), *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy*, Washington D.C.: Urban Institute.
- Hayes, R.a. (1985) “Perceptions of success or failure in program implementation: The ‘feedback loop’ in public policy decisions”, *Policy Studies Review*, 5, págs. 51-67.
- Hess, Robert D. y Torney, Judith V. (1976) *The Development of Political Attitudes in Children*, Chicago: Aldire.
- Hill, Michael (1997) (2a. ed.) *The Policy Process A reader*, Londres: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hjern, Benny (1982) “Implementation Research – the Link Gone Missing”, *Journal of Public Policy* 2 (3): 301-308.

- y Hull, Chris (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research* 10 (junio): 105-116.
- (1982) "Helping Small Firms Grow", *European Journal of Political Research* 10 (junio): 187-198.
- y Porter, David (1981) "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies* 2: 211-227.

Hogwood, B. y Gunn, L. (1984) *Policy analysis for the real world*, Nueva York: Oxford University Press.

Imbernón, Francisco (1998) *La formación y el desarrollo profesional del profesorado. Hacia una nueva cultura profesional*, Barcelona: Editorial Graó.

Ingram, H.M. y Mann, D.E. (eds.) (1980). *Why policies succeed or fail*. Beverly Hills: Sage.

Jones, C. O. (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont: Dusbury Press.

Kettl, Donald F. (1983) *The Regulation of American Federalism*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Kingdon, John W. (1995) (2ª. ed.) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York: HarperCollins.

Knoepfel, Peter (2011) Seminario sobre análisis y gestión de políticas públicas para el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona: UAB.

- Larrue, Corinne, Varone, Frédéric (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*. 2a ed. Zurich: Verlag Rüegger.

Krulle, G. K. (1955) "Company-wide incentive systems". *Journal of Business*. 28, 37-47.

Lasswell, H.D. (1971) *A Pre-view of Policy Science*, Nueva York: American Elsevier.

- (1992) "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1992b) "La concepción emergente de las ciencias políticas", en Luis F. Aguilar (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- y Lerner, Daniel (eds.) (1951) *The Policy Sciences*, Stanford (Calif): Stanford University Press.

Lazear, E. (2003) "Teacher incentives". *Swedish Economic Policy Review* 10, pp.179-214.

Lainx (2009) El uso de internet en México. Estadísticas 2009. Martes 23 de junio de 2009.

<http://www.lainx.com/internet/web/264-uso-de-internet-en-mexico-estadisticas-2009.html>

Leithwood, Kenneth, Day, Christopher, Sammons, Pam, Harris, Alma y Hopkins, David (2006) *Seven strong claims about successful school leadership*. Reino Unido: National College for School Leadership.

Ley General de Educación (1993) Diario Oficial de la Federación, martes 13 de julio.

Lindblom C.E. (1965) *The Intelligence of Democracy, Decision-Making through Mutual Adjustment*, Nueva York: Free Press.

- (1980) (2a. ed.) *The Policy-Making Process*, Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid: INAP.
- (1992) “La ciencia de salir del paso”, *Políticas Públicas. Antología de Textos* (4 volúmenes), México: Miguel Angel Porrúa .

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York: Rusell Sage Foundation.

Litwin, Edith (Coord.) (1997) *Enseñanza e Innovaciones en las Aulas para el Nuevo Siglo*, Buenos Aires: El Ateneo.

Loera, Armando y O. Cázares (2005) *Análisis de cambios en logros académicos y eficacia social de las escuelas de la muestra cualitativa 2001-2005. Contraste con grupos de control*, Chihuahua, México: Heurística Educativa.

- (2005b) *Cambios en las escuelas que participan en el PEC*, Chihuahua, México: Heurística Educativa.

March, J. y Simon, H. (1958) *Organizations*. Nueva York: J. Wiley.

Marchesi, Álvaro (2007) *Sobre el bienestar de los docentes. Competencias, emociones y valores*. Madrid: Alianza Editorial.

- y Hernández Gil, Carlos (Coords.) (2003) *Fracaso Escolar. Perspectiva Internacional*. Madrid: Alianza Editorial

Martínez S., Amparo y Musito O., Gonzalo (Eds.) (1995) *El estudio de casos: Para profesionales de la acción social*. Madrid: Narcea.

Mazmanian, Daniel A. y Sabatier, Paul (1983), *Implementation and Public Policy*, Washington: Scot, Foresman and Company.

Méndez, José Luis (Coord.) (2010) *Políticas Públicas. Serie: Los grandes problemas de México Vol. XIII*. México D.F.: Colegio de México.

Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude (1992) *Las Políticas Públicas*, Trad. de Salvador del Carril, Barcelona: Editorial Ariel.

Merriam, Charles E. (1921) “The Present State of the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 15, No. 2 (May), pp. 173-185.

- (1925) *New Aspects of Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- (1934) *Civic Education in the United States*, Nueva York: Scribner's.
- (1966) *The Making of Citizens*, Nueva York: Teachers' College Press, cop.

Mucciaroni, G. (1990) "*The political failure of employment policy 1945-1982*" Pittsburgh: Pittsburgh University Press. En Bovens, Mark y T'Hart, Paul (2005) *Understanding Policy Fiascoes*, Nueva Jersey: Transaction Publishers.

Murnane, R., Willett, J., Duhaldeborde, Y. y Tyler, J. (2000) "How important are the cognitive skills of teenagers in predicting subsequent earnings?" *Journal of Policy Analysis and Management* 19 (4), pp. 547-568.

- Willett, J. y Levy (1995) "The growing importance of cognitive skills in wage determination." *Review of Economics and Statistics* 77 (2), pp.251-266.

Nakamura, Robert y Smallwood, Frank (1980), *The Politics of Policy Implementation*, Nueva York: St. Martin's Press.

Navarro Gallegos, César (2005) *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México D.F.: Universidad Pedagógica Nacional.

OCDE (2002) *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros Resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*, España: Santillana.

<http://www.oecd.org/dataoecd/48/24/39817007.pdf>

OCDE (2004) *World Development Report. Basic Education Services*. París: OECD.

- (2005) "El Programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve." <http://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>
- (2006) *Panorama de la Educación: Indicadores de la OECD – Edición 2006. Resumen en español*. París: OECD. http://www3.feccoo.net/bdigital/com/20070928_com/pdf/informe_ocde_2006.pdf
- (2010) *Informe PISA 2009: Lo que los estudiantes saben y pueden hacer. Rendimiento de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias*, España: Santillana. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>

Parsons, W. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar.

Perrow, C. (1972) *Complex Organizations*. Nueva York: Foresman.

Peters, B. G. (1986) *American Public Policy*, Chatham (N.J.): Chatham House.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001) México D.F.: Diario Oficial de la Federación 30/05/2001

<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf>

Pont, Beatriz, Nusche, Deborah y Moorman, Hunter (2008) "Improving School Leadership". Volume 1: *Policy and Practice*. París: OECD.

Presidencia (2010) Cuarto Informe de Gobierno. México: Gobierno Federal
<http://cuarto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe-de-gobierno/>

Presidencia (2011) Quinto Informe de Gobierno. México: Gobierno Federal
http://quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/3_3.pdf

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkley: University of California Press.

Pritchett. L. (2003) "Educational Quality Costs: A Big Puzzle and Five Possible Pieces", Kennedy School of Government, Harvard University, mimeo.

- y Woolcock, Michael (2002) "Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development", Center for Global Development, Working Paper Number 10, septiembre.

Programa Anual de Trabajo (PAT) PEC VII, Escuela de reincorporación Amado Nervo, Ciclo Escolar 2007-2008. Guadalajara, 2007.

Ramos, M. (2010) *Edad Escolar*. México: UNICEF.
http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6876.htm

Reimers, Fernando (Coord.) (2006) *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Richmond, A.H. (1954) "Conflict and authority in industry". *Occupational Psychology*. 28, 24-33.

Ríos González, José A. (1986) *Familia y centro educativo*, Madrid: Promoción Popular Cristiana.

Sabatier, Paul A. (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6, I: 21-48, Cambridge: Cambridge University Press.

- (1980) "A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal* 8, págs. 538-560.
- (2007) *Theories of the Policy Process*, 2a. ed. Boulder (CO): Westview Press.
- y Mazmanian, Daniel (1979) "The Conditions of Effective Implementation", *Policy Analysis* 5 (otoño), págs.481- 504.

Schmelkes, Sylvia (2005) *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso*, México: Fondo de Cultura Económica.

Schwartz, M. y Thompson, M. (1990) *Divided we stand: Redefining technology, politics and social choice*. Londres: Wheatsheaf. En Bovens, Mark y T'Hart, Paul (2005) *Understanding Policy Fiascoes*, Nueva Jersey: Transaction Publishers.

SEP (1973) "Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública." Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de Diciembre de 1973, en <http://www.iea.gob.mx/webiea/escalafon/RegEsc.html>

- (1990) "Informe Sobre la Educación en México". Oficina Internacional de Educación, XLII Conferencia Internacional de Educación, Ginebra, Suiza, septiembre de 1990.
- (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae)*, México D.F.
- (2001b) Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad PEC I, Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 2001, México D.F.
- (2002) Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad II Ciclo Escolar 2002-2003, http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r11_educacion/completo/ro_escuelasdecalidad_2002.htm
- (2005), Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad PEC V, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 2005, México D.F.
- (2006), Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad PEC VI, Diario Oficial de la Federación, 23 de febrero de 2006, México D.F.
- (2007), Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad PEC VII, Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2007, México D.F.
- (2008), Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad PEC IX, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008, México D.F.

Sherman, R. y Webb, R. (Comps.) (1988) "Qualitative Research in Education: Forms and Methods", Lewes, Falmer Press en Blaxter, L. (2000) *Cómo se hace una investigación*, Barcelona:Gedisa.

Simon, Herbert A. (1957) *Models of Man: Social and Rational*, Nueva York: John Wiley.

- (1997, 1957) (4a.ed.) *Administrative Behavior*, Nueva York: Free Press.
- y March, James (1958) *Organizations*, Nueva York: Graduate School of Industrial Administration Carnegie Institute of Technology.

Skoufias, Emmanuel y Shapiro, Joseph (2006) "The Pitfalls of Evaluating a School's Grant Program Using Non-experimental Data". Washington: Banco Mundial y Oxford University.

Somit, A. y Tanenhaus, J. (1967) *The Development of American Political Science*, Boston: Allyn and Bacon.

Steinke, Ines (2004) "Quality Criteria in Qualitative Research", en Flick, U. et al. (2004) *A companion to qualitative research*. Londres: Sage, págs. 184-190.

Stiglitz, Joseph (2005) "Post Washington Consensus Consensus" Initiative for Policy Dialogue. Working Papers Series.

Stone, D. (1988) *Policy Paradox*, New York.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varone, Frédéric (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

Tendler, Judith (1997) *Good Government in the Tropics*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.

Thompson, M., Ellis, R. y Wildavsky, A. (1990) *Cultural Theory*. Boulder: Westview Press.

Torres, Rosa María (2000) "Reformadores y Docentes: El Cambio Educativo Atrapado Entre Dos Lógicas." Documento de trabajo, Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (CAB). Bogotá: Cooperativa del Magisterio de Colombia.

http://www.oei.es/reformaseducativas/reformadores_docentes_cambio_educativo_dos_lógicas_torres.pdf

Tuchman, B.W., (1990) *The march of folly: From Troy to Vietnam*. Londres: Cardinal/Sphere Books.

UNESCO (2000) *Marco de Acción de Dakar. Educación Para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>

UNESCO (2004) *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005, "Educación Para Todos: El Imperativo de Calidad"*, París: UNESCO.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137334s.pdf>

UNESCO-WCEFA (1990) *Declaración Mundial Sobre Educación Para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades del Aprendizaje*. Nueva York.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl (1974), "The Policy Implementation Process; A Conceptual Framework", en *Administration and Society*, 6: 445-488.

Vélaz de Medrano, Consuelo (Dir.) (2008) *Equidad y políticas públicas en educación y formación básicas. Estudio de casos en América Latina, África Subsahariana y Magreb*, Madrid: Fundación Carolina.

Verba, Sidney y Nie, Norman H. (1974) *Participation in America*, N.Y: Harper & Row Publishers.

Walker, R. (1983) "La realización de estudios de caso en educación. Ética, teoría y procedimientos", en Dockrell, W. y Hamilton, D. *Nuevas reflexiones sobre la investigación educativa*. Narcea: Madrid, págs. 42-48.

Wildavsky, Aaron (1979, 1987) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick (N.J.): Transaction.

Willms, J. Douglas (1992) *Monitoring School Performance. A Guide for Educators*, Londres: The Falmer Press.

Wilson, J. (1967) “The Bureaucracy Problem”, *The Public Interest* No.6, Invierno, pp.3-9.

Wilson, Woodrow (1887) *The study of administration*, en Farr y Sedelmann, eds. (1993) *Discipline and History*, Anne Arbor: University of Michigan Press.

Ying, Robert K. (1984) *Case Study Research, Design and Methods*. Sage Publications: Londres.

Zahariadis N. (1999) “Ambiguity, time and multiple streams”, en Sabatier, P. (ed) *Theories of the policy process*, Oxford: Westview Press, pp. 73-90.

SITIOS WEB DE REFERENCIA

CONAPO (2011) Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: CONAPO.

http://conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=194

INEGI (2010) Censo de Población y Vivienda 2010. México: INEGI

<http://www.censo2010.org.mx/>

SEP (2011) “ENLACE”, Gobierno Federal, Subsecretaría de Educación Básica

<http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/db2010/estadisticas2.html>

SEP JAL (2011) Dirección General de Evaluación Educativa Jalisco

<http://sig.jalisco.gob.mx/evaluacion/files/informes.asp?programa=ec>

SEP (2005) Programa Escuela de Calidad, México.

<http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/programa/pdf>

UNESCO (2008) *UIS Statistics in Brief – Mexico General Profile 2006*, Quebec: UNESCO Institute for Statistics, en:

http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=124&IF_Language=eng&BR_Country=4840