



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México**

**Análisis del Programa Escuelas de Calidad.
Nuevas formas de gestión escolar e institucional**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en
Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Ana Elisa Banderas Miranda

Directora de tesis:
Dra. Claudia A. Santizo Rodall

México, D.F.
Diciembre 2006

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el apoyo brindado para la realización de mis estudios de maestría.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México

Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional

Tesis que para obtener el grado de Maestro en
Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Ana Elisa Banderas Miranda

Directora de tesis:
Dra. Claudia A. Santizo Rodall

México, D.F.

Diciembre 2006

FLACSO
MÉXICO

Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el apoyo brindado para la realización de mis estudios de maestría.

Es gratificante la experiencia que me permitió la FLACSO de convivir, conocer, aprender en una comunidad educativa intercultural e interdisciplinaria de profesores y compañeros de diversos países. Asimismo agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el apoyo brindado para la realización de mis estudios de maestría.

Especialmente deseo agradecer a Giovanna Valenti, Claudia Santizo, Francisco Paredes e Irma Méndez el apoyo, dedicación y estímulo que me brindaron durante la realización de la presente investigación.

Finalmente quiero mencionar a las personas que también hicieron posible este trabajo, Dr. Sidonio Castillo, Don Heleno Mendoza, Elvira Najera, Mary's, Nora Salas, Norma Flores, Rita Valenzuela, Oscar Carrillo, Aurora Ortiz, Minerva Rodríguez, Hesiquio Vargas y al Departamento de Administración de la UAM-Azcapotzalco. Muchas gracias.

Ana Elisa Banderas
México, diciembre de 2006

Gracias Dios por
haberme permitido
esta oportunidad,
sin ti no lo
hubiera logrado

Contenido

Lista de siglas.....	9
Lista de cuadros, gráficas e ilustraciones.....	10
Resumen.....	12
Capítulo I: Introducción	13
1.1 Descentralización de los Servicios Educativos en el Distrito Federal	16
1.1.1 Descentralización de los Servicios Educativos en Iztapalapa, Distrito Federal.....	17
1.1.2 Autonomía en las escuelas de educación básica.....	21
1.2 Preguntas de investigación.....	22
1.3 Planteamiento de hipótesis.....	23
1.4 Metodología	23
1.5 Estudios de caso	24
Capítulo II: Marco teórico	25
2.1 Escuela de Calidad	25
2.2 Eficacia Escolar	27
2.3 Las comunidades escolares como parte de una red de política	29
2.4 Gobernanza	31
2.5 Gestión Pública.....	31
2.6 Gestión institucional.....	32
2.7 Gestión escolar.....	35
Capítulo III: Precedentes y Descripción del Programa Escuelas de Calidad	38
3.1 Perspectivas nacionales e internacionales de las escuelas de calidad	38
3.1.1 Situación nacional	39
3.2 Programa Escuelas de Calidad	43
3.3 Descripción y análisis del objetivo PEC	46
3.4 Funcionamiento del PEC	49
3.4.1 Incorporación	50
3.4.2 Acompañamiento	50
3.4.3 Formación continua.....	51
3.4.4 Financiamiento	51
3.4.5 Los procesos de Evaluación del PEC	51

3.4.6 Comunicación	52
3.5 Financiamiento para las escuelas PEC	53
3.5.1 Financiamiento del Banco de Mundial.....	56
3.5.2 Costos para la ejecución del Programa usando el financiamiento del Banco Mundial	57
3.6 Estadística de escuelas atendidas por el PEC	59
3.7 Agentes participantes	60
3.8 La escuela como eje de los cambios en el sistema educativo.....	65
3.9 Perspectivas del PEC	66
Capítulo IV: Nuevas formas de gestión pública	68
4.1 Impulso de la Gestión Institucional para el desarrollo de los procesos del PEC	68
4.2 Nuevas formas de gestión escolar influidas por el PEC	73
4.3 Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad, SIPEC	77
4.3.1 Antecedentes del SIPEC WEB.....	77
Capítulo V: Estudio de caso: Ejecución del PEC en Iztapalapa, Distrito Federal	86
5.1 Estructura Organizacional de la DGSEI.....	86
5.2 Ejecución del PEC	87
5.3 Capacitación	88
5.4 Nuevas formas de gestión escolar.....	89
5.5 Uso del SIPEC.....	90
5.6 Problemáticas	90
5.7 Logros y retos	91
Capítulo VI: Estudio de Caso: Ejecución del PEC en el DF excepto Iztapalapa.	93
6.1 Estructura Organizacional de la DGOSE	93
6.2 Ejecución del PEC	94
6.3 Capacitación	95
6.4 Nuevas formas de gestión escolar.....	96
6.5 Uso del SIPEC.....	98
6.6 Problemáticas	99
6.7 Logros y retos	100

Capítulo VII: Diferencias y similitudes sobre las relaciones institucionales de la DGSEI y la DGOSE para la ejecución del PEC	102
7.1 Relación de la DGSEI y la DGOSE con otras instancias	103
7.2 Documento Orientador del Programa Escuelas de Calidad.....	105
7.3 Plan Orientador del Programa Escuelas de Calidad en el Distrito Federal	106
7.3.1 Acciones que fortalecen la gestión institucional en el Distrito Federal	107
8. Conclusión del presente análisis	109
9. Bibliografía	117
10. Apéndice	122
Anexo 1. Cuestionario de Entrevistas	122

Lista de siglas

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
AFSEDF	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal
ATP	Apoyo Técnico Pedagógico
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
DF	Distrito Federal
DGDGIE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
DGEST	Dirección General de Educación Secundaria Técnica
DGNAM	Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio
DGOSE	Dirección General de Operación de Servicios Educativos
DGPPEE	Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa
DGSEI	Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa
FNEC	Fondo Nacional para Escuelas de Calidad
FEED	Fideicomisos Estatales de las Escuelas de Calidad
IFIE	Instituto de Fomento e Investigación Educativa
INEE	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LGE	Ley General de Educación
SEP	Secretaría de Educación Pública
OCE	Observatorio Ciudadano de la Educación
PAT	Plan Anual de Trabajo
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PEME	Plan Estratégico para la Mejora Escolar
PETE	Plan Estratégico de Transformación Escolar
RIG	Relaciones Intergubernamentales
RO	Reglas de Operación
SIPEC	Sistema de Información Programa Escuelas de Calidad

Lista de cuadros, gráficas e ilustraciones

Cuadros:

Cuadro 1: Cobertura de Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria), Inicio 2005-2006, Distrito Federal.....	18
Cuadro 2: Objetivos y estrategias del PEC	34
Cuadro 3: Procesos iniciados en las escuelas incorporadas al PEC	37
Cuadro 4: Objetivos específicos del PEC.....	47
Cuadro 5: Destino de los recursos financieros en el ciclo escolar 2006-2007	54
Cuadro 6: Destino de los recursos financieros en la escuelas PEC.....	54
Cuadro 7: Montos máximos de aportaciones iniciales a las escuelas PEC	55
Cuadro 8: Costo del Programa por Componente	57
Cuadro 9: Estimación de Costo por Componente y Proyección Anual	59
Cuadro 10: Escuelas PEC y recursos.....	60
Cuadro 11: Actores internos.....	61
Cuadro 12: Actores externos.....	63
Cuadro 13: Relaciones y niveles de Coordinación Intergubernamentales e Interinstitucionales que establecen las diferentes instancias federales y estatales del PEC	70
Cuadro 14: Estructura Funcional del PEC.....	72
Cuadro 15: Gestión Institucional y Procesos del PEC.....	73
Cuadro 16: Antecedentes del SIPEC WEB	79
Cuadro 17: Utilerías del SIPEC WEB.....	83
Cuadro 18: Estructura organizacional de la DGOSE.....	94

Gráficas:

Gráfica 1: Población en edad escolar básica y capacidad de atención en cada Delegación	19
--	----

Ilustraciones:

Figura 1: Estructura Orgánica de la Administración Federal de los Servicios Educativos en el D.F.	20
--	----

Figura 2: Modelo de autogestión	45
---------------------------------------	----

Resumen

El presente trabajo analiza cómo el Programa Escuelas de Calidad (PEC) influye en fortalecer la coordinación de la gestión institucional, entendida esta como las interacciones entre los organismos gubernamentales, a través de nuevas formas de gestión pública y mecanismos de sistematización para la transparencia y rendición de cuentas entre las instancias federales, estatales y municipales todo ello para la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar.

En el primer capítulo se desarrolla la descripción de la problemática, planteándose las preguntas de investigación, las hipótesis, metodología y los estudios de caso. En el segundo capítulo se presenta un marco teórico para analizar los procesos iniciados en las escuelas para cumplir con los objetivos del PEC. Se introducen conceptos para aclarar qué se debe entender por escuela de calidad, eficacia escolar, comunidad escolar, gobernanza, gestión pública, gestión institucional, gestión escolar, cuestiones que no están explícitamente descritas en el PEC, pero son nociones aplicadas en las escuelas que participan en el programa. En el tercer capítulo se brinda un panorama de algunos precedentes nacionales e internacionales, que fueron generando la necesidad de considerar a la escuela como la unidad de cambio para la mejora educativa. Pero el objetivo de este tercer capítulo es dar a conocer la descripción general del PEC en aspectos como objetivos, funcionamiento, financiamiento, agentes internos y externos y perspectivas. En el cuarto capítulo, se abordan las nuevas formas de gestión pública que se han fomentado con el PEC, el fortalecimiento de la gestión institucional para la transformación de la gestión escolar en las escuelas incorporadas al PEC y el mecanismo de rendición de cuentas que tiene el PEC para el uso y destino de los recursos financieros. En el quinto capítulo, se desarrollan las hipótesis del presente análisis con evidencia de campo y documental para comprobar los cambios suscitados en el fortalecimiento de la gestión institucional, en el caso particular de las instancias encargadas del funcionamiento organizacional del PEC en el Distrito Federal.

Capítulo I: Introducción

El presente trabajo analiza los mecanismos que el PEC fomenta para la gestión institucional¹ entre las instancias educativas del orden federal, estatal y municipal para la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar.

El PEC promueve la formación de las comunidades educativas con capacidad de tomar decisiones para la mejora continua del proceso educativo. Esta nueva forma de gestión escolar, es una transformación que se realiza en paralelo al fortalecimiento de la gestión institucional. Donde las instituciones educativas a nivel federal, estatal y local tengan una mejor coordinación y corresponsabilidad de sus acciones para apoyar y reconocer a la escuela como una organización autónoma con el fin de lograr nuevas formas de gestión en las escuelas.

Para desarrollar un nuevo modelo de gestión escolar, se requiere de nuevos enfoques para la gestión. La Nueva Gestión Pública, NGP, es uno de ellos y se puede describir como un enfoque que promueve aspectos como: reducción del tamaño de la burocracia, descentralización, jerarquías aplanadas, cooperación público - privada, apertura a la competencia, utilización de técnicas de la gerencia privada, flexibilización, simplificación de trámites, desregulación, democratización, enfoque proactivo de problemas, calidad, orientación a resultados, evaluación del desempeño, utilización de incentivos, rendición de cuentas, entre otras (véase Ferlie, *et al*, 1996). Algunos de estos elementos de la NGP se han adoptado recientemente en México en las reformas para la educación básica, a través de la implementación de diversos Programas Estratégicos², y cada uno de ellos ha buscado articular calidad con equidad con una clara orientación hacia el fortalecimiento de la escuela pública.

El PEC es uno de éstos programas, en sus Reglas de Operación se menciona que el Programa, “sitúa a la escuela de educación básica como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad educativa, y a los alumnos como centro de toda

¹ Entendida como las interacciones entre los organismos gubernamentales.

² Programa Enciclomedia, Programa Nacional de Lectura, Programa Escuelas de Calidad, Reforma de la Educación Secundaria, Programa para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes y Directivos de Educación Intercultural Bilingüe, Reforma de Preescolar, entre otros. (SEP en www.sep.gob.mx, consultado el 15 /abril/2006).

iniciativa, reconociendo la capacidad de los alumnos, docentes, directivos y padres de familia, en suma de la *comunidad educativa*, para lograr una transformación del centro escolar aun en condiciones poco favorables para cumplir su misión y alcanzar su visión” (RO, 2006: 2).

Se busca convertir a la escuela en el centro del sistema educativo, en donde las comunidades educativas tomen decisiones consensuadas para mejorar el funcionamiento de las escuelas. “En términos de la NGP, el PEC intenta impulsar en cada centro escolar un proceso de reestructuración entre los fines y resultados de la escuela, tomando en cuenta no solamente las expectativas de la comunidad escolar (maestros, directivos, padres de familia y alumnos,), sino cuidando de introducir las bases que permitan a una escuela afirmar que se encuentra en la posibilidad de mejorar sus resultados de un ciclo escolar a otro, de manera permanente” (Castillo, 2004:3).

La escuela se concibe entonces como la unidad de cambio dentro del sistema educativo en donde debe mejorarse la gestión escolar y las comunidades escolares puedan identificar sus problemas, debilidades y metas orientadas hacia la mejora de la calidad del servicio educativo.

En consideración de lo anterior, los objetivos del presente análisis son:

1. Realizar una descripción general de los objetivos, procesos, funcionamiento, financiamiento y perspectivas del PEC. (Véase Capítulo 3).
2. Revisar a través de un análisis documental los efectos del Programa en las escuelas, en el sentido de una nueva cultura de trabajo, participación de la comunidad escolar, transparencia y rendición de cuentas.
3. Conocer las relaciones del PEC nacional con la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI) y la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal (DGOSE) –instancias que operan el PEC-, así como entre éstas últimas, para explicar los retos de la coordinación.
4. Determinar qué mecanismos ha logrado promover la Coordinación Nacional para la colaboración, coordinación, monitoreo, rendición de cuentas y

retroalimentación entre las Coordinaciones estatales responsables de la ejecución del PEC y la escuela.

5. Probar las hipótesis de trabajo con los estudios de caso sobre la coordinación interinstitucional en el PEC Nacional y los servicios educativos del DF y de Iztapalapa.

El primer objetivo se desarrolló a través del análisis de documentos como el Programa Nacional de Educación (2001-2006), las Reglas de Operación del PEC, Evaluaciones Externas al Programa, artículos especializados sobre la materia, entre otros. Ello dio por resultado el análisis y descripción del PEC.

El segundo objetivo, es un análisis documental con base en las evaluaciones externas realizadas al PEC e información del Seminario de Política y Gestión Educativa, impartido en FLACSO, donde se presentaron decisores de la política educativa como: el Dr. Lorenzo Gómez-Morin Fuentes, Subsecretario de Educación Básica; Francisco Miranda López, Director General de Desarrollo Curricular.

Los tres últimos objetivos, es un análisis de la información recopilada en la investigación de campo, a través de entrevistas realizadas a las siguientes instancias:

- La Coordinación de Información y Análisis del Programa Escuelas de Calidad, de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), en la Subsecretaría de Educación Básica. Con el objetivo de averiguar si existía algún mecanismo que articulara la coordinación, comunicación, transparencia y rendición de cuentas entre las instancias educativas de los tres niveles de gobierno para ejecutar el programa.
- La Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa, en el Distrito Federal. Para averiguar los logros, retos y problemas a nivel interinstitucional para llevar a cabo la implementación del Programa.
- La Dirección General de Operación de Servicios Educativos, en el Distrito Federal. Con la pretensión de analizar los retos, problemáticas y

soluciones, que se presentan en la Coordinación del PEC del DF para la ejecución del Programa y la coordinación interinstitucional.

Para continuar con el análisis de estos objetivos es pertinente describir la estructura gubernamental del Distrito Federal –caso de estudio–, asimismo sus antecedentes de descentralización en materia educativa como se muestra en el siguiente apartado.

1.1 Descentralización de los Servicios Educativos en el Distrito Federal

Las reformas educativas en México después de los noventa, han desarrollado procesos descentralizadores con la intención de distribuir las competencias entre el gobierno federal y los estados en materia educativa.

Los inicios de la descentralización educativa, se encuentran en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992. Sin embargo, este Acuerdo fue caracterizado como una “federación descentralizadora o de una descentralización centralista” (Tapia, 2002:183). Esto debido al nulo desarrollo de competencias en los estados, que en teoría se estipularon pero en la práctica son “escasos los márgenes en los que los estados pueden hacer valer sus propias prioridades respecto a los niveles y modalidades escolares, adaptaciones curriculares o sistemas de actualización del magisterio” (OCE, 1999:14). Aunado a ello el gobierno federal no motivó ni apoyó económica políticamente a las autoridades educativas estatales y locales a ejercer sus competencias.

Sin embargo, recientemente se puede decir que la Secretaría de Educación Pública como instancia federal ha logrado estimular la participación de las instancias educativas locales con diversos programas operativos para acrecentar sus capacidades de gestión en relación a sus necesidades educativas. Entre estos programas se puede mencionar el PEC al fomentar la gestión institucional para un nuevo modelo de gestión escolar.

Ahora bien, respecto a la descentralización de los Servicios Educativos del Distrito Federal, se puede decir que como consecuencia del ANMEB se reestructura la Secretaría de Educación Pública y lo que era antes la Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal cambia de denominación a

Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal, y el 21 de enero de 2005, en el Diario Oficial cambia por Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) como organismo desconcentrado, todo ello con el objetivo de brindar una mejor eficiencia y calidad de la educación al dotar de las siguientes competencias a la instancia encargada de los servicios educativos en el DF:

“ ... dirección y coordinación de la planeación, programación y operación de los servicios de educación inicial, básica, especial y física, así como la formación inicial y actualización de docentes y la administración del personal que atiende los servicios educativos en el Distrito Federal”
(Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, 2005:1, Manual de Calidad).

La descentralización de los servicios educativos en el DF cuenta con el apoyo técnico, político y financiero que le da viabilidad y sustento para diseñar, operar e implementar sus acciones en materia educativa. Además que cuenta con diversas instancias, que atienden tareas específicas de educación básica; formación inicial y actualización de los profesores; planeación, presupuestación y evaluación. Este gran conjunto de instancias se coordinan y articulan para proveer educación básica en el Distrito Federal.

La Delegación Iztapalapa, se descentraliza de los servicios educativos del Distrito Federal y se instituye la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa y se le atribuyen competencias similares a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal³.

1.1.1 Descentralización de los Servicios Educativos en Iztapalapa, Distrito Federal

Los servicios educativos de la Delegación Iztapalapa, se descentralizaron como una “experiencia piloto de desconcentración y se decide empezar por Iztapalapa, porque la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal determina que Iztapalapa concentra a un tercio de la matrícula del Distrito Federal, porque es la Delegación más compleja a nivel social, ya que tiene a todo el movimiento

³ En la entrevista que se realizó con una Autoridad Educativa de la DGSEI, se mencionó que solo la Delegación Iztapalapa se descentralizó como un modelo piloto.

urbano popular como por ejemplo el Frente Popular Francisco Villa, Antorcha Campesina, Asamblea de Barrio y porque tiene todos los contrastes que puede haber en el DF, por ejemplo tiene zonas de muy alta marginación como la zona de la sierra y tiene zonas de muy baja marginación como la parte que colinda con la Delegación de Benito Juárez” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista 11,01,2006). Por esa situación se decide empezar por la Delegación Iztapalapa con la pretensión de ir desconcentrando aquellas delegaciones que así lo requirieran, situación que no se logra por cuestiones políticas entre la Secretaría de Educación Pública, el Gobierno del Distrito Federal, y sobre todo, por el Sindicato Nacional de Trabajadores para la Educación, porque “se les trastocaba toda su organización interna” (Autoridad Educativa, Directora General, entrevista el 11,01, 2006).

Datos estadísticos demuestran que la Delegación Iztapalapa es una región demandante en cuestión de servicios educativos de educación básica:

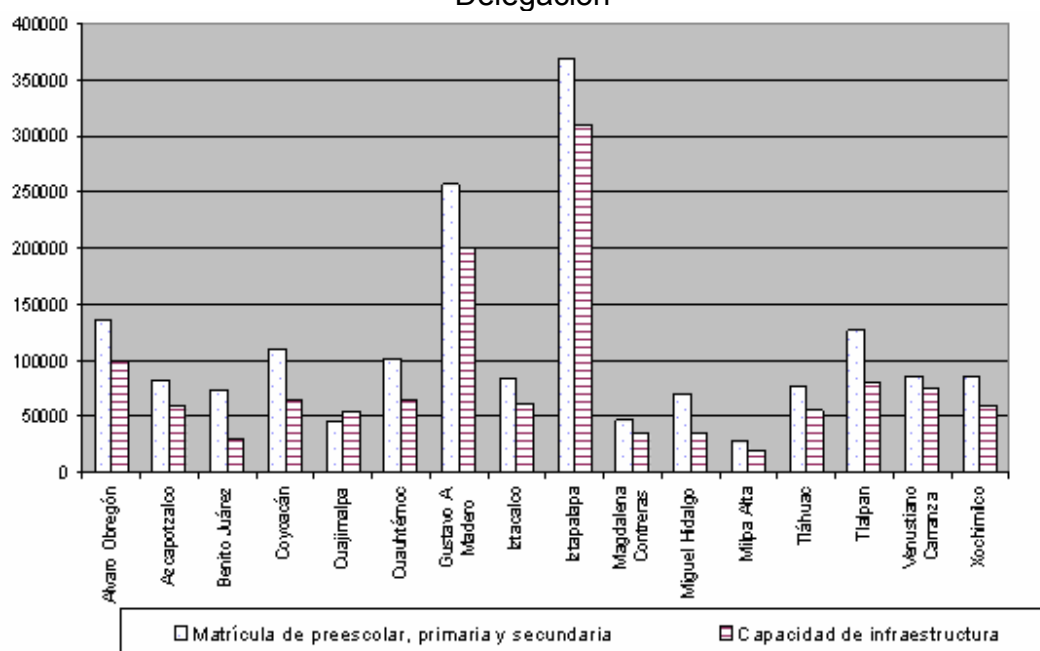
Cuadro 1: Cobertura de Educación Básica

(Preescolar, Primaria, Secundaria)			
Inicio 2005-2006			
Distrito Federal			
Delegación	Alumnos		
	Hombres	Mujeres	Total
Álvaro Obregón	69 096	66 538	135 634
Azcapotzalco	41 829	40 355	82 184
Benito Juárez	37 361	36 455	73 816
Coyoacán	56 592	53 669	110 261
Cuajimalpa de Morelos	23 536	22 314	45 850
Cuauhtémoc	51 181	50 037	101 218
Gustavo A. Madero	130 414	126 258	256 672
Iztacalco	42 407	41 532	83 939
Iztapalapa	187 432	181 068	368 500
Magdalena Contreras	23 305	23 112	46 417
Miguel Hidalgo	35 846	34 476	70 322
Milpa Alta	14 020	13 444	27 464
Tláhuac	39 560	37 924	77 484
Tlalpan	64 648	62 317	126 965
Venustiano Carranza	43 995	42 283	86 278
Xochimilco	43 711	41 505	85 216
Total	904 933	873 287	1 778 220
Fuente: http://200.36.125.150/cognos8/cgi-bin/cognos.cgi . Consultada el 3 de noviembre de 2006.			

Como se observa en el Cuadro 1, la Delegación Iztapalapa cuenta con el mayor número de matrícula de alumnos en edad escolar básica al tener 368,500 alumnos, que representa un tercio de la matrícula del Distrito Federal seguida de la Delegación Gustavo A. Madero con 256,672 alumnos. La siguiente gráfica

muestra la matrícula del total de la población preescolar, primaria y secundaria y la capacidad de infraestructura en cada Delegación, se observa que la matrícula de alumnos en edad escolar básica rebasa la capacidad de infraestructura de casi todas las Delegaciones, exceptuando la Delegación Cuajimalpa, y por otro lado, la Delegación Iztapalapa es la que cuenta con el mayor número de matrícula.

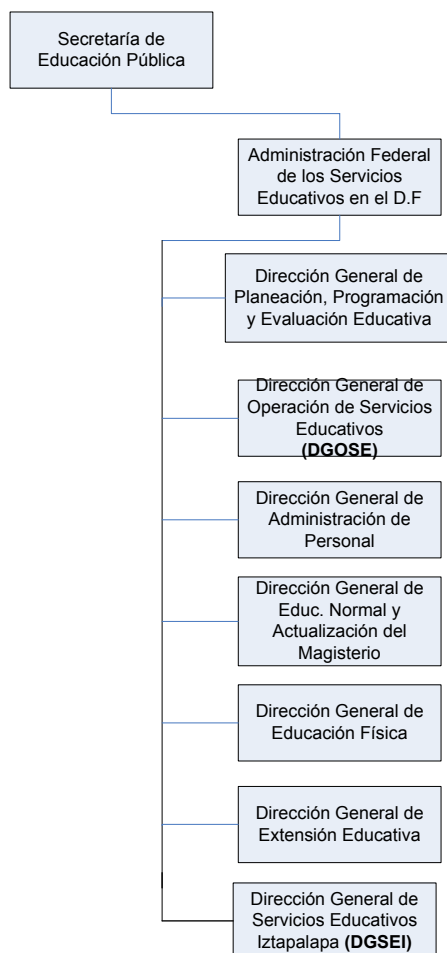
Gráfica 1: Población en edad escolar básica y capacidad de atención en cada Delegación



Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

La elevada población en edad escolar básica en la Delegación Iztapalapa fue una de las razones de peso para la descentralizar los servicios educativos, que inició como una prueba exploratoria y hasta la fecha sigue operando de forma descentralizada en coordinación con las diferentes instancias educativas de la Administración Federal de los Servicios Educativos para el Distrito Federal como se muestra en la figura 1:

Figura 1: Estructura Orgánica de la Administración Federal de los Servicios Educativos en el DF



Fuente: Secretaría de Educación Básica, en www.sep.gob.mx. Consultado el 30 de julio de 2006.

En la entrevista que se realizó en la DGSEI, se preguntó qué tipo de actividades realizan de manera conjunta con la Administración Federal de los Servicios Educativos del DF. La respuesta fue: reuniones para consensuar criterios de dictaminación; determinación o cambio de acciones del plan estratégico para la mejora escolar. En estas sesiones se reúne la DGSEI cada dos meses con un representante de:

- DGPPEE: La Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa en el Distrito Federal.

- DGOSE: La Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
- DGNAM: La Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el Distrito Federal.
- DGEST: La Dirección General de Educación Secundaria Técnica en el Distrito Federal.

En estas reuniones la DGSEI argumenta que la coordinación y articulación de la información es buena y fluida en cada una de las sesiones, porque se tiene el apoyo técnico, financiero y político de las autoridades centrales y locales para una eficiente descentralización para administrar y operar los servicios educativos de esa localidad.

Ahora bien, el proceso de descentralización esta trastocando a las escuelas en educación básica al tratar concederles poder de decisión para que sean organizaciones autónomas que formulen sus respectivos proyectos escolares de acuerdo a sus necesidades como se verá a continuación.

1.1.2 Autonomía en las escuelas de educación básica

La transformación de la escuela pública mexicana requiere de un nuevo modelo de gestión escolar, cuyo primer intento lo constituye la ejecución del PEC. Este Programa se creó para fortalecer la capacidad de gestión en las escuelas de educación básica lo cual se logrará cuando cada escuela desarrolle su propio proyecto escolar de acuerdo a sus necesidades. El proyecto debe ser desarrollado con la participación de la comunidad escolar, y se espera que el proyecto ayude a mejorar la calidad de la enseñanza (logro de aprendizajes) y fomente la toma de decisiones colectiva.

Para que cada centro escolar pueda fortalecer su capacidad de gestión, es necesario que las instancias pertinentes involucradas en el proceso, mantengan una comunicación y coordinación asertiva, es decir, el fortalecimiento de la *gestión institucional*. Ello no es una tarea sencilla para el PEC, debido al modelo tradicional burocrático, con el que se ha trabajado por décadas en las instituciones públicas educativas caracterizado por un desempeño rutinario, comportamiento

ineficiente, rigidez en los procedimientos, formalismo, desinformación, entre otras viciosas costumbres.

Una de las propuestas del PEC para vencer estas prácticas inadecuadas en las instancias educativas centrales y locales, es una estrategia que “... *consiste en apoyar acciones para mejorar tanto la calidad del servicio educativo, como los resultados de aprendizaje, mediante una reorientación de la gestión institucional – federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar; ofrecer capacitación y acompañamiento técnico para enriquecer el proceso de transformación escolar; abrir espacios significativos para la participación social responsable y proveer recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela*” (Manual de Operaciones del PEC, 2006:3).

Se puede decir, que todo aquel programa que pretende iniciar o fortalecer procesos descentralizadores en algún sentido, requiere del apoyo técnico, político y financiero de las instancias y actores pertinentes, de igual forma de mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas para lograr coordinación y comunicación efectiva que desencadene los objetivos planeados.

Este trabajo pretende analizar la coordinación institucional entre las autoridades educativas responsables de ejecutar el PEC en el Distrito Federal para establecer un nuevo modelo de gestión escolar en las escuelas, por ello se plantean las siguientes preguntas de investigación:

1.2 Preguntas de investigación

- ¿Cuáles han sido los problemas de coordinación institucional, los retos y las soluciones de la DGSEI y la DGOSE como autoridades educativas locales responsables del PEC con la Coordinación Nacional para el funcionamiento organizacional del Programa?
- ¿Cuáles han sido los problemas de coordinación institucional, los retos y las soluciones que enfrentan la DGSEI y la DGOSE como autoridades educativas locales responsables del PEC con la Escuela para el funcionamiento organizacional del Programa?
- ¿El PEC cuenta con algún mecanismo que permita a la Coordinación Nacional y a las Coordinaciones Estatales el monitoreo, seguimiento,

transparencia y rendición de cuentas de la información técnica, administrativa y financiera de las Escuelas PEC?

1.3 Planteamiento de hipótesis

- Es posible que el PEC haya logrado fortalecer la gestión institucional a través de nuevas formas de gestión –participación social, transparencia y rendición de cuentas- que promoven la articulación, colaboración y coordinación entre las autoridades educativas centrales, locales y las escuelas.
- Las relaciones institucionales del PEC no son obstaculizadas por la actual estructura administrativa de la SEP. Esto significa que las funciones y objetivos del PEC no son contrapuestos a los de la SEP.
- El Sistema de Información del PEC ha logrado disminuir la tarea administrativa del registro y control de los recursos financieros para las Coordinaciones del Distrito Federal responsables del PEC –DGSEI y DGOSE- y las escuelas incorporadas.

1.4 Metodología

El método de investigación utilizado en este trabajo combina el análisis documental y las entrevistas *semiestructuradas*⁴. “En las entrevistas *semi-estructuradas* el investigador debe cubrir los temas incluidos en la guía de entrevistas, al mismo tiempo permitir que el entrevistado exprese su punto de vista sobre los asuntos en cuestión y amplié las respuestas guiado por los intereses del investigador. El investigador debe buscar que las respuestas sean claras y que el entrevistado haga más amplias sus respuestas en aquellos asuntos que interesan para la investigación, principalmente cuando los significados y las opiniones no son claras para el investigador o el entrevistado” (May, 1997 en Santizo, 2004:105).

El método cualitativo es exploratorio y “puede utilizarse para investigar sobre las vidas de personas, experiencias vividas, conductas, emociones, y sentimientos,

⁴ Véase en el Anexo 1 el cuestionario que se utilizó durante el trabajo de campo de esta investigación.

así como sobre el funcionamiento organizacional, movimiento social, fenómeno cultural, e interacciones entre las naciones” (Strauss, 1998:10-11).

La utilización del método cualitativo para la presente investigación, es adecuado y de gran ayuda, porque ayuda a comprender el contexto del problema y describe el comportamiento de los actores involucrados durante la ejecución del PEC, al analizar el funcionamiento organizacional y las interacciones de las instancias del PEC.

1.5 Estudios de caso

En esta tesina se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios en las siguientes instancias educativas⁵:

- Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa para analizar cómo es el funcionamiento organizacional del PEC, en Iztapalapa y su relación institucional con la Coordinación del PEC para el resto del Distrito Federal.
- Dirección General de Operación de Servicios Educativos para estudiar cómo es la gestión institucional para ejecutar el PEC en el resto del Distrito Federal, se entrevistó a los responsables de implementar el Programa.
- Coordinación de Información y Análisis del Programa Escuelas de Calidad, en la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, en la Subsecretaría de Educación Básica. Para analizar si el PEC cuenta con un mecanismo que permita la comunicación transparencia y rendición de cuentas.

⁵ En esta investigación se omiten los nombres de los entrevistados porque se les prometió confidencialidad.

Capítulo II: Marco teórico

El presente marco teórico se utiliza para analizar la naturaleza de cada uno de los términos empleados por el PEC, por ejemplo qué se debe entender por escuela de calidad, eficacia escolar, y comunidad escolar. Así como analizar los procesos a que da lugar el programa como gobernanza, gestión institucional, gestión escolar, mismos que son iniciados en las escuelas a raíz de su participación en el PEC.

2.1 Escuela de Calidad

Para el PEC, una escuela de calidad es donde la comunidad escolar fomenta la corresponsabilidad sobre el aprovechamiento escolar de sus alumnos; la participación social en el desarrollo de un proyecto escolar; la transparencia y la rendición de cuentas.

Respecto a lo anterior:

“Una Escuela de Calidad es aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar. Es una escuela que procura la operación basada en normas, compartiendo sus experiencias e impulsando procesos de autoformación de sus actores. Una escuela de calidad es una comunidad educativa integrada y comprometida que promueve la equidad y garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen competencias, habilidades y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida” (Reglas de Operación, 2006 : 3).

En el mismo sentido, el Instituto de Fomento e Investigación Educativa (IFIE) señala:

“Una escuela de calidad es la que demuestra un fuerte compromiso con el aprovechamiento escolar de todos sus estudiantes; en ella se encuentran las condiciones idóneas para

que los alumnos adquieran los conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para lograr éxito en la vida. Su lema es: *en esta escuela todos los niños aprenden*. De hecho, una escuela de calidad es una organización que aprende”⁶

La SEP ha establecido como características de una Escuela de Calidad:

- “Cuenta con una comunidad educativa integrada y comprometida que comparte una visión y propósito comunes para la escuela.
- Asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados del aprendizaje de todos sus alumnos (equidad interna).
- Se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar (diverso punto de partida).
- 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”.⁷

El PEC trata de promover la transformación de la escuela pública mexicana. En un contexto heterogéneo donde no todas las escuelas están igualmente dotadas y sólo algunas suelen contar con todos los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para un mejor desarrollo educativo de sus alumnos y numerosas escuelas con frecuencia funcionan en condiciones precarias.

El PEC trata de subsanar este problema al dotar de recursos financieros a las escuelas para que puedan realizar un proyecto escolar compartido por la comunidad escolar, en un marco de gestión educativa estratégica.

Para el PEC, la gestión educativa estratégica, “consiste en las acciones que despliega la escuela para orientar su proyecto educativo, planear su desarrollo y

⁶ Instituto de Fomento e Investigación Educativa, “Escuelas de Calidad”, en www.ifie.edu.mx Consultado el 15 de abril de 2006.

⁷ Secretaría de Educación Pública, “Programa Escuela de Calidad”, en <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>. Consultado el 21 de abril de 2006.

desempeñarse, de acuerdo a una clara misión y visión, construidas y asumidas compartidamente por la comunidad escolar. Reconoce la capacidad de la institución escolar para definir sus bases filosóficas, valores y objetivos que impulsen sus acciones orientadas al logro de sus propósitos de mediano o largo plazo y sustenten los mecanismos que promueven la alineación del trabajo de los actores involucrados y la optimización de los recursos disponibles” (Reglas de Operación del PEC, 2006:3).

Sobre la gestión estratégica, Neirotti señala que “[...] la gestión estratégica significa prestar una mayor atención al contexto en el que se desarrollan los proyectos, a los posibles escenarios del futuro y al involucramiento de diversos actores” (Neirotti, 2004:59-60).

Al fortalecer las capacidades locales de la escuela, ésta debe generar una gestión estratégica educativa, cuya realización depende de un buen liderazgo por parte del director escolar. El director debe ser capaz de tener una visión clara del proyecto escolar y conducir a la comunidad escolar a la concretización de los objetivos y metas propuestas.

Es difícil que las escuelas públicas reúnan todas las características de una escuela de calidad, esta transformación es paulatina y requiere del apoyo y compromiso de todos los involucrados en el proceso de mejora continua del desempeño y aprovechamiento escolar de todos sus educandos.

2.2 Eficacia Escolar

Una de las novedades más recientes en el campo de la educación, es el surgimiento de una nueva línea de investigación y práctica para incrementar la calidad educativa que, según Murillo (2004:321), podría traducirse como mejora de la eficacia escolar para el aprendizaje de la comunidad escolar, en particular de sus alumnos. De acuerdo con Murillo, una escuela eficaz es “aquella que consigue el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería esperable teniendo en cuenta la situación socioeconómica de las familias y *el rendimiento previo de los alumnos*”⁸.

⁸ Las cursivas no son del autor son propias.

Borjas señala que para llegar a ser una escuela que aprende, o una comunidad de aprendizaje, es preciso que los actores educativos sean capaces de:

“Interrogarse, [es decir, cuestionarse si se está dirigiendo adecuadamente el centro educativo...] para desencadenar la búsqueda de nuevos aprendizajes. Investigar para responder a estas preguntas es necesario indagar posibles respuestas [...]. Dialogar, [es decir, compartir y reflexionar el proyecto escolar con los actores involucrados en el centro educativo]. Comprender, [es decir, disminuir los escenarios] de incertidumbre e inseguridad ante lo nuevo que se presenta como desconocido. Mejorar, lo que ha resultado de los procesos de reflexión compartida, [...mejorándose el proceso de gestión escolar]. Sistematizar, es preciso recoger lo que se va aprendiendo, ordenarlo, escribirlo, a fin de que pueda difundirse y sea debatido, y sobre todo, pueda pasar a formar parte de la memoria oficial del centro educativo para que sirva de insumo a los futuros miembros de la comunidad (Borjas, 2004:21-22).

Asimismo Murillo analiza las teorías de la organización vinculadas a la eficacia escolar y menciona que los siguientes elementos son necesarios para lograrla:

- “el cambio en las escuelas necesita liderazgo [para el uso adecuado de los recursos y comprometido en alcanzar los objetivos planeados];
- es necesario tener visión, metas compartidas y consensuadas acerca de lo que se quiere alcanzar;
- los docentes deben colaborar, estar comprometidos y participar en la gestión y en la toma de decisiones;
- cambios han de estar cuidadosamente planificados y tener prevista su evaluación para parte de la escuela: análisis de las presiones externas e internas de cambio, diagnóstico de la situación del plantel, una selección de las áreas de mejora, diseño de estrategias adecuadas y evaluación de los procesos de mejora;
- para que los cambios sean exitosos, la escuela ha de tener una cultura y un clima favorables (cohesión social y colegialidad);

- las instituciones escolares deben tratar de ser una organización de aprendizaje (formación y desarrollo del profesorado, implicación en un proceso autoreglativo);
- ha de haber apoyos externos (de familias, asesores, redes educativas y recursos;
- los procesos de mejora deben ser, esencialmente, parte de la vida cotidiana de los centros, en lugar de hechos aislados; y
- las experiencias anteriores de innovación en la escuela tienen influencia en los procesos de mejora (Murillo, 2004:327).

Algunos de los aspectos de la escuela eficaz los acoge el PEC, al considerar “la propuesta de la Nueva Escuela Mexicana que tiene como una de sus bases la participación social en la escuela, que significa corresponsabilidad en la planeación educativa y en el ejercicio de los recursos, que implica ir más allá de la simple dotación de infraestructura, para trabajar por una construcción social de la educación” (Gómez-Morin, 2006:1).

La eficacia escolar, hace la diferencia en el momento que hay una preocupación de la Comunidad Escolar por mejorar el ambiente físico de la escuela – infraestructura, seguridad, organización, mantenimiento- que contribuya a logros de enseñanza-aprendizaje de los alumnos, así como de la comunidad escolar en general.

2.3 Las comunidades escolares como parte de una red de política

La comunidad escolar integrada por el director, maestros, alumnos y padres de familia, así como actores fuera de la escuela que se involucran en el diseño e implementación de un proyecto escolar forman relaciones formales e informales que se transforman en redes de política.

Una red de política se define como “un grupo o *cluster* de organizaciones, representados por individuos/agentes, cada uno conectado a otros por la interdependencia de recursos y se distinguen de otros grupos o *clusters* por la interrupción en la estructura de dependencias” (Marsh and Smith, 2000:11).

Otro ejemplo de definición de red de política es el de Klijn que considera “a las redes como los modelos más estables de relaciones sociales entre actores

mutuamente dependientes que se forman alrededor de problemas de política, o *clusters* de recursos, que se mantienen y se cambian por una serie de juegos" (Klijn, 1998:439; Klijn, 1998:98).

Estas conceptualizaciones de redes de política coinciden en su descripción, ambas nos dan la idea que las redes son actores interconectados intercambiando recursos en situaciones en las que buscan realizar un fin común.

Cabe hacer mención que el pionero en redes de política o *policy networks*, es Rhodes (1985), que menciona que las redes comprenden una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza (Tomado de Agranoff, 1997:126).

En suma, una red de política consta de la integración de dos o más actores que tiene fines comunes, donde éstos necesitan de los recursos de otros actores para lograr cada uno sus metas, generándose así complejos procesos de negociación.

En el PEC la red de política que se entreteje es la comunidad escolar, que tiene objetivos comunes para desarrollar y ejecutar un proyecto escolar para mejorar el rendimiento escolar de sus educandos, a través de medidas directas (como la capacitación docente) e indirectas (mejorar la infraestructura). Neirotti señala que:

“tanto la red que se genera como los recursos producidos a través de dicha red y el aprendizaje que tiene lugar en las interacciones. Implica tres componentes: la interacción entre los participantes, los recursos potenciales (de conocimiento e identidad) disponibles, tanto individuales como colectivos, y los resultados esperados en términos de los propósitos establecidos que motivan al intercambio” (Neirotti, 2004:50).

El resultado de una red de política es la creación de un capital social. Loera (2005) hace una distinción del capital social de la escuela y el capital social del aula; el primero se refiere a la consolidación y relaciones de confianza de la comunidad escolar; el segundo se caracteriza por un ambiente basado en la confianza entre alumnos y profesores.

Desde el punto de vista del PEC, lo recomendable es que en las escuelas se entretejan estas redes de política con el propósito de realizar y operar un proyecto

escolar de acuerdo a sus necesidades. Generando una nueva cultura organizacional, en la que se promueva la participación de la comunidad escolar, la transparencia y la rendición de cuentas.

2.4 Gobernanza

Gobernanza es un proceso que se esta tratando de generar en especial en una de las acciones del PEC, al fomentar la participación social. Si bien, el término gobernanza no se encuentra explícitamente descrito en el PEC, es un elemento que esta presente en las acciones que genera el programa.

Peters señala que :

“La gobernanza como enfoque alternativo para el sector público y, más específicamente, para la administración pública, representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema. [...]” (Peters, 2005:586).

Si gobernanza es como lo menciona Peters, mayor participación e influencia de la ciudadanía en las políticas, el PEC es una iniciativa del gobierno federal que promueve la coordinación institucional de las autoridades educativas estatales, la participación social de la comunidad escolar y en ocasiones se incluye a gobiernos municipales y empresarios locales los cuales coadyuvan con recursos materiales y financieros para satisfacer necesidades concretas en las escuelas. Por tanto, la participación social es un factor determinante en la ejecución de la política.

Este desenvolvimiento de las redes sociales entre los actores internos (Comunidad Escolar) y actores externos (Autoridades Educativas Competentes), para mejorar la calidad educativa, puede desdibujar algunas barreras de la burocracia en relación al modelo tradicional jerárquico-centralizador del sistema educativo, y lo convierte en un modelo más flexible con la participación de la ciudadanía; además como lo menciona Peters, el proceso de gobernanza puede lograr mayores niveles de confianza y legitimidad de las acciones del gobierno.

2.5 Gestión Pública

La gestión pública es definida, por Sánchez (2003), como “...el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines

del interés público, tanto interno como externo de la organización”. La reconoce como la *“actividad destinada a recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública, mediante la aplicación de métodos y técnicas”*; mismos que deben combinarse con la gobernanza para incluir la participación ciudadana.

Uvalle (2003) identifica a la gestión pública como la respuesta al desencanto ciudadano de los setenta y los ochenta y la define como la forma de comportamiento de las instituciones públicas para formular un conjunto de respuestas organizacionales a los problemas de la sociedad, principalmente a través de las políticas públicas. Se refiere a la forma en que el gobierno realiza sus acciones, con sus capacidades y limitaciones, en un contexto de fuerte incertidumbre y turbulencia, caracterizado por la existencia de múltiples centros de poder y alta intensidad ciudadana; por oposición al enfoque normativo que caracterizó a la administración pública.

Es entonces, la gestión pública un conjunto de acciones efectuadas por el gobierno con el objetivo de brindar soluciones más ágiles a los problemas ciudadanos, que tanto el gobierno como la sociedad consideran prioritarios.

En consecuencia de lo anterior, el PEC surge de una acción del gobierno federal, con el propósito de impulsar y mejorar los niveles de coordinación de las instancias educativas para transformar un nuevo modelo de gestión escolar en las escuelas de educación básica.

2.6 Gestión institucional

La gestión institucional se ejerce a través de una red de políticas, es decir un conjunto de actores que toman decisiones que llevan a la acción, esta acción puede llegar a coordinarse a nivel interorganizacional.

Agranoff (1997:145), describe la gestión interinstitucional, como “las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo. Es decir, analiza la gestión interinstitucional como la ejecución cotidiana de las interacciones gubernamentales.

En el PEC se lleva a cabo esta red de políticas, a través de un conjunto de interacciones entre organizaciones en distintos ámbitos de gobierno, entre las

autoridades educativas federales, estatales y municipales. Esta comunicación se realiza con ciertos mecanismos y acciones que interconectan a estos tres ámbitos de gobierno, en aspectos como concurrencia de recursos financieros federales, estatales, municipales y privados –donaciones voluntarias de las empresas privadas, aportaciones de los padres de familia-; actividades de asesoría y capacitación, flujo de información y retroalimentación.

La comunicación y la coordinación entre los ámbitos federal y estatal se retroalimenta con los informes que la Coordinación Estatal responsable del PEC entrega a la Coordinación Nacional, acerca de los avances técnicos-pedagógicos y comprobación del origen y destino de los recursos financieros, este proceso de registro y control de los recursos cuenta con el apoyo del Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC)⁹. En los ámbitos estatal y local las autoridades competentes realizan procesos de selección de escuelas, asesoría, capacitación, seguimiento y evaluación de la ejecución del Programa.

Entonces la gestión institucional durante la ejecución del PEC fomenta la interacción y coordinación de las unidades gubernamentales –federal, estatal y municipal- competentes. Con el fin de ir generando un nuevo modelo de gestión escolar, que fomente la participación social de la comunidad escolar. Porque esta comunidad diseña e implementa un Plan Estratégico de Transformación Escolar o equivalente de acuerdo a las necesidades que la escuela requiera en cuestiones técnico-pedagógicas, de infraestructura o de recursos humanos, la elaboración de este Plan es responsabilidad del personal directivo y docente, quienes deberán impulsar la participación social de los padres de familia para la construcción de estrategias y acciones a mediano plazo para mejorar la gestión escolar.

Bracho señala que: para lograr implementar una eficiente gestión escolar en las escuelas públicas mexicanas, es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación, articulación y comunicación de las autoridades educativas federales, estatales y locales, estableciendo “estrategias institucionales [*ver cuadro siguiente*] de impulso a la participación social a fin de fomentar la participación de la

⁹ Vid *infra*, 4.3.

comunidad en la vida escolar, la transparencia y la rendición de cuentas y la realización de acciones de capacitación...” (Bracho, 2003: 48).

Cuadro 2: Objetivos y estrategias del PEC
Clasificación según áreas generales

Objetivos del sistema Educativo nacional	Estrategias de gestión institucional	Objetivos y estrategias del PEC en el nivel centro escolar
Avanzar hacia la equidad en educación	Fortalecer los sistemas educativos estatales.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar los proyectos escolares. • Fomentar la participación social en el proceso escolar. • Propiciar condiciones de normalidad educativa en los centros escolares. • Promover una cultura de evaluación de los centros escolares. • Mejorar los sistemas de decisión en la escuela en el uso de sus insumos. • Avanzar en el proceso de rendición de cuentas y corresponsabilidad. • Mejorar la infraestructura, mantenimiento y recursos didácticos. • Mejorar sistemas de decisión sobre capacitación docente.
	Perfeccionar las estructuras de participación social.	
Propiciar una educación de calidad adecuada a las necesidades de los mexicanos	Aumentar y efficientar los recursos financieros destinados a educación.	
	Mejorar los sistemas de comunicación y decisión entre los distintos niveles de gestión institucional.	
Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social	Facilitar la integración de trabajo entre las distintas áreas de la administración.	
	Fortalecer la cultura de planeación y evaluación de programas educativos.	

Fuente: Evaluación Externa del PEC, (Bracho 2001:54)

El Cuadro 2, “Objetivos y estrategias del PEC”, muestra las estrategias de gestión institucional, que desencadenan acciones para mejorar la gestión escolar. Como menciona Bracho, éstas coadyuvan a incrementar “los márgenes de decisión escolar, capacitación y acompañamiento técnico especializado para enriquecer el proceso de transformación escolar, apertura de espacios significativos para la participación social responsable y provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela” (Bracho, 2003:48).

La transformación de la gestión institucional, promueve que las autoridades educativas federales y estatales “transformen su hacer orientándose al *servicio centrado en la escuela y el alumno* con el fin de efficientar procesos y lograr eficacia en la acción (Castillo, 2004:2). Estos procesos están relacionados con la transformación de la gestión escolar. Entonces tienen que ver con la capacitación y asistencia técnica a directivos, docentes y padres de familia acerca del desarrollo y ejecución de su proyecto escolar. Tanto la transformación institucional

como la escolar requieren de una eficiente coordinación y comunicación asertiva entre organismos y actores gubernamentales y no gubernamentales para la toma de decisiones y acciones acerca de la mejora escolar.

2.7 Gestión escolar

El término gestión aborda, en primer término, la movilización de los recursos. Como bien lo menciona Casassus, desde esta perspectiva, la gestión es la "capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización considerada. [O dicho de otra manera] la gestión es la capacidad de articular los recursos de que se dispone a manera de lograr lo que se desea" (Casassus, 2000:4).

Ahora bien, para comenzar el cambio en la gestión dentro la escuela, es necesario analizar su "*idiosincrasia institucional* [..., es decir,] las particularidades de la escuela como institución" (Borjas, 2004:15) para determinar acciones de innovación en el proceso de organización de la escuela y en el proceso de enseñanza aprendizaje, generándose un modelo de gestión escolar.

Como señala Loera¹⁰ (2005), la noción de gestión escolar se pone de moda en la educación como manifestación de un movimiento de mucho mayor alcance, denominado *la nueva gestión pública, NGP*, la cual "se ha convertido en un marco de referencia, con el propósito de rediseñar la orientación, tareas, metas y principios de operación de la función del Estado en general, y de las organizaciones públicas en lo particular. Su propósito central consiste en superar las limitaciones, insensibilidad y verticalidad del denominado paradigma burocrático de la tradicional administración pública, con políticas más eficaces, transparentes, equitativas y capaces de impulsar mayor participación ciudadana en el funcionamiento de las organizaciones públicas" (Loera, 2005:21).

En opinión de Loera (2005:21) el PEC "se ha convertido en el principal instrumento de política para transformar la gestión escolar en educación básica dentro de la presente administración federal".

¹⁰ Dr. Armando Loera (Director de Heurística Educativa y evaluador externo del PEC).

Casassus menciona un concepto más amplio, a la gestión educativa, la cual busca aplicar los principios generales de las teorías de gestión al caso particular de la educación. Esta gestión escolar es influida y avanza en gran medida por la ejecución de las políticas educativas; en este tipo de gestión interactúan los planos de la teoría, los de la política y los de la pragmática.

La gestión escolar, debe contar con ciertas características que impulsen el mejoramiento del centro educativo como son: autonomía, participación y formación (Borjas, 2004:17).

Otros factores que se deben tomar en cuenta para el funcionamiento adecuado de la gestión escolar son: el clima de la escuela, es decir, la relación entre los actores involucrados; la cultura escolar (valores, metas); el liderazgo o la participación (Murillo, 2004:321).

El PEC basa su diseño en cambios en el ambiente organizacional de la escuela y en la coordinación de los actores involucrados. Esto lo demuestra sus cuatro líneas de acción: 1) Reorientación de la gestión institucional -federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar; 2) Capacitación y asesoramiento técnico especializado, para enriquecer el proceso de transformación escolar; 3) Apertura de espacios significativos para la participación social responsable, y 4) Provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela.

Las líneas de acción del PEC se relacionan con lo que Borjas menciona, respecto a que el proceso de gestión escolar debe caracterizarse por procesos de autonomía, participación y formación. Esto se ejemplifica en el Cuadro 3 "Procesos iniciados en las escuelas incorporadas al PEC":

Cuadro 3: Procesos iniciados en las escuelas incorporadas al PEC

Características de la gestión escolar	Descripción	Líneas de acción del PEC
Autonomía	Debido a que la comunidad escolar tiene que desarrollar y ejecutar un proyecto escolar de acuerdo a sus necesidades de infraestructura, equipamiento, capacitación, entre otros aspectos, y todo ello para mejorar la calidad de los aprendizajes de la comunidad escolar. Asimismo la escuela debe gestionar los recursos económicos en relación a sus necesidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Reorientación de la gestión institucional -federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar. • Provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela.
Participación	Se debe fomentar la participación del director, docentes, padres de familia y alumnos en actividades relacionadas al proyecto escolar.	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura de espacios significativos para la participación social responsable.
Formación	Al desarrollar capacidades para la toma de decisiones, fomentar la participación social, se forman comunidades de aprendizaje. Que generan procesos de mejora continua en la educación.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y asesoramiento técnico especializado, para enriquecer el proceso de transformación escolar.

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 3 se relacionan las características de la gestión escolar y los procesos iniciados en las escuelas incorporadas al PEC. Estos procesos se encuentran descritos someramente en las líneas de acción del Programa.

Por último, se puede decir que la ejecución de un modelo de gestión escolar requiere de la coordinación institucional federal, estatal y local, que fomenten procesos de autonomía, participación ciudadana, formación de comunidades de aprendizaje, transparencia y rendición de cuentas. Estos procesos no son posibles sin el apoyo técnico, político y financiero de las instituciones educativas competentes. Como bien se puede apreciar, la gestión escolar, no es un proceso aislado, esta interrelacionado con el proceso de gestión institucional.

Capítulo III: Precedentes y Descripción del Programa Escuelas de Calidad

En este capítulo se brinda un panorama de algunos precedentes nacionales, e internacionales, que fueron generando la necesidad de considerar a la escuela como la unidad de cambio para la mejora educativa.

También es conveniente conocer el funcionamiento organizacional del PEC y cómo influye en la transformación del centro escolar para la mejora educativa, en este capítulo se describe la naturaleza del PEC en aspectos como objetivos, funcionamiento, financiamiento, agentes internos y externos y perspectivas.

3.1 Perspectivas nacionales e internacionales de las escuelas de calidad

La calidad y equidad son preocupaciones sustanciales en América Latina y hasta el momento se puede hablar de dos reformas educativas, según el Instituto de Fomento e Investigación Educativa.

La primera generación de reformas, tuvo lugar en la década de los ochenta y la principal preocupación fue la descentralización administrativa. Es decir, se transfirieron recursos y responsabilidades a las regiones y provincias para mejorar la eficiencia de los recursos, accesibilidad y cobertura de la educación básica. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar.

Una segunda generación de reformas (en los noventa) lleva a cabo el fortalecimiento de los procesos pedagógicos, contenidos culturales y de gestión escolar.

A pesar de estas “dos generaciones” de reformas educativas la escuela sigue en un estado de centralización, pues depende de las decisiones del mando federal. De igual forma, el control y la regulación que se realiza se utiliza solo para verificar el cumplimiento de los procesos pedagógicos –diseño, operación y evaluación de los planes y programas de estudio-, culturales, entre otros, sin evaluar las necesidades particulares de cada centro escolar.

Una “tercera generación” de reformas educativas, podría tener el IFIE, como objetivo brindar autonomía a las unidades escolares, reconociéndolas como unidad de cambio y convirtiéndolas en el centro del sistema educativo para mejorar la calidad y equidad educativa (IFIE, 2006).

Algunas experiencias internacionales ponen énfasis en que la clave para elevar la calidad de la educación no está sólo en la mejoría de los insumos, sino en la organización de las escuelas.

Por ejemplo, el Ministerio de Educación y Cultura de España¹¹, menciona que una mayor autonomía de las escuelas facilitaría “la adaptación de sus procesos de mejora a los contextos que le son propios, a la vez que exige de ellos una mayor responsabilización para llevarlos a efecto” (IFIE, 2006).

En los Estados Unidos se emplea una gama de estrategias para mejorar la calidad educativa, todas ellas centradas en la escuela, con lo cual intentan mejorar el clima escolar y promover cambios organizacionales basados en la opinión de la comunidad escolar. En Chile las comunidades escolares “están facultadas para decidir qué y cómo enseñar, los más pobres reciben apoyos e incentivos preferenciales [...]” (IFIE, 2006). En Colombia la implementación del modelo de Escuela Nueva, que trata de mejorar la calidad en la educación básica (Schiefelbein, 2005:37). La experiencia colombiana con el modelo de Nueva Escuela, en 1985, fue una fuente de inspiración para países como Brasil, Ecuador, Guyana, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, entre otros países de América Latina, Asia y África (Colbert, 2005:279).

Se puede decir el objetivo de mejorar la calidad educativa no tiene fronteras, es un objetivo global que busca logros en el aprendizaje y en el rendimiento escolar de los alumnos. Los gobiernos se preocupan por diseñar e implementar políticas a favor de la educación. La educación se considera no un gasto sino una inversión para el desenvolvimiento del capital intelectual, con lo cual se busca incrementar el desarrollo y crecimiento económico, social y cultural de los países.

3.1.1 Situación nacional

En la década de los setenta los planes y políticas en materia de educación del Gobierno Federal se basaban totalmente en un modelo *Top-down*¹², donde el

¹¹ Ministerio de Educación y Cultura, Premio a la Calidad en Educación. Tomado de www.ifie.edu.mx. Consultada el 10 de abril de 2006.

¹² Se puede entender a este modelo *Top-down* o de arriba abajo como el proceso en donde la esfera política no tiene ninguna relación con la esfera administrativa, es decir, “la esfera política decide [y] la esfera administrativa sólo pone en marcha las decisiones. [...] La administración no es

gobierno federal impone un solo modelo de política pública para todos los estados, sin considerar sus necesidades, diferencias poblacionales y costumbres. Se generaban políticas públicas homogéneas para estados heterogéneos. Por tanto, se consideraba que la forma de ejecutar planes y programas educativos era desde los niveles superiores del gobierno y en particular desde la administración central, lo cual provocaba que esta fuerte centralización tuviera una sobrecarga de responsabilidades y de demandas en el centro. Además ello representaba cierta responsabilidad que podría saturar al gobierno central para poder cumplir con las demandas locales generando incapacidad para responder. Otro problema que se tenía dada esta práctica centralista de toma de decisiones y acciones, era la forma de adecuar los grandes planes nacionales a las áreas locales. Se presentaban grandes dificultades para implementar los objetivos, metas y acciones previstas en los planes generales.

Los planificadores fueron tomando conciencia respecto de cómo conducir la administración educativa, debido a la gran segmentación y desarticulación en los distintos ámbitos de gobierno.

Ante esta situación, el Plan Nacional de Educación, de 1977-1982, consideraba aumentar la capacidad y gestión de la planeación de las autoridades educativas superiores e intermedias, así como mejorar la articulación entre los órdenes de gobierno. Sin embargo, aunque se estaban llevando a cabo procesos de descentralización y desconcentración estos procesos eran aún inmaduros.

Unos años más adelante, en 1992, surge una estructura federalizada o descentralizada de la administración de la educación básica, mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica. Con base a este Acuerdo se reforma el artículo 3o. de la Constitución que tiene como ley reglamentaria a la Ley General de Educación (LGE) de 1993. La LGE hizo que la

más que una variable dependiente de la política” (Tamayo, 1997:299). Esta sería la forma de comprender el proceso de formación de las políticas públicas que viene de arriba-abajo.

Existe en este modelo la especialización absoluta de papeles, es decir, quien decide no implementa y viceversa. Se deja en claro la jerarquía del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Este modelo tiende a seguir estrictamente los principios de control, coordinación, sin dejar que se retroalimente desde abajo, y en algunos casos ha demostrado no ser la mejor alternativa para la solución de problemas dada su rigidez (Tamayo, 1997).

estructura en el sector educativo se dividiera entre la federación y los estados. Sobre la distribución de competencias, la LGE lleva a cabo muchos de los preceptos del Acuerdo, pero aunque se pretendía poner en operación el principio de cercanía, a los municipios se les asignaron competencias mínimas, el municipio solo se limitaría a apoyar a los estados con respecto a cuestiones de mantenimiento y provisión de equipo básico a las escuelas públicas (Mejía, 2004: 170).

El ANMEB incluía tres elementos que modificaban la organización, los contenidos de la educación pública básica y la función magisterial.

El primero de ellos era la reorganización del sistema educativo, donde los estados empiezan a tener participación en introducir contenidos regionales. Pero se reserva al Gobierno Federal como el único planeador y evaluador de las normas y contenidos educativos para garantizar la unidad de la educación pública nacional. El segundo era la reformulación de los contenidos y materiales, realizándose una actualización de los contenidos curriculares de las materias de enseñanza.

El tercero y último, se refiere a la revaloración de la función magisterial, donde se brinda capacitación, asesoría, formación y estímulos económicos a los docentes.

Por otro lado, la organización de la estructura federal se modifica y se crea la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, actualmente Subsecretaría de Educación Básica, integrada por diversas direcciones generales: la de normatividad, materiales y métodos: actualización e investigación educativa; de las cuales ninguna escuela de educación básica dependería (Arnaut, 2005:9).

Esta nueva estructura liberó a la Secretaría de Educación Pública de una serie de responsabilidades políticas, administrativas y laborales, con ello según Arnaut se fortaleció su capacidad técnico-pedagógica, “para actualizar los libros de texto gratuitos y producir otros materiales de apoyo para maestros y alumnos. Y de igual forma para diseñar y conducir un amplio repertorio de programas nacionales que buscan mejorar la calidad y equidad de la educación básica y normal de todo el país” (Arnaut, 2005:9).

Con la modificación de la estructura organizativa de la SEP, se empezó a construir un proceso de descentralización político-administrativo, con el cual las nuevas

administraciones educativas de los estados y las escuelas públicas de educación básica del país, pasaron a depender de la administración directa de las autoridades estatales. Así las autoridades locales hacen cumplir las normas y programas educativos nacionales.

A pesar de las reformas político-administrativas de 1992 se continuó trabajando de forma centralista. A la SEP le correspondían facultades exclusivas como la formulación de los planes y programas de estudio y al orden estatal, Secretarías, Subsecretarías e Institutos, la operación de los servicios educativos.

Con el transcurso del tiempo y pese a estos sesgos negativos se fue transformando el modelo tradicional del sistema educativo a un modelo de gestión del sistema educativo. Que se caracteriza por un mayor fortalecimiento de las capacidades de los estados para conducir sus respectivos sistemas de educación de acuerdo a sus necesidades locales.

En esta distribución de competencias y recursos del sistema educativo, entre 1993 y 2001, a la escuela no se le planteó ninguna, es decir, la escuela no tenía márgenes de decisión sobre la gestión de sus recursos financieros.

La escuela empieza a tener presencia a partir del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE). Donde se busca convertir a la escuela en el centro del sistema educativo. Al fortalecer el principio de cercanía y reformar la gestión escolar, "... como vehículo más adecuado para la generación de ambientes escolares favorables al logro de los aprendizajes de los alumnos, mediante la participación corresponsable de alumnos, docentes, directivos y padres de familia" (SEP, 2001; 139, en Mejía, 2004:171).

Ello nos lleva a hablar de un tipo de descentralización que se está gestando en el sistema educativo mexicano. La descentralización pedagógica "busca adecuar el currículo a las necesidades y características locales, [... y así procurar] una formación más pertinente. En ésta se transfieren las siguientes funciones: determinación de parte del currículo y del modelo pedagógico, adquisición de material didáctico, contratación de asistencia técnica; acondicionamiento de la infraestructura y adquisición de equipamiento. Los recursos se asignan por

proyecto y con destinación específica [...] y se rinde cuentas al ámbito que financia el proyecto.” (Mejía, 2004: 167).

Se puede afirmar que la transformación de la estructura orgánica del sistema educativo, fortaleció a los estados y comenzó a surgir la necesidad de poner atención en transformar el modelo de gestión escolar. A causa de los obstáculos que se presentan en las escuelas, como es el estrecho margen para tomar decisiones, prácticas docentes rutinarias y rígidas, deficiencias de infraestructura y equipamiento, entre otras cuestiones que han dificultado la eficiencia escolar y la calidad educativa. Ante estos inconvenientes una política que trata de crear un nuevo modelo de gestión escolar es el Programa Escuelas de Calidad.

3.2 Programa Escuelas de Calidad

El PEC se crea oficialmente el 3 de abril de 2001, como una iniciativa de la administración educativa federal (2001-2006), con el objetivo de:

“Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad” (Reglas de Operación, 2001:93).

Las Reglas de Operación del PEC indican que este Programa es uno de los elementos clave de la política nacional orientada a la reforma de la gestión educativa. Mediante esta reforma el gobierno mexicano “busca superar los diversos obstáculos para el logro educativo, identificados en el Programa Nacional de Educación, 2001-2006, como son: el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación, la ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño, los excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores y supervisores, las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social, las prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos, así como las deficientes condiciones

de infraestructura y equipamiento” (Reglas de Operación del PEC, 2006:3, Tercera Sección).

El PEC busca subsanar estos problemas a través de promover el fortalecimiento de la gestión escolar, estableciendo vínculos entre los actores involucrados en el proceso escolar y su entorno. Esto contribuye a crear un sentido de corresponsabilidad en la educación donde la comunidad escolar comparte y realiza un proyecto escolar de acuerdo a las necesidades de la escuela, y para el cual consigue diversos recursos que son necesarios para llevarlo a cabo con el fin de mejorar la calidad de la educación que se imparte.

En el mismo sentido como señala el Observatorio Ciudadano de la Educación, el PEC “pretende transformar gradualmente la cultura institucional, que incluye formas de gestión, planeación y control de la administración educativa. No es un reto sencillo si se reconoce que la estructura tradicional de organización no sólo no contribuye sino que se resiste a los cambios democráticos que pretenden, como en este caso, impulsar un modelo escolar autogestivo con base en los Consejos Escolares de Participación Social *–integrado y presidido de la escuela por el Director, incluye también al Presidente de la Asociación de Padres de Familia y un representante de los docentes que es al mismo tiempo el representante del Sindicato Nacional de Docentes en una determinada escuela*”¹³.

Como parte del reconocimiento explícito a los graves obstáculos que una empresa de esta naturaleza contiene, el PEC invocó al criterio de subsidiariedad. Es decir, consideró como necesario un lapso de cinco años como mínimo para evaluar los frutos en la mejora de los aprendizajes de los educandos, pues el primer esfuerzo se concentró en la mejora de la gestión institucional¹⁴ entre el centro y las entidades federativas, la difusión de los objetivos del programa entre jefes de sector, supervisores, directores, profesores y padres de familia. Solo a partir del

¹³ Las cursivas no es del texto citado son de Santizo (2006:39).

¹⁴ Respecto a la Reforma de la Gestión Institucional, el Programa Nacional de Educación (2001-2006:129), menciona: “Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela.”

2004-2005 se supone tendría lugar el inicio de la reforma a la gestión escolar” (OCE, 2006:23-24).

El modelo autogestivo¹⁵ es un resultado del cambio de la cultura organizacional de la escuela, involucrando procesos de gestión escolar, eficacia escolar, gobernanza, liderazgo, trabajo en equipo y participación social. La figura 2 del “Modelo de autogestión”, muestra las características del modelo autogestivo, en donde las comunidades escolares, son capaces de planear, diagnosticar sus problemas, fomentar la participación social, transparencia y rendición de cuentas.

Figura 2: Modelo de autogestión



Fuente: Evaluación Externa del PEC (Bracho, 2004:40)

Para que el PEC pueda instituir un modelo autogestivo es necesario que busque abatir factores que obstaculizan el logro educativo de los educandos como aquellas condiciones precarias de infraestructura, en las que la escuela enfrenta y limitan el aprendizaje de los alumnos, así como fomentar la participación social de

¹⁵ Autogestión. “En la educación, los profesores renuncian a la autoridad para limitarse a la simple motivación del alumno. Resulta de difícil aplicación; en la práctica se ha utilizado con mayor frecuencia la cogestión, en la cual los alumnos participan en las organizaciones y funcionamiento de las clases, pero no intervienen en los programas de estudio” (La Enciclopedia: 2004:1264). Por tanto, el término autogestión en este trabajo, se entiende como un sistema de gestión que es compartido por la comunidad escolar, en equipos autodirigidos, en el que los miembros tienen parte activa en las decisiones y en la operación del proyecto escolar.

la comunidad escolar para planear y operar las estrategias que ayuden a subsanar las necesidades materiales, humanas y financieras de la escuela. Por ello en un inicio la población objetivo del PEC se enfocó, según Bracho, en “escuelas públicas con mayor matrícula que atendieran a población urbano-marginada, ahora se abandona esta prioridad y se abre el espectro de atención a todas las escuelas públicas de educación básica, incluyendo explícitamente a escuelas que atiendan a estudiantes indígenas, escuelas que atiendan a estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad –escuelas integradoras-, escuelas multigrado, campamentos que atiendan a estudiantes migrantes y centros comunitarios de Consejo Nacional de Fomento Educativo” (Bracho, 2004: 43).

Probablemente, en un inicio el PEC priorizó atender aquellas escuelas que contaban con una mayor población urbano-marginada, debido a que éste tipo de escuelas públicas tienen insuficiente poder de presión para resolver sus necesidades escolares. Sin embargo, el PEC al extender su espectro de atención, fomenta que todas las escuelas de educación básica, conozcan y ejecuten un nuevo modelo de gestión escolar, procurando aprovechar el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, en un ambiente de deserción, mala calidad educativa y prácticas rutinarias, formales y rígidas.

La intención del PEC es transformar la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporen, institucionalizando en cada centro la cultura de rendición de cuentas, así como el ejercicio de planeación y evaluación. Con el apoyo de la reflexión colectiva y el involucramiento responsable de todos los integrantes de la comunidad escolar se busca avanzar en la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar y como punto de partida promover prácticas pedagógicas innovadoras y flexibles.

3.3 Descripción y análisis del objetivo PEC

Las Reglas de Operación del PEC, se actualizan cada ciclo escolar, según los requerimientos del Programa, por lo que el objetivo general actual es:

“Instituir en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al Programa, un modelo de gestión con enfoque

estratégico orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas (Reglas de Operación, 2006:2.1).

La diferencia entre el objetivo planteado en 2001 y 2006, es que el primero sólo buscaba *fomentar* la transformación de las escuelas y el segundo busca *instituir* un modelo de gestión escolar con la pretensión de institucionalizar en las escuelas de educación básica un modelo autogestivo dirigido a mejorar los niveles de aprendizaje de la comunidad escolar.

Del objetivo general del PEC se establecen los objetivos operativos que se muestran en el cuadro 4:

Cuadro 4: Objetivos específicos del PEC

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Instalar en cada escuela incorporada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación y evaluación con enfoque estratégico, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.• Orientar la gestión estratégica escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del Programa.• Establecer estrategias de impulso a la participación social a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.• Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de gestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al Programa. |
|--|

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2006.

Los objetivos específicos del PEC se pueden considerar elementos de un modelo autogestivo en las escuelas, que consiste en que la comunidad escolar es autónoma capaz de analizar sus problemas, planear sobre el uso de sus recursos monetarios con el propósito de mejorar la calidad del aprendizaje de toda comunidad escolar. Este modelo requiere de estrategias institucionales, que apoyen políticas y acciones para fomentar la participación social, la transparencia y rendición de cuentas para instituir la transformación de la gestión escolar.

Los objetivos específicos del PEC buscan alcanzar cuatro líneas de acción, que se caracterizan por ser la estructura fundamental del funcionamiento del PEC:

- 1) Reorientación de la gestión institucional -federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar;
- 2) Capacitación y acompañamiento técnico especializado, para enriquecer el proceso de transformación escolar;
- 3) Apertura de espacios significativos para la participación social responsable, y
- 4) Provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela (RO, 2006:1).

La gestión institucional participativa, la provisión de recursos financieros, la participación social y la capacitación por parte de las autoridades estatales hacia las escuelas acerca de la normatividad del PEC, su funcionamiento e implementación son procesos iniciados en las escuelas que voluntariamente se incorporen al PEC con el propósito de crear un nuevo modelo de gestión escolar, en cada una de las escuelas de nivel básico.

La transformación de la gestión del sistema educativo, según el Programa Nacional de Educación (2001-2006:55) debe ocurrir en por lo menos tres niveles:

- a. Micro sistémico: Donde cada escuela sea capaz de diagnosticar sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, a través de la participación social de la comunidad escolar.
- b. Intermedio: Se refiere al fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a las escuelas e instituciones.
- c. Macro sistémico: Respecto a los cambios sobre las grandes decisiones de política educativa y a las transformaciones del sistema en los ámbitos central y estatal. Aquí, los cambios se refieren tanto a las grandes decisiones de política educativa, como a las transformaciones del sistema en los ámbitos central y estatal. Algunos de estos cambios son: la reforma curricular, que tiene relación entre el sistema central y los gobiernos de los estados (federalismo educativo); los relativos a la distribución de los recursos y la necesidad de acciones afirmativas para impulsar la equidad; los relacionados a fomentar la participación social con la operación del sistema y la rendición de cuentas.

Esta serie de prescripciones busca fortalecer el sistema educativo en tres ámbitos: en el centro nacional, en el centro de cada estado y en el ámbito más cercano a la enseñanza, es decir, en las escuelas, con el objetivo de instituir nuevas formas de gestión escolar para transformar la toma de decisiones en las escuelas.

En relación al primer ámbito, es decir, la escuela, la normatividad del PEC Calidad sitúa a la escuela como unidad de cambio para fortalecer la calidad educativa, reconociendo la capacidad de la comunidad educativa para lograr una transformación de la escuela aún en condiciones poco favorables para alcanzar sus objetivos y metas (RO, 2006:1).

Una escuela que incluye los procesos de eficacia escolar, participación social, transparencia y rendición de cuentas “construye las condiciones objetivas y subjetivas del trabajo docente y que, al articular las metas, normas y programas del sistema educativo con la realidad concreta de cada plantel, facilita que los maestros de veras eduquen y la escuela entera se convierta en espacio pedagógico donde los alumnos aprovechan los recursos con que cuenta y crezcan como personas” (Latapí, 2005:15).

El objetivo general del PEC busca instituir un nuevo modelo de gestión escolar para transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas enfocado a mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje.

3.4 Funcionamiento del PEC

El PEC se basa en Reglas de Operación que son determinadas, interpretadas y actualizadas por la Coordinación Nacional del PEC¹⁶. Estas reglas se elaboran con base en un marco jurídico que incluye a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DGDGIE, SEP, 2006).

La operación y ejecución del PEC considera seis procesos: Incorporación, Acompañamiento, Formación continua, Financiamiento, Evaluación y Comunicación (RO, 2006:4.1).

¹⁶ La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (Coordinación Nacional del PEC) tiene la responsabilidad de ejecutar el PEC en representación de la SEP con la colaboración de las Entidades Federativas (Coordinaciones Estatales).

3.4.1 Incorporación

A la Coordinación Estatal del PEC le corresponde emitir y difundir la convocatoria, en la que se establecen los criterios de incorporación dependiendo de las condiciones de la región.

Ahora bien, una vez publicada la convocatoria, el segundo paso es el proceso de selección de las escuelas, la normatividad del PEC establece que:

“Cada entidad federativa diseñará su propia estrategia de operación del PEC, incluyendo los procedimientos de selección de escuelas, considerando los siguientes elementos: a) las Reglas de Operación, b) la política estatal de transformación de la gestión escolar, c) las necesidades de apoyo de las escuelas que atienden a población marginada y principalmente d) la disponibilidad de recursos económicos en su fideicomiso estatal” (RO, 2006:3.3.2).

Las autoridades competentes para el proceso de selección son el Consejo Estatal de Participación Social y el Comité Dictaminador¹⁷.

Las escuelas seleccionadas e incorporadas al PEC firman un convenio de desempeño, y al término del ciclo escolar informan con reportes técnicos y financieros a la Coordinación Estatal para ser evaluadas sobre los avances de su proyecto escolar, y poder solicitar su reincorporación para el siguiente ciclo escolar haciendo las recomendaciones sugeridas por las evaluaciones.

3.4.2 Acompañamiento

Las escuelas que voluntariamente se incorporan al Programa, con la participación de la comunidad escolar, deberán “comprometerse a recibir capacitación y asesoría para la elaboración y presentación del su Plan Estratégico de Transformación Escolar¹⁸ (PETE) y Programa Anual de Trabajo¹⁹ (PAT) o su equivalente.” (RO, 2006:3.3.1)

¹⁷ Vid infra, 3.7.

¹⁸ “El PETE es un documento que sintetiza los resultados de un proceso sistemático de autoevaluación y planeación y diseño de estrategias y acciones a mediano plazo (cinco años) para intervenir en la mejora de la gestión de la escuela. Debe realizarlo el director, los docentes y los miembros de la comunidad de la que es parte la escuela. Para el caso de las escuelas unitarias, este proceso lo llevará a cabo el docente a cargo y los miembros de la comunidad. En el documento se resumen los resultados de la autoevaluación inicial de la gestión escolar; la visión y misión de la escuela en su entorno comunitario; la función y compromisos del director y del

La capacitación y asesoría para elaborar el PETE y el PAT, se realiza a través de los apoyos técnicos-pedagógicos, que entre otras funciones realizan el seguimiento, evaluación y asesoría técnica del PEC.

3.4.3 Formación continua

Las escuelas que se encuentren incorporadas al PEC tienen que realizar un proyecto escolar, que es diseñado, ejecutado y evaluado por la comunidad escolar. Esta comunidad debe caracterizarse por ser autónoma, organizada, y debe ser capaz de aprender de sus errores, debilidades, fortalezas y oportunidades para educarse a sí misma.

Por ello, la formación continua de la comunidad escolar debe de contar con el respaldo y el apoyo técnico, político y financiero de las instancias estatales, quienes pueden promover la participación social de los actores escolares, para que éstos realicen actividades que respondan a sus necesidades.

3.4.4 Financiamiento

Las escuelas que cumplen con los requisitos para ser incorporadas al PEC pueden ser financiadas para desarrollar su proyecto escolar, de acuerdo a sus necesidades de infraestructura y/o necesidades técnico-pedagógicas, en el marco que establece el PEC para estos dos rubros²⁰.

El Fideicomiso “Fondo Nacional para Escuelas de Calidad” (FNEC) y los Fideicomisos Estatales de las Escuelas de Calidad (FEEC), realizan las diligencias y establecen los mecanismos para ejercer y distribuir los recursos destinados al Programa con el objetivo de instituir una gestión estratégica escolar.

3.4.5 Los procesos de Evaluación del PEC

Según las Reglas de Operación, la evaluación del PEC es interna y externa:

equipo docente; y se describen los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores que el equipo directivo-docente se propone realizar para mejorar la gestión de la escuela en sus cuatro dimensiones (pedagógica-curricular, organizativa, administrativa, así como de participación social.” (RO, 2006, *Anexo Técnico*:4.1)

¹⁹ “El PAT es un documento que permite avanzar hacia el logro de los objetivos del PETE o equivalente. Representa el nivel concreto de actuación para un ciclo escolar. En el PAT documento el equipo directivo-docente (docente a cargo en las escuelas unitarias), con la participación del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación, describe y establece metas, las acciones específicas que se desarrollarán, los responsables y la estimación de los recursos que aplicarán en un ciclo escolar. Para el periodo correspondiente, como parte de la formulación de las estrategias para lograr los objetivos del PETE o equivalente.” (RO, 2006, *Anexo Técnico*:4.1)

²⁰ Vid *infra*, 3.5.

La evaluación interna comprende los procesos y operación del PEC. Esta evaluación es realizada por la Coordinación Estatal junto con la escuela, al evaluar los resultados de las actividades del proyecto escolar en materia de desempeño escolar y uso de los recursos financieros. La forma de evaluar éstos aspectos es a través de instrumentos que elabora la Coordinación Estatal para que las escuelas puedan autoevaluarse en su trabajo organizacional, técnico-pedagógico y financiero. La evaluación del registro y control de los recursos financieros cuenta con el apoyo del SIPEC²¹.

Las escuelas que realizan una autoevaluación de sus actividades del proyecto escolar, también son sujetas a evaluaciones externas por parte de autoridades educativas estatales que aplican pruebas sobre el Índice de Aprovechamiento de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS), Examen de sexto año, Carrera Magisterial, entre otros para medir el desempeño de las escuelas.

La evaluación externa al PEC, es una obligación para toda política gubernamental, ello se plasma en el marco jurídico del Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se establece que toda política tiene que someterse a una evaluación externa por una institución independiente y reconocida en la materia a evaluar. El PEC tiene la obligación cada año de ser evaluado por una institución independiente académica y de investigación, que las autoridades competentes establecen (RO, 2006:6.2).

3.4.6 Comunicación

La Coordinación Nacional del PEC es la encargada de desarrollar mecanismos de información entre los niveles federal, estatal y la escuela con el propósito de retroalimentarse acerca de los logros, dificultades y retos del Programa. En el ámbito local entre la Coordinación Estatal y la escuela, el SIPEC, sirve como un mecanismo de comunicación y control, porque éste sistema se alimenta con información que proporcionan las escuelas acerca de los datos generales de la escuela (nombre, ubicación, número de alumnos, docentes, directivos), los

²¹ Vid infra, 4.3.

resultados de sus avances técnicos y financieros del proyecto escolar y la Coordinación Estatal verifica, da seguimiento y evalúa estos datos.

Las Reglas de Operación en su artículo 6.1 mencionan que el sistema de información SIPEC, “se integra con bases de datos de escuelas, alumnos, maestros y directivos, así como datos de origen y destino de los recursos económicos. Será responsabilidad de las autoridades estatales competentes, la instalación del sistema en las escuelas incorporadas y reincorporadas.”

El SIPEC es el mecanismo de información que retroalimenta a la Coordinación Nacional, Coordinaciones Estatales y Escuelas, acerca de los avances técnico-pedagógicos y uso-destino de los recursos financieros de ésta última.

Por lo tanto, los mecanismos de comunicación, transparencia y rendición de cuentas son necesarios en la ejecución del PEC, entre la Escuela y la Coordinación Estatal, y de ésta última con la Nacional para la implementación de cada uno de los procesos antes mencionados.

3.5 Financiamiento para las escuelas PEC

El PEC es financiado por un Fondo Nacional para Escuelas de Calidad y Fideicomisos Estatales de Escuelas de Calidad, cuyas aportaciones principales provienen del gobierno Federal y de los gobiernos Estatales²². Por cada dos pesos que aporten la entidad a su fideicomiso estatal, la SEP aporta hasta tres pesos como máximo y en una proporción de 1 a 1 entre los gobiernos estatales y las escuelas, es decir, por cada peso que los municipios, padres de familia o donaciones de organizaciones sociales y privadas hagan a las escuelas, el estado puede otorgar otro peso (RO, 2006:8).

Los recursos asignados a cada escuela en el ciclo escolar 2006-2007, pueden gastarse de la siguiente forma:

²² El Programa está financiado aproximadamente con recursos de origen federal en un 60%, estatal 20%, municipal 10% y privado 10%. Ello está sujeto a cambios, dependiendo la aportación de cada uno de los niveles de gobierno.

Cuadro 5: Destino de los recursos financieros en el ciclo escolar 2006-2007

Concepto	Aprendizaje	Infraestructura
Escuelas que en este ciclo se reincorporan y hayan permanecido en el PEC al menos cuatro años.	Al menos 50% se asigne para la adquisición de libros, útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo, así como otros componentes que favorezcan el aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes, directivas y de padres familia.	El resto, 50%, podrá asignarse para la rehabilitación, mantenimiento, construcción y ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario.
Escuelas que no cumplan con lo anterior y se incorporen o reincorporen en este ciclo.	Al menos 30% se asigne para la adquisición de libros, útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo, así como otros componentes que favorezcan el aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes, directivas y de padres familia.	El resto, 70%, podrá asignarse para la rehabilitación, mantenimiento, construcción y ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario.

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2006.

Cómo se aprecia en el Cuadro 5, el porcentaje de los gastos destinados a infraestructura y el porcentaje destinado a componentes que favorecen el proceso de enseñanza aprendizaje varía dependiendo de los años que la escuela haya estado incorporada al PEC, es decir, la escuela que tiene al menos cuatro años incorporada al Programa puede destinar el 50% para gastos de infraestructura y el resto a componentes útiles para la enseñanza.

Asimismo estos porcentajes han variado casi cada ciclo escolar como se muestra en el Cuadro 6 “Destino de los recursos financieros en la escuelas PEC.

Cuadro 6: Destino de los recursos financieros en las escuelas PEC

Destino del recurso Ciclo Escolar	2001-2002 %	2002-2003 %	2003-2004 %	2004-2005 %	2005-2006 %
Porcentaje destinado a gastos en componentes útiles para la enseñanza y el aprendizaje de la comunidad escolar. (Adquisición de libros, útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo, entre otros)	20	20	25	25	30
Porcentaje destinado a gastos de infraestructura. (Rehabilitación, mantenimiento, construcción y ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario)	80	80	75	75	70

Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del PEC.

Del Cuadro 6 se puede observar que el porcentaje destinado a infraestructura y equipamiento es mayor que el porcentaje destinado a requerimientos de componentes escolares, por ejemplo en el ciclo escolar 2001-2002 y 2002-2003 el porcentaje para infraestructura es 4 veces mayor que el porcentaje que se destina a componentes de aprendizaje y para el 2005-2006 el porcentaje para infraestructura es 2.3 veces mayor que el porcentaje para la enseñanza. El PEC destina mayor apoyo a cuestiones de infraestructura, porque su población objetivo se focaliza en escuelas deficientes de un ambiente de trabajo adecuado para mejorar el aprendizaje de la comunidad escolar.

Por otro lado, el financiamiento para las escuelas PEC ha sufrido una reducción paulatina de su presupuesto, por ejemplo, la proporción entre gobiernos estatales y las escuelas, ha ido a la baja porque en 2001 era de 2 a 1 y paso de 1 a 1 en 2003 a la fecha. Por cada peso que los municipios, padres de familia o donaciones de organizaciones sociales y privadas realizan a las escuelas, el gobierno estatal puede otorgar otro peso.

Otro cambio fue la reducción de los montos máximos en las aportaciones iniciales a la escuela, en el primer ciclo escolar del PEC 2001-2002 era de 100 mil y posteriormente disminuyó a 50 mil pesos anuales por escuela como se muestra en el Cuadro 7.

Cuadro 7: Montos máximos de aportaciones iniciales a las escuelas PEC

Montos máximos Ciclo Escolar	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
<i>Aportaciones iniciales</i>	100,000	50,000	50,000	50,000	50,000

Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del PEC.

El Observatorio Ciudadano de la Educación señala que “se observa una lenta pero gradual reducción de los recursos federales asignados al PEC como porcentaje del gasto total en educación básica a partir del 2003. Considerando la evolución del financiamiento en el 2001 se destinó el 0.21%; en el 2002 el crecimiento resultó significativo y alcanzó un 0.68%; no obstante, para el 2003 se presenta una reducción de 0.65% y para el 2004 fue de 0.63%. Y la misma tendencia hacia la

baja es posible identificar en las estimaciones del V informe presidencial, para el ciclo escolar 2005-2006 (OCE, 2006:23).

Hasta el momento no hay una explicación oficial que justifique la reducción del presupuesto.

3.5.1 Financiamiento del Banco de Mundial

El Banco Mundial, en 2004 consideró al PEC “uno de los proyectos más prometedores dentro del proceso de modernización del sistema de Educación Básica en México, el cual promueve un acercamiento real a las escuelas, elevando su calidad” (Tricia, 2004:2). El Banco Mundial señaló que “el PEC es un programa de gran potencial que ha mostrado ser exitoso desde su implementación, por lo que, en consideración de los funcionarios del Banco Mundial, el proyecto merece ser apoyado hasta lograr su plena institucionalización” (Tricia, Noviembre-2004).

En diciembre de 2005, el Banco Mundial, aprobó un préstamo “por un total de US\$240 millones, [que] tiene como objetivo mejorar la administración de las escuelas primarias públicas a través del fortalecimiento y la ampliación del PEC aplicado por el gobierno. El PEC es un programa voluntario e innovador cuya intención es reducir la brecha de calidad entre las escuelas a través de la entrega de donaciones para financiar planes de mejoramiento en algunas de ellas. El programa otorga autonomía escolar ya que fomenta la toma de decisiones compartidas entre directores, maestros y padres en torno al mejoramiento de la escuela” (Banco Mundial, 2005).

Según el Banco de Mundial, el préstamo tiene un período de reembolso de 15 años e incluye cinco años de gracia. El préstamo tiene los siguientes alcances:

- Participación federal del programa de donaciones escolares del PEC, que los estados complementan con fondos adicionales y ayudan a implementar en su jurisdicción. Para formar parte del programa, la escuela debe contar con administración participativa y presentar una propuesta satisfactoria de un plan de transformación escolar estratégica. Se calcula que unas 33.000 escuelas públicas resultarán beneficiadas por estas donaciones.

- Seguimiento y supervisión del programa para asegurar el cumplimiento de las normas de operación en todo el país y entregar amplia información al público acerca de las operaciones y los resultados del programa.
- Estudios sobre políticas, actividades de evaluación del programa y experimentos piloto para probar posibles ajustes tanto al diseño como al financiamiento del programa (Banco Mundial, 2005).

3.5.2 Costos para la ejecución del Programa usando el financiamiento del Banco Mundial

La ejecución del Programa implica ciertos costos en actividades de financiamiento a las escuelas, seguimiento, supervisión, estudios sobre políticas y evaluación del programa. La utilización del financiamiento del Banco Mundial es para hacer posible la participación del Gobierno Federal en estas actividades, el Cuadro 8 ejemplifica esta situación:

Cuadro 8: Costo del Programa por Componente (US \$ millones)

Componentes	Costo <i>Recursos totales destinados a cada componente 2006-2009</i>	% del Total	Recursos financieros del del Banco Mundial	% del componente financiado por el Banco Mundial Financiado
1 Donación a escuelas	324.7	88.43	234.49	95.75
2 Monitoreo y Seguimiento del Programa	15.15	4.13	0	0.00
2.1 Monitoreo del Programa	0.16	0.04	0	0.00
2.2 Apoyo a la implementación del Programa	9.99	2.72	0	0.00
2.3 Divulgación del Programa	5	1.36	0	0.00
3 Desarrollo de política y evaluación	5.8	1.58	0.91	0.40
3.1 Evaluación del Programa	5	1.36	4.23	1.75
3.2 Estudios de Política	0.8	0.22	0.68	0.28
Comisión de Apertura	0.60	0.6	0.16	0.25
Total	367.2	100	240	100

Fuente: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, *Manual de Operación del PEC*, 2005:36

Como se puede observar en el Cuadro 8, “Costo del Programa por Componente”, en la primera columna se muestra el costo en millones de dólares de cada uno de los componentes del Programa. En la segunda columna, el porcentaje que representa cada componente en relación al total de los costos, es decir, de los \$346.25 millones de dólares, 88.43% es destinado a donación para escuelas, 1.58% a desarrollo de política y evaluación, 0.22% a estudios de política y así con cada uno de los componentes.

En la tercera y cuarta columna, se muestra el destino de los recursos financiados por el Banco Mundial por componente, de los 240 millones de dólares, US\$234.49 son destinados a donación para escuelas, que representa un 95.75% de financiamiento que aporta el Banco Mundial y el resto del financiamiento se destina al desarrollo y estudios de política y evaluación del Programa.

El financiamiento del Banco Mundial es un Préstamo Programático Ajustable (*Adjustable Program Loan-APL*), es decir será implementado en tres fases. “La primera fase, que comprende el periodo 2006-2008, será fundamentalmente de consolidación del Programa en aproximadamente 20,000 escuelas, de definición de instrumentos y puesta en marcha del proceso de evaluación de impacto y de pruebas piloto para la incorporación de escuelas ubicadas en zonas urbanas de mediana, alta y muy alta marginación. En la segunda etapa, durante el período 2009-2011, el Programa será fortalecido y expandido en zonas de muy alta marginación urbana y semi-urbana con el propósito de lograr mejores resultados de eficiencia interna de las escuelas participantes a través de mayores tasas de retención escolar y menores tasas de abandono escolar. La tercera etapa (2012-2014) se caracteriza por mayor expansión del Programa y obtención de mejores resultados de aprendizaje de sus alumnos” (DGDGIE, 2005)

El Gobierno Federal y el Banco Mundial revisarán y evaluarán los avances logrados en la fase I y con base a esos resultados decidirán iniciar o no la fase II y de igual forma con la fase III.

El Cuadro 9 describe los costos de la primera fase del préstamo del Banco Mundial, mostrando una proyección anual de costos de cada uno de los componentes que integran el PEC:

Cuadro 9: Estimación de Costo por Componente y Proyección Anual
(US \$ millones)

COMPONENTES		2006	2007	2008	2009	Costo Total del PEC
1	Donación a escuelas	36.40	96.10	96.10	96.10	324.70
2	Monitoreo y Seguimiento del Programa	1.76	4.35	4.81	4.23	15.15
2.1	Monitoreo del Programa	0.01	0.05	0.06	0.05	0.16
2.2	Apoyo a la implementación del Programa	1.50	2.80	3.00	2.69	9.99
2.3	Divulgación del Programa	0.25	1.50	1.75	1.50	5.00
3	Desarrollo de política y evaluación	0.29	1.74	2.01	1.76	5.80
3.1	Evaluación del Programa	0.25	1.50	1.75	1.50	5.00
3.2	Estudios de Política	0.04	0.24	0.26	0.26	0.80
Comisión de Apertura		0.60				0.60
Total		39.05	102.19	102.92	102.09	346.25

Fuente: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, *Manual de Operación del PEC*, 2005:36

El Cuadro 9 muestra una estimación anual de costos por cada uno de los componentes del PEC, observándose en el rubro donación a escuelas que en 2006 se destina US\$36.40 y para 2007, 2008 y 2009 hay un aumento de recursos en un 264.01%, es decir, US\$96.10 anual. Por lo tanto, se destinan más recursos a donación a escuelas, porque la finalidad del préstamo es incrementar el número de escuelas incorporadas en el Programa, y seguir apoyando a las escuelas ya incorporadas para pasar a la fase II (2009-2011) y después a la fase III (2012-2014) del Préstamo Programático Ajustable del Banco Mundial.

3.6 Estadística de escuelas atendidas por el PEC

El Programa actualmente se ha ejecutado durante cinco ciclos escolares, en los cuales ya benefició a 37 692 escuelas de educación básica²³.

²³ El número total de escuelas de Educación Básica es de 218,059 escuelas de las cuales: 87,801 escuelas de nivel Preescolar; 97,418 escuelas de nivel primaria y 32,840 escuelas de nivel Secundaria (SEP-Estadísticas, <http://www.sep.gob.mx>. Consultada el 21 de octubre de 2006).

El Cuadro 10, brinda un panorama de las escuelas que voluntariamente se incorporaron al PEC y las aportaciones del Gobierno Federal en cada uno de los ciclos escolares.

Cuadro 10: Escuelas PEC y recursos

PEC	Ciclo escolar	Escuelas Incorporadas	Aportaciones del Gobierno Federal (pesos)
PEC I	2001-2002	2, 239	329,000,000
PEC II	2002-2003	9, 780	1,128,000,000
PEC III	2003-2004	15, 578	1,175,000,000
PEC IV	2004-2005	21, 824	1,195,639,722
PEC V	2005-2006	37,692	1,174,315,998
PEC VI	2006-2007	Se calcula que el número de escuelas incorporadas llegará a 50,000	1,174,315,998

Fuente: Elaboración propia con base en la información "Estadística de Escuelas PEC", en <http://basica.sep.gob.mx> y Reglas de Operación del PEC. Fecha última de actualización 12 de septiembre de 2006.

Como se puede ver en el Cuadro 10, la tendencia es que el número de escuelas incorporadas, se triplique en cada ciclo escolar, aunque las aportaciones del Gobierno Federal han ido en descenso en el PEC V y VI.

3.7 Agentes participantes

En este apartado se examinan las funciones de los participantes internos y externos involucrados en el Programa.

En el primer cuadro se describen algunas de las funciones de la Comunidad Escolar, es decir, los agentes internos conformados por:

- a) Director, que tiene la función principal de facilitador, coordinador y vigilante del proyecto escolar y preside el Consejo Escolar de Participación Social.
- b) Docentes, son en parte ejecutores y participantes del proyecto escolar.
- c) Padres de Familia, son colaboradores y participantes del proyecto escolar.
- d) Alumnos, receptores de la enseñanza en un nuevo proceso de gestión escolar. (Ver Cuadro 11)

Cuadro 11: Actores internos (Directivos, Docentes, Alumnos, Padres de Familia)

Agente interno	Funciones
<i>Director de la Escuela</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar y coordinar las actividades del Consejo Técnico para la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Estratégico de Transformación Escolar o equivalente y del Programa Anual de Trabajo. • Promover la incorporación al Consejo Técnico, del personal del servicio de apoyo de educación especial, que participe en este. • Asegurar la oportuna aplicación de las evaluaciones externas en el marco del Programa. • Administrar y comprobar el uso de los recursos en coordinación con el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS). • Realizar informes para alimentar al Sistema Escolar de Información del Programa Escuelas de Calidad (Sistema de Información Escuelas de Calidad). • Vigilar el cumplimiento de la normatividad vigente.
<i>Docentes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Estratégico de Transformación Escolar o equivalente y del Programa Anual de Trabajo. • Participar activamente en el Consejo Técnico. • Participar en el proceso de autoevaluación del proyecto escolar y su seguimiento, así como conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas de Carrera Magisterial, el Índice de Aprovechamiento de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS), Examen de sexto año, entre otros para aplicar las medidas de mejora pertinentes.
<i>Estudiantes</i>	Los estudiantes son los sujetos de la educación <i>par excellence</i> y en buena medida son los principales o mandantes; sin embargo, tienen poco poder sobre la educación, especialmente sobre la evaluación de la calidad y cantidad del servicio (Ayala, 2006).
<i>Padres de Familia</i>	Los padres son mandantes con un poder muy escaso en la escuela y relativamente alto en el seno de la familia. El contexto institucional actual de la educación otorga a los padres muy pocos incentivos para participar en la educación de sus hijos (Ayala, 2006). Ante esta situación el PEC fortalece su participación a través del CEPS.
<i>Consejo Escolar de Participación Social</i> (Director, Presidente de la Asociación de Padres de Familia, un representante de los docentes que es al mismo tiempo el representante del Sindicato Nacional de Docentes en la escuela.)	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo el liderazgo del director de la escuela, elaborar el proyecto escolar que, una vez avalado por el supervisor, podrá ser presentado a la Coordinación Estatal del PEC. • Administrar los recursos asignados para su proyecto escolar. • Gestionar los recursos adicionales estatales, municipales y privados. • Participar en la autoevaluación de su proyecto escolar y su seguimiento, así como conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas de Carrera Magisterial, IDANIS, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, con base en Reglas de Operación del PEC, 2006.

En el cuadro 12 se aprecian algunas de las funciones que desempeñan cada uno de los agentes externos, involucrados en el proceso *escuelas de calidad*, de los cuales destacan los siguientes:

- a) Secretaría de Educación Pública (SEP), realiza funciones para definir, interpretar las reglas de operación del sistema educativo, así como supervisar y evaluar la implementación de dichas reglas de operación.
- b) Consejo Nacional de Autoridades Educativas, que se encarga de avalar las iniciativas de la SEP y analizar las evaluaciones de terceros, como por ejemplo del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
- c) Autoridades Educativas Estatales, emiten y difunden la convocatoria para el proceso de inscripción de las escuelas solicitantes, elaboran y proponen los criterios de asignación de recursos, proveen la capacitación y asesoría para el diseño de los proyectos escolares.
- d) Consejos Estatales de Participación Social en la Educación (CPESE), avalan los criterios de asignación de recursos, seleccionan a las escuelas participantes, administran y promueven los recursos estatales, además de conocer y analizar los resultados de las evaluaciones externas al PEC.
- e) Comité Dictaminador, selecciona y emite recomendaciones a las escuelas solicitantes. Éste Comité es integrado en cada entidad, según los lineamientos y procedimientos de la Coordinación Estatal del PEC con la colaboración del Consejo Estatal de Participación Social.
- f) Supervisores, tienen actividades de difusión y estimulan a las escuelas a participar en el Programa.
- g) Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), evalúa y desarrolla indicadores acerca de la calidad y equidad del sistema educativo, de educación básica, media superior. El INNE se vincula al PEC porque apoya a la SEP al promover la evaluación externa al Programa (*Ver cuadro 12*).

Cuadro12: Actores externos²⁴

Agente externo	Funciones
<i>Secretaría de Educación Pública:</i>	<ul style="list-style-type: none"> Definir una política nacional de calidad para los centros escolares. Establecer las líneas generales para el funcionamiento de los Consejos Estatales de Participación Social de la Educación. Esto se encuentra en la LGE. Implementar un programa integral, intensivo y permanente de capacitación para supervisores y directores, que incluya estímulos al desempeño. Conocer y valorar los resultados de las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación Básica. Administrar el Fondo Nacional para la Calidad Educativa y asignar los recursos a las entidades federativas de acuerdo a su matrícula en primaria y secundaria.
<i>Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CNAE):</i>	<ul style="list-style-type: none"> Avalar la política nacional de calidad y la fórmula de asignación de recursos. Conocer y valorar los resultados de las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
<i>Autoridades Educativas Estatales:</i>	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar y proponer los criterios de asignación de recursos entre categorías de escuelas, creando bolsas independientes para cada categoría, privilegiando a las más desfavorecidas. Elaborar y proponer los criterios de calidad particulares al estado, mismos que deberán ser congruentes con los criterios básicos de calidad definidos por la SEP y el Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Elaborar y proponer al CEPSE el Programa Estatal de Calidad Educativa con los criterios previamente definidos. Motivar y capacitar a sus supervisores y directores escolares para que participen con al menos una escuela de su zona. En el marco del programa nacional permanente para supervisores y directores, implementar sus propias acciones en esta materia. Elaborar y proponer los contenidos generales de los proyectos escolares. Constituir un cuerpo colegiado de especialistas (universidades, institutos de investigación, centros de maestros, consultores con experiencia en la reforma y mejoras escolares, etc.) encabezado por el área encargada de la Educación Básica en el estado, para: <ul style="list-style-type: none"> Asesorar en el diseño de los proyectos escolares. Dar seguimiento a los proyectos y en su caso, redefinir metas, objetivos y estrategias. <p>Ejemplos de estas autoridades dentro del PEC son:</p> <p><u>Coordinación General Estatal del Programa</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Coordinar y articular las acciones de los procesos de incorporación, financiamiento, formación, acompañamiento, evaluación y comunicación de diseño, operación, difusión y evaluación del PEC en la entidad. Proponer criterios estatales de focalización y asignación de recursos a las escuelas para la emisión de la convocatoria.

²⁴ También se puede consultar las funciones de estos participantes según las Reglas de Operación, en: <http://basica.sep.gob.mx/dgdegie/escuelasdecalidad/ROPEC206.pdf>

Agente externo	Funciones
	<p><u>Coordinación Académica Estatal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar acciones de desarrollo profesional para las mesas técnicas de nivel, jefaturas de enseñanza, jefes de sector, supervisores y apoyos técnicos pedagógicos o sus equivalentes. Proporcionar la adecuada capacitación a los integrantes del Comité Dictaminador, para la correcta valoración de los PETE's o equivalente y los PAT's.
<p><i>Consejos Estatales de Participación Social de la Educación(CEPSE):</i></p>	<p>Cada CEPSE quedará integrado por representantes de la sociedad y será encabezado por la autoridad educativa estatal.</p> <p>Sus responsabilidades son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avalar los criterios de asignación de recursos, entre categorías de escuelas y entre componentes y los criterios de calidad particulares al estado. • Establecer el marco general para la firma de los Convenios que deberán pactar cada escuela con: autoridades estatales y municipales, padres de familia, empresas, entre otros. • Conocer, analizar y opinar acerca de las evaluaciones externas al PEC. • Establecer los requisitos que deben cumplir las escuelas aspirantes a la certificación, y, en su caso, otorgar la certificación. • Administrar el Fideicomiso Estatal para la Calidad Educativa y asignar los recursos a los Consejos Escolares de Participación para la Calidad de aquellas escuelas cuyos proyectos hayan sido seleccionados. • Promover que los recursos estatales y municipales que consigan las escuelas sean adicionales a los que actualmente se canalizan a la educación.
<p><i>Comité Dictaminador Estatal</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los PETE's y los PAT's de las escuelas solicitantes y emitir las recomendaciones pertinentes. • Turnar los dictámenes a la Coordinación General Estatal (RO,2006) • Integrado en cada entidad, según los lineamientos y procedimientos que establezca la instancia estatal responsable del Programa, con la participación del Consejo Estatal de Participación Social. (RO, 2001:8.1)
<p><i>Supervisores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Invitar a las escuelas de su zona a participar en el programa. • Ofrecer asesoría a sus escuelas para la elaboración de su proyecto escolar. • Promover que el primer año participe, al menos, una escuela de su zona. • Difundir las experiencias de las escuelas participantes. • Estimular a otras escuelas a participar en años subsiguientes.
<p><i>Instituto Nacional de Evaluación de la Educación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar indicadores acerca de la calidad y equidad de sistema educativo. • Evaluación externa a las escuelas, aplicando pruebas de aprendizaje. • Proveer de información al sistema educativo. • Promover las evaluaciones externas a los programas de la SEP.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información del Instituto de Fomento e Investigación Educativa, en www.ifie.edu.mx. Consultado el 15 de abril de 2006.

En los cuadros 11 y 12, se describen las funciones de los actores que brindan apoyo operacional, académico y entretejen la estructura funcional del Programa

con la finalidad de diseñar, difundir, ejecutar y evaluar las acciones del PEC en las escuelas de nivel básico.

3.8 La escuela como eje de los cambios en el sistema educativo

El estrecho margen de las escuelas públicas para tomar decisiones sobre sus necesidades de financiamiento, planeación, infraestructura y equipamiento para mejorar la calidad de la enseñanza-aprendizaje, es por causa, según Bracho, del “[...] modelo tradicional, que ha concentrado en la punta del sistema, tanto la toma de decisiones como el diseño y ejecución de políticas. Al estar definidas las funciones en el sistema de manera vertical y jerárquica, el centro escolar ha tenido para sí la función de administrar la enseñanza, cumpliendo objetivos ajenos y ejecutando políticas que no responden a su propio contexto” (Bracho, 2002:53).

Ante esta problemática, la clave para la mejora escolar, reside en un proceso complementario que por una parte incluye insumos del sistema educativo (programas de capacitación, planes y programas de estudio, libros, materiales), y por otra, políticas educativas que ubiquen a la escuela como columna vertebral del sistema educativo, dejando atrás el modelo tradicional de administración escolar.

El PEC busca fortalecer la capacidad de la gestión escolar a través de la participación social de la comunidad escolar para que desarrolle un proyecto escolar de acuerdo a sus necesidades técnicas, pedagógicas y financieras en el marco de acción del Programa.

En una reunión con el Banco Mundial en octubre de 2004, el Subsecretario de Educación Básica y Normal, Lorenzo Gómez-Morin, manifestó la importancia de fortalecer los procesos de democratización del sistema educativo y de abrir los espacios a la participación social de los actores educativos para crear mecanismos que permitan a las comunidades escolares tomar sus propias decisiones. Lorenzo Gómez-Morin mencionó en esa reunión: *“... Aquí radica la importancia del PEC. [...] En los recientes años, un importante progreso de México ha sido la revitalización de su sistema de Educación Básica, teniendo como uno de sus propósitos principales el reorganizar el sistema educativo a través de un proceso de descentralización política que ha abierto nuevos espacios a la participación social y contribuye a formar una comunidad escolar*

más activa, y es el Programa Escuelas de Calidad, uno de los ejemplos más destacables dentro de este proceso” (Tomado de Tricia Gerardo, 2004:1).

El cambio organizacional impulsado por el PEC constituye un rompimiento con el enfoque tradicional para la elaboración de políticas educativas, es decir, respecto al esquema burocratizado vertical y jerarquizado que dificultaba la flexibilidad, el cambio y la innovación en todos los niveles del sistema.

Aunque el PEC es una política pública diseñada e implementada por el gobierno central, se pretende que el proyecto escolar y las iniciativas de cambio surjan por voluntad propia desde cada centro educativo para garantizar el logro de los proyectos escolares en el mediano y largo plazo.

3.9 Perspectivas del PEC

El PEC figura como un instrumento y base para el desarrollo de una nueva gestión pública en las escuelas. Según Santizo (2006:39): “la propuesta de organización del PEC se fundamenta en principios de la nueva gerencia pública donde las relaciones de poder, en las escuelas, se definen a través de la participación de la comunidad, con lo cual se establecen pesos y contrapesos entre sus miembros”. Loera señala que, el PEC es un instrumento de la política educativa nacional que pretende fortalecer las capacidades de la gestión escolar, la toma de decisiones, mejorar las condiciones de infraestructura para renovar a las escuelas públicas de educación básica hacia la mejora continua de la calidad y la equidad educativa (Loera 2005:21).

El PEC esta generando una nueva forma de organización, control y gestión en las escuelas públicas de nivel educativo básico, ello representa un gran avance en materia de descentralización educativa y políticas públicas factibles, capaces de responder a la realidad del orden local educativo.

Por otro lado, debido a que el PEC es una iniciativa de la gestión del Gobierno Federal (2001-2006), el Programa Nacional de Educación del mismo periodo, compromete este Programa hasta el ciclo 2006-2007. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el Gobierno Federal gestionó un financiamiento del Banco Mundial con la finalidad de asegurar la continuidad del PEC en la siguiente administración del Gobierno Federal para consolidarlo y lograr la transformación

de la escuela pública mexicana. El Préstamo Programático Ajustable del Banco Mundial es implementado en tres fases: la primera fase abarca el período (2006-2008), dependiendo de los avances logrados en esta primera fase sobre el incremento del número de escuelas incorporadas al Programa, el Gobierno Federal y el Banco Mundial decidirán iniciar o no la segunda fase (2009-2011), que debe caracterizarse por mejorar la eficiencia en las escuelas incorporadas, y de igual forma, la tercera fase (2012-2014), que tiene como objetivo mejorar los resultados del desempeño escolar de los alumnos (DGDGIE-SEP, 2006).

Capítulo IV: Nuevas formas de gestión pública

El fortalecimiento de la gestión institucional, advierte la necesidad de contar con una estructura federal que interactúe con las diversas instancias de gobierno. De tal manera que los gobiernos estatales y municipales puedan gestionar sus recursos humanos, materiales y financieros con un mayor margen de autonomía, o acción independiente, sin tener que entrar en tensiones constantes entre sí o con el orden federal.

El funcionamiento organizacional y administrativo de la acción pública tiene, según Bazaga, “que deshacerse paulatinamente de las viejas formas de organización y de relación con la sociedad, o si no hacen esto, al menos tiene que adicionar nuevos modos de organización y gestión a los clásicos de la burocracia”(Bazaga, 1997:105).

Algunos de estos nuevos modos son incluir en la gestión pública la pluralidad, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control de riesgos. Sin hacer de lado la capacidad de respuesta, calidad, productividad y receptividad, que el modelo burocrático clásico hace a un lado (Villoria, 1997:99).

La eficiencia, eficacia, organización y participación social, transparencia y rendición de cuentas, son temas de la agenda educativa que requieren atención. Si estas características no están presentes en las instituciones y en las políticas, difícilmente los gobiernos llegarán a consolidar la estructura democrática necesaria para diseñar, implementar y evaluar programas y políticas acordes a las necesidades regionales de los estados y de la sociedad.

La reorganización del sistema político debe incluir nuevas formas de gestión pública, es entonces más una necesidad que simplemente una modernización de la gestión del gobierno que se desenvuelve en un escenario político-social-económico complejo y demandante.

4.1 Impulso de la Gestión Institucional para el desarrollo de los procesos del PEC

El fortalecimiento de la gestión institucional es un proceso donde las relaciones intergubernamentales (RIG) requieren de planeación, coordinación y comunicación para reforzar las iniciativas de los gobiernos locales. Según Wright,

las relaciones intergubernamentales tienen dos dimensiones básicas: “en primer lugar, hacer referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de “gobierno” se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aún cuando puedan ser asimétricas. Por ejemplo en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional (v.g. un estado), entre éste y la instancia local (v.g. un municipio) o entre la primera y la última. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, entre otras” (Wright, 1997:11).

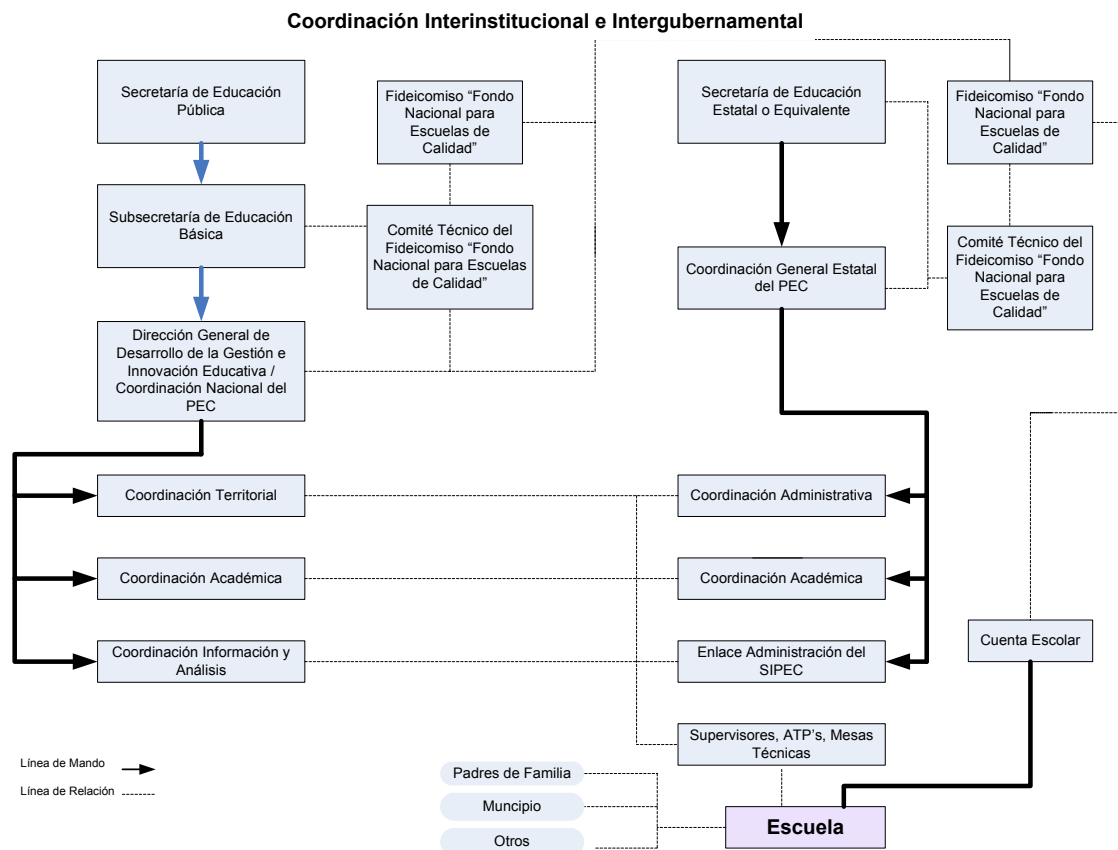
Por tanto, la conformación de las RIG es entendida como una compleja red de vínculos formales e informales, donde interactúa la totalidad de unidades de gobierno, y la relación de éstas unidades con otros actores políticos sociales y culturales e industriales para llegar a consensuar el diseño y la ejecución de planes, programas y políticas públicas.

Las RIG pueden incluir “división de tareas, autoridad, jurisdicción, responsabilidad y distintas modalidades de interacciones cooperativas y conflictivas” (Dror, 1996:307). Por lo que, las relaciones entre ámbitos gubernamentales implica cierta definición de competencias y negociaciones para formar coaliciones ganadoras, en el sentido de lograr los objetivos y metas propuestos.

Ahora bien, vinculando lo anterior con el PEC, la división de tareas, responsabilidad y rendición de cuentas, se refleja en las relaciones y niveles de coordinación intergubernamental que el Programa fomenta para el desarrollo y ejecución de sus procesos (Incorporación, Financiamiento, Formación Continua, Acompañamiento, Evaluación y Comunicación).

El Cuadro 13 muestra las relaciones intergubernamental e interinstitucional, que establecen las diferentes instancias federales y estatales del PEC para la planeación, comunicación, coordinación de los actores que intervienen en la ejecución del Programa (Manual de Operaciones, 2005:18).

Cuadro 13: Relaciones y niveles de Coordinación Intergubernamentales e Interinstitucionales que establecen las diferentes instancias federales y estatales del PEC



Fuente: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, *Manual de Operaciones del PEC*, 2005:19.

Como se puede observar en el Cuadro 13, la instancia federal -Secretaría de Educación Pública-, descentraliza los procesos y tareas relacionadas con el PEC a diversas instancias para un mejor desarrollo e implementación del Programa.

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, tiene la función de ejecutar el PEC -Coordinación Nacional del PEC- y se encarga de brindar el apoyo operacional y académico a las entidades estatales a través de diversas áreas:

- Coordinación Territorial, a través de sus cinco Coordinadores Regionales (Noroeste, Noreste, Pacífico, Sureste y Metropolitano), atiende a todos los estados de la República, y tiene la función principal de asesorar y vigilar a

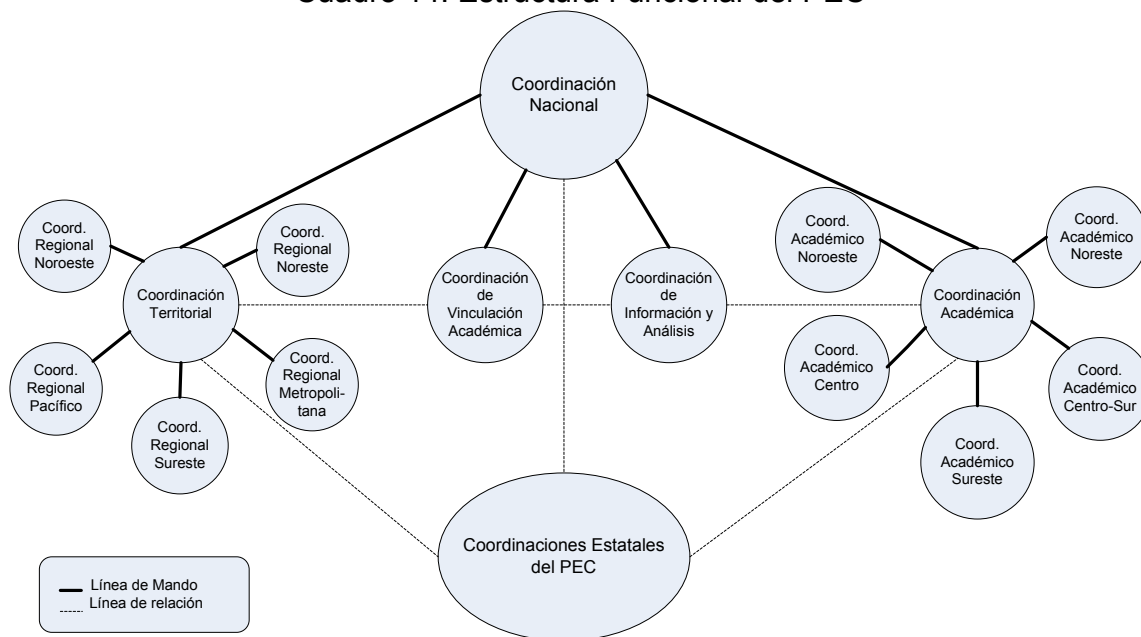
las Coordinaciones Estatales para el cumplimiento de las normas, políticas y Reglas de Operación del PEC.

- Coordinación Académica, a través de sus cinco Coordinadores Académicos Regionales (Centro-Sur, Noroeste, Noreste, Centro y Sureste), brinda capacitación y asesoría a los apoyos técnicos pedagógicos y equivalentes en su desarrollo profesional, y a directivos y docentes para la elaboración y seguimiento de su PETE y PAT. Asimismo a los integrantes del Comité Dictaminador para una correcta evaluación del PETE y PAT (RO, 2006:42).
- Coordinación de Información y Análisis, desarrolla y opera el Sistema de Información Programa Escuelas de Calidad, SIPEC. Esta Coordinación tiene comunicación con las Coordinaciones Estatales y las Escuelas para asesorar y alimentar la base de información del SIPEC.

Las Coordinaciones Territorial, Académica y de Información y Análisis tienen gran relación con el orden estatal –Coordinaciones Estatales- y éstas a su vez con las escuelas incorporadas al Programa, apoyándolas para cumplir sus objetivos y metas propuestas en el PETE y PAT para mejorar la gestión escolar, con la finalidad de brindar mayor autonomía escolar.

Las relaciones y la coordinación entre estos actores gubernamentales que componen el PEC, se muestra en el siguiente Cuadro 14:

Cuadro 14: Estructura Funcional del PEC

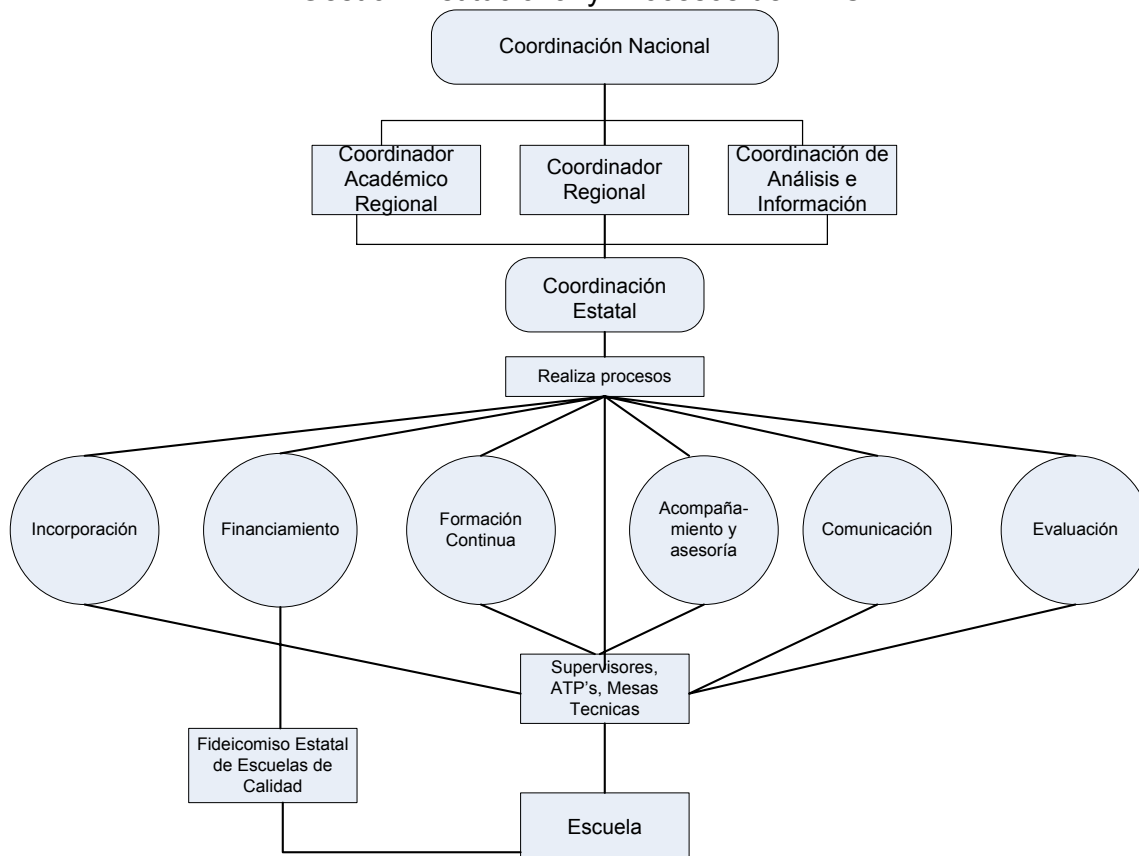


Fuente: Dirección General de Investigación Educativa, Manual de Operaciones del PEC, 2005:16.

Este Cuadro 14 muestra la estructura funcional del PEC, es decir, los niveles de relación interinstitucional de la Coordinación Nacional con las distintas instancias federales y estatales para establecer mecanismos de comunicación y corresponsabilidad, reforzando el espíritu de descentralización del Programa (Manual de Operaciones, 2005:16).

Los avances que se han logrado en el fortalecimiento de la gestión institucional se reflejan en el desarrollo de los procesos del PEC, ya que la Coordinación Nacional brinda el apoyo técnico académico y operacional a las Coordinaciones Estatales y éstas se relacionan y coordinan para llegar al punto focal del Programa: la escuela (Ver cuadro 15).

Cuadro 15
Gestión Institucional y Procesos del PEC



Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en el cuadro 15, el PEC ha generado una cimiento para transformar la política nacional educativa, en aras de convertir la escuela pública de educación básica, en una organización autónoma capaz de tomar de decisiones, que es apoyada y supervisada por instancias educativas locales que le brindan asesoría técnica-pedagógica, financiera y de sistemas de información logrando desdibujar la estructura burocrática del sistema educativo por nuevas formas de gestión en las escuelas.

4.2 Nuevas formas de gestión escolar influidas por el PEC

El paradigma de la Nueva Gestión Pública, se convirtió en un marco de referencia para el Programa Escuelas de Calidad. Al tratar de eliminar prácticas del modelo

tradicional burocrático en las escuelas, la autoridad lineal del director, la desinformación, la falta de participación social de los padres de familia, el manejo inadecuado y/o inexistente de recursos financieros y sobre todo los bajos niveles de aprendizaje que se generaban con estas condiciones.

Las estrategias de acción del PEC, inducen a la generación de un 'nuevo modelo de gestión escolar', donde cada escuela incorporada desarrolla un proyecto escolar apegado a sus necesidades de infraestructura, pedagógicas y administrativas, a través de:

- La participación social de la Comunidad Escolar
- Asesoría y acompañamiento técnico-pedagógico
- Financiamiento administrado directamente por la escuela
- Transparencia y rendición de cuentas

Las estrategias de acción del PEC representan una nueva forma de organización funcional y administrativa, que impulsa la participación social de la comunidad escolar, la transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo a políticas más eficaces, transparentes y equitativas.

Según Bracho, aunque el PEC cuenta con estrategias viables para modificar el comportamiento organizacional de las escuelas, ha recibido críticas, al calificarlo de ineficiente e ineficaz para promover la participación social de las comunidades escolares, la rendición de cuentas y el aprovechamiento de los recursos financieros. "Sin embargo, los resultados han arrojado muestras evidentes de lo contrario las escuelas aceptan el seguimiento permanente de instancias evaluadoras y presentan resultados que permiten su reincorporación en el Programa; los supervisores se han interesado y contribuyen a hacer llegar el modelo PEC a las escuelas; éstas últimas presentan estados financieros y comprobaciones de los recursos utilizados conforme a lo establecido en sus planes estratégicos; y los estados han cubierto los niveles de aportación requeridos e inclusive han excedido las expectativas de aportación, habiendo generado además estrategias flexibles de financiamiento, diferenciadas por tipo de escuela. Por tanto, el PEC es la primera política educativa en que la burocracia confía en darle recursos económicos a las escuelas, dado que esta confianza está

sustentada a través de candados adecuados que favorecen la transparencia en el uso y destino de tales recursos” (Bracho, 2004:6).

Otro punto de vista que destaca aspectos positivos al PEC, es la investigadora Claudia Santizo, que realizó una evaluación al PEC, su tesis fundamental es acerca del mejoramiento de la rendición de cuentas y la transparencia a pesar de la escasa participación social que ha logrado activar el PEC en las escuelas. La baja participación social, comenta Santizo, se debe a una cultura escolar que excluyó a los actores que no fueran docentes, como los padres de familia, de las decisiones. Sus resultados acerca de la participación social y rendición de cuentas, es que la primera es una variable para medir el nivel de compromiso de la comunidad escolar y la capacidad de establecer pesos y contrapesos para garantizar un uso eficaz de los recursos, y como consecuencia limitar las prácticas corruptas. La participación se expresa cuando se eligen los representantes de los Consejos Escolares -maestros y padres de familia. Así como durante la formulación, aprobación e implementación del proyecto escolar; o en las decisiones de cómo gastar los recursos. La participación social se observa cuando son organizados eventos especiales para recolectar fondos para el proyecto escolar. Todas estas actividades implican la realización de negociaciones intensas entre el director, los docentes y los padres de familia (Santizo, 2004:113).

La participación social es desarrollada por la Comunidad Escolar en actividades de proyectar, diseñar e implementar acciones para el proyecto escolar y tomar decisiones acerca del uso y destino de los recursos financieros. Además de evaluar, dar seguimiento e informar a todos los involucrados de la Comunidad Escolar acerca de los avances, debilidades o correcciones del proyecto.

Ahora bien, concerniente a la transparencia y rendición de cuentas, Santizo, encontró que no necesariamente bajos niveles de participación social indicaban bajos niveles de rendición de cuentas y transparencia. “Esto se puede explicar por el papel que juegan los miembros de la comunidad escolar que son más activos y que generalmente van a participar en los Consejos Escolares. Lo mismo puede decirse de la rendición de cuentas, ya que los padres de familia activos también demandan informes de lo que hace la escuela [...] Por ello, el director y los

docentes se ven en la necesidad de contar con el apoyo y la participación de otros actores como son los padres de familia” (Santizo, 2004:116). Esto nos indica que al interior de las escuelas se han generado nuevas formas de gestión al fomentar la participación social de la Comunidad Escolar, porque ésta desarrolla un proyecto escolar en donde todos negociaron para fijar los objetivos del mismo. La escuela, ahora tiene posibilidades de ser una escuela de calidad pues sus alumnos tienen mejores condiciones para el aprendizaje y los asuntos que cada actor considera prioritarios son escuchados.

La transparencia y rendición de cuentas en las escuelas incorporadas al PEC, se fomenta porque es una responsabilidad de la Comunidad Escolar, presidida por el director de realizar informes trimestrales acerca de los avances del proyecto escolar, el uso y destino de los recursos y entregarlos a su respectiva Coordinación Estatal.

El proceso de comunicación de la información entre la Coordinación Estatal y la Escuela requiere del apoyo, asesoría y capacitación, a través de los supervisores, apoyos técnicos o equivalentes, quienes van a las escuelas para brindar asesoramiento acerca de cómo elaborar, dar seguimiento y evaluación al Plan Estratégico de Transformación Escolar –plan a mediano plazo, donde se plasman las acciones, metas, objetivos, que se proponen realizar para mejorar la gestión escolar en cuatro dimensiones: pedagógica-curricular, organizativa, administrativa y participación social- y al Plan Anual de Trabajo –acciones operativas para desarrollar el PETE o equivalente-. Asimismo de asesorar a los directores sobre el manejo del SIPEC para el registro y control de los recursos financieros. Además de estar vigilando y dar seguimiento a las escuelas, sobre el cumplimiento de las acciones del proyecto escolar, los avances y dificultades que se presenten en los procesos implementados para mejorar la gestión escolar. La escuela a pesar que desarrolla e impulsa sus propias acciones para mejorar sus procesos de gestión escolar, ésta requiere del apoyo técnico, administrativo y financiero de asesores que le guíen para transformarse en una organización autónoma capaz de responder a las necesidades de su entorno.

4.3 Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad, SIPEC

El SIPEC es un mecanismo diseñado y vigilado por la Coordinación Nacional, a través de la Coordinación de Información y Análisis para apoyar a las Coordinaciones Estatales en el monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas del registro y control de los recursos financieros, de los objetivos, acciones y avances del Plan Estratégico de Transformación Escolar y del Plan Anual de Trabajo de la Escuela.

En las Reglas de Operación del PEC se señala que el SIPEC se establece:

“Con el objeto de asegurar el correcto seguimiento de la operación del Programa y de los estándares [e indicadores sobre la gestión, práctica docente y participación social señalados en las Reglas de Operación²⁵], el Programa deberá contar con un sistema de información conformado por bases de datos de alumnos, maestros, directivos, infraestructura escolar y destino de los recursos económicos de las escuelas incorporadas. Este sistema deberá proporcionar la retroalimentación necesaria para la toma de decisiones oportuna y adecuada” (RO, 2002:10).

En las Reglas de Operación 2001 no se proyecta ningún sistema de información, en el 2002, sólo se planea que se debe ‘contar’ con un sistema de información, que ayude al seguimiento de los estándares gestión, práctica docente y participación social señalados en las mismas. Para el 2003, ya se dispone del sistema de información y las reglas mencionan “[...] el Programa ‘deberá operar’ un sistema de información [...] y su uso no estará restringido al Programa” (RO, 2006:6.3.2), es decir, tanto escuelas PEC como no PEC pueden utilizar el SIPEC para el registro y control de los recursos financieros. Para una mayor explicación de la evolución y mejora del SIPEC el siguiente apartado aborda este tema.

4.3.1 Antecedentes del SIPEC WEB

La entrevista en la Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE, se comentó que:

²⁵ Reglas del Operación 2006:4.5.1, en
<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/ROPEC206.pdf>

“El actual SIPEC ha pasado por una serie de transformaciones, que lo han convertido en una herramienta, que facilita el control en el registro de las aportaciones y comprobaciones de la información financiera. Es utilizado por la Coordinación Nacional, las Coordinaciones Estatales y la Escuela, a través de Internet²⁶” (Autoridad Educativa, Coordinación de Información y Análisis del PEC, DGDGIE, entrevista el 06,22,2006).

La instancia responsable de diseñar, operar y vigilar el SIPEC es:

“La DGDGIE, a partir de 2004, incluye en las Reglas de Operación del Programa, en el apartado 3.6.1, que es obligación de la DGDGIE: *Diseñar y Desarrollar el Sistema Nacional de Información del PEC (SIPEC), así como supervisar su implantación y operación en las entidades federativas.*” (Autoridad Educativa, Coordinación de Información y Análisis del PEC, DGDGIE, entrevista el 06,22,2006).

Ahora bien, las etapas por las cuales ha pasado el SIPEC se muestran en el cuadro 16:

²⁶ En la página electrónica: <http://sipec.sep.gob.mx>

Cuadro 16: Antecedentes del SIPEC WEB

Etapas del SIPEC	Ventajas	Ejecución	Usos
Sistema de Control de Gastos Escolar 2003	<p>Permite al directivo escolar minimizar la carga de trabajo, en función al esquema de información financiera, para el control en el registro de aportaciones y comprobación de gastos.</p>	<p>Su uso requirió que se adicionaran variables de cuestiones académicas, administrativas y financieras que permitieran concentrar la información a nivel estatal y poder atender las necesidades de información que requería la Coordinación Nacional.</p>	<p>Se conceptualiza y se desarrolla exclusivamente en la Coordinación de Zacatecas. La Coordinación Nacional tomó la propuesta, con el propósito de hacerlo extensivo a las demás Coordinaciones Estatales del Programa.</p>
Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad versión 3.01. “Software del SIPEC escritorio” 2004	<p>La Coordinación Nacional, llevó a cabo diversas sesiones de trabajo con personal de las Coordinaciones Estatales, a efecto de que éstas mismas contribuyeran con ideas para la integración de un esquema de información que contuviera a los tres ámbitos: escolar, estatal y nacional.</p> <p>Se reestructuró el sistema anterior y se incluyó en las Reglas de Operación PEC IV, que “el Programa deberá operar un sistema de información conformado por bases de datos con la Clave Única de Registro de Población -CURP- de alumnos, maestros y directivos, así como datos de infraestructura escolar y de origen y destino de los recursos económicos de las escuelas incorporadas y reincorporadas” (RO,2004:5). Para el seguimiento de la operación del PEC y de los estándares e indicadores sobre la gestión, práctica docente y participación social señalados en el 6.3 de las RO-2004.</p>	<p>Se realizaron tareas de supervisión de la implantación y operación en las Coordinaciones Estatales, que adoptaron el Sistema (Chiapas, Tabasco, Distrito Federal, Estado de México, y Zacatecas). Cada entidad agregó nuevas herramientas al sistema que atendía a necesidades particulares de información de estas Entidades.</p> <p>También se detectaron errores de funcionalidad, del acopio de información, actualizaciones, en atención a ello la Coordinación Nacional estableció la alternativa para asegurar la obtención de la información a través de la instrumentación de un sistema que cuente con una arquitectura y ambiente de operación basada en un concepto moderno de tecnología Web.</p>	<p>El SIPEC se hizo extensivo a todas las Coordinaciones Estatales, pero su uso era opcional. Las Coordinaciones Estatales, que adoptaron el Sistema fueron: Chiapas, Tabasco, Distrito Federal, Estado de México, y Zacatecas).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el “Informe de los avances a la instrumentación de acciones para la atención a las recomendaciones preventivas-correctivas de la observación 5. Realizadas por el Órgano Interno de Control” (DGDGIE, 2006b).

Cuadro 16 (Continuación): Antecedentes del SIPEC WEB

Etapas del SIPEC	Ventajas	Ejecución	Usos
Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad versión 4.02.008 2005	<p>Se crea una nueva versión, para homogenizar la información que demanda el Programa con la intención de que más Coordinaciones lo utilicen.</p> <p>A cada escuela incorporada se le instalaba el software del SIPEC e integraba su información, misma que era entrega a su Coordinación Estatal.</p>	<p>Hubo problemas técnicos y de instalación del Software SIPEC, ya que la infraestructura informática en la mayoría de las escuelas era obsoleta, requería de actualización del software a los sistemas operativos de sus equipos.</p> <p>Había una gran carga administrativa tanto para Coordinación Estatal como para la Escuela, ya que si la información no estaba correcta, la Coord. Estatal le regresaba a la Escuela la información, a su vez la escuela tenía que instalar el software nuevamente y hacer las modificaciones y regresarlas nuevamente a la Coordinación Estatal, esta a su vez tenía que hacer una doble tarea de volver a revisar la información.</p>	<p>Lo utilizan en los estados de: Chiapas, Tabasco, Distrito Federal, Estado de México, y Zacatecas</p>
Sistema de Información del Programa Escuelas WEB Septiembre 2006	<p>Se determinó el tipo de información académica, administrativa y financiera para incluirla en el nuevo programa.</p> <p>No hay instalación de software, las escuelas, las Coordinaciones Estatales ingresan al Sistema, a través del Internet.</p>	<p>Es un Sistema desarrollado y perfeccionado recientemente, septiembre de 2006. Por lo que, aún no hay mucha difusión, asesoría y capacitación para las Coordinaciones Estatales y las Escuelas acerca del uso y manejo del Sistema.</p> <p>Hay escuelas que no cuentan con el servicio de Internet.</p>	<p>Lo utilizan en los estados de: Baja California, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas</p> <p>La intención es que todas la Coordinaciones Estatales y las escuelas lo utilicen.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el "Informe de los avances a la instrumentación de acciones para la atención a las recomendaciones preventivas-correctivas de la observación 5. Realizadas por el Órgano Interno de Control". (DGDGIE, 2006b)

En la Coordinación Estatal de Zacatecas, en el año 2003, se crea la primera herramienta, que facilita y minimiza la carga administrativa del director escolar en el registro y control los recursos financieros. De ahí, la Coordinación Nacional toma la propuesta, con la finalidad de extender este Sistema de Información a todas las Coordinaciones Estatales y realiza reuniones de trabajo con los responsables del PEC de todas las Coordinaciones Estatales para integrar las

variables pertinentes y necesarias, que requería la Coordinación Nacional para el seguimiento de la operación del PEC de los estándares e indicadores sobre gestión, práctica docente y participación social, establecidos en las Reglas de Operación 2002, y se crea la versión (3.01). El uso de esta versión no fue obligatorio ni en las Coordinaciones Estatales, ni en las escuelas incorporadas. Sólo cinco entidades lo manejaban, Chiapas, Tabasco, Distrito Federal, Estado de México, y Zacatecas. La Coordinación de Análisis e Información detectó un descontrol de la información con la versión 3.01, porque cada entidad que la uso había agregado nuevas herramientas al sistema, que atendía a necesidades particulares de información. Por lo que había una incorrecta funcionalidad del Sistema en algunos módulos²⁷, y por otra parte, no era utilizado por un gran número de Coordinaciones Estatales.

Fue necesario modificar el Sistema 3.01 y se creó una nueva versión del mismo la 4.02.008, que homogenizó las variables de información, que demandaba el PEC, sobre el seguimiento de los estándares e indicadores de gestión, práctica docente, participación social, registro y control de las aportaciones y comprobación de gastos; con el propósito de que todas las Coordinaciones Estatales utilizaran una sola versión y no versiones ajustadas a sus particularidades. Sin embargo, el uso de la versión 4.02.008 no tuvo resultados favorecedores, las Coordinaciones Estatales realizaban copias del SIPEC 4.02.008 en discos compactos para llevarlo e instalarlo en las escuelas, en ese proceso las Coordinaciones tuvieron problemas técnicos en los equipos de cómputo de las escuelas como: infraestructura informática obsoleta que requería actualización de software; el sistema no permitía trabajar en red; el acopio de la información era a través de copiar la información que el sistema generaba en discos compactos y las escuelas los hacía llegar a la Coordinación Estatal para su revisión, que consistía en validar cada una de las facturas de compra en papel contra los informes en discos que la escuela entregaba, una tarea administrativa muy complicada y tardía, ya que de no ser correcta la información, las Coordinaciones Estatales devolvían los archivos

²⁷ Vid *Infra*, Cuadro 19, "Utilerías del SIPEC WEB".

incluyendo las observaciones a corregir por la escuela (como facturas equivocadas, gastos en aprendizaje o infraestructura fuera de los límites del marco normativo del PEC), ello representaba una tarea doble para la escuela, que tendría que rehacer la operación de importar dichos archivos al sistema escolar, realizar las correcciones observadas y nuevamente generar archivos a través del sistema, y por último, hacerlos llegar a las Coordinaciones para su nueva revisión, tarea que concluiría para las escuelas hasta que la información en su totalidad fuese validada por su Coordinación Estatal (DGDGIE, 2006b).

Ante esta problemática, se decide renovar el SIPEC para ello se requirió el apoyo de consultores expertos en sistemas de información para diseñarlo en un concepto moderno de tecnología Web, al utilizar Internet.

En octubre de 2005, se puso en marcha SIPEC Web, en la Coordinación Estatal de Baja California y como prueba piloto su operación y resultados fueron positivos. La Coordinación de Análisis e Información incremento las pruebas de funcionalidad del desarrollo del proyecto en Sinaloa, San Luis Potosí, Chihuahua, Tamaulipas con la finalidad, de identificar eventuales problemas operativos y aplicar medidas correctivas. Además la única manera de asegurar una funcionalidad óptima, es a través del uso de la herramienta, por parte de los distintos usuarios potenciales (Coordinaciones Estatales y Escuelas), ya que el propósito inicial es permitir que el sistema sea útil (DGDGIE, 2006b).

Actualmente, la tarea principal de la Coordinación de Información y Análisis, es difundir, capacitar e implementar el SIPEC WEB, en las diversas Coordinaciones Estatales para que éstas a su vez lo hagan llegar a las escuelas incorporadas. Entre otras tareas de la DGDGIE esta la “revisión de información financiera histórica, de cada una de las Coordinaciones Estatales del PEC, a efecto de consolidar dicha información y realizar su migración al SIPEC WEB. Por lo que el sistema dará cuenta en primera instancia, del uso de recursos que otorga el programa. [En septiembre de 2006,...] el proyecto SIPEC WEB [muestra ...] en línea la información de origen y aplicación de recursos [envidada por] 6 Coordinaciones Estatales, Baja California, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa,

Tamaulipas y Zacatecas, y se espera en un corto plazo que las 32 Coordinaciones Estatales estén incluidas” (DGDGIE, 2006b).

El Cuadro 17 muestra las variables que conforman el SIPEC.

Cuadro 17: Utilerías del SIPEC WEB
MENUS UTILIZADOS EN EL FORMATO DE MONITOREO DE FUNCIONALIDAD DE MÓDULOS DE DESARROLLO DEL SIPEC WEB

ESCOLAR	ESTATAL	NACIONAL
1. Administración	1 Administración	1 Administración
1.1 Panel	1.1 Panel	1.1 Panel
1.2 Establecer Periodo	1.2 Establecer Periodo	1.2 Establecer Periodo
1.3 Cambiar Contraseña	1.3 Cambiar Contraseña	1.3 Cambiar Contraseña
	1.4 Cambiar Contraseña en Escuelas	1.4 Cambiar Contraseña en Escuelas
	1.5 Editar auxiliares del Estado	1.5 Editar auxiliares del Estado
2 Escuela		1.6 Importe RAE
2.1 Ficha Técnica	2 Escuelas	
2.2 Registro de Incorporación	2.1 Escuelas de Educación Básica	2 Escuela
2.3 Registro de Aportaciones	2.2 Agregar Escuelas	2.1 Escuelas de Educación Básica en la Entidad
	2.3 Ficha Técnica	2.2 Agregar Escuela
2.4 Registro de Comprobación	2.4 Registro de Incorporación	2.3 Ficha Técnica
2.5 Conciliación Bancaria		
2.6 Objetivos	2.5 Revisar Aportaciones	2.4 Registro de Incorporación
2.7 PETE Metas (Plan Escolar)	2.6 Revisar Comprobaciones	2.5 Revisar Aportaciones
2.8 Actividades (PAT)	2.7 Objetivos	2.6 Revisar Comprobaciones
	2.8 PETE Metas (Plan Escolar)	2.7 Objetivos
3 Catálogos	2.9 Actividades (PAT)	2.8 PETE Metas (Plan Escolar)
3.1 Catálogos de Proveedores		2.9 Actividades (PAT)
3.2 Catálogos de Donadores	3 Estado	
	3.1 Estado	3 Estado
4 Reportes	3.2 Incorporación de Estado	3.1 Estado
4.1 Ficha Técnica Escuela	3.3 Registro de Aportaciones	
4.2 Estado de Ingresos y Egresos	3.4 Registro de Comprobaciones	3.2 Lista de Estados
4.3 Inventario de Bienes de la Escuela		3.3 Incorporación de Estado
4.4 Cheques Emitidos	4 Catálogo	3.4 Revisar Aportaciones
4.4.1 Lista de Raya	4.1 Bancos	3.5 Revisar Comprobaciones
4.4.2 Lista de Cheque		
4.4.3 Comprobación de Cheques	4.2 Clasificación de Gastos	4 Catálogos
4.4.4 Acuse de Recibido		4.1 Cuentas Nacionales
4.4.5 Conciliación Bancaria	5 Reportes	4.2 Bancos Nacionales
4.4.6 Plan Escolar. Logro de Estándares e Indicadores	5.1 Ficha Técnica	
4.4.7 Plan Escolar (PAT)	5.2 Estado de Ingresos y Egresos	5 Reportes
	5.3 Ingresos y Egresos Escuelas del Estado	5.1 Ficha Técnica Escuela
	5.4 Reportes de Acceso al Sistema	5.2 Estado de Ingresos y Egresos
5. Estadísticas	5.5 Inventario de Bienes de la Escuela	5.3 Ingresos y Egresos Escuelas del Estado
	5.6 Cheques Emitidos por la	5.4 Reporte Nacional

	Escuela	
	5.7 Ingresos y Egresos Estatales por Cuenta	
	5.7.1 Plan Escolar PAT	
	5.7.2 Ficha Técnica Estatal	
	6 Estadísticas	5.5 Reporte de Acceso al Sistema
	6.1 Estadísticas por CCT	5.5.1 Escuelas Incorporadas por Fase
	6.2 Estadísticas Estatales	5.5.2 Escuelas Incorporadas por Entidad
	6.3 SIEEB Estadísticas Educación Básica	5.5.3 Escuelas Incorporadas por CCT
		5.5.4 Escuelas en Proceso de Incorporación
		5.5.5 Recursos Radicados por Fase
		5.5.6 Recursos Radicados por Entidad
		5.5.7 Recursos Radicados por Entidad y CCT
		6 Estadísticas
		6.1 Estadísticas por CCT
		6.2 Estadísticas Estatales
		6.3 SIEEB Estadísticas Educación Básica

Fuente: DGDGIE (2006). Utilerías del SIPEC.

Como se puede observar, la principal fuente que alimenta el SIPEC, son las escuelas al proporcionar datos como su ficha técnica, el origen y destino de los recursos, actividades del Plan Anual de Trabajo, sus objetivos, metas y avances del proyecto escolar. Esta información es analizada y validada por la Coordinación Estatal, a través del SIPEC en línea.

El apartado de Estadísticas, es información acerca del número de profesores, alumnos inscritos, deserciones, eficiencia terminal.

La funcionalidad del SIPEC, entre la escuela, la Coordinación Estatal y la Coordinación Nacional, se esboza brevemente de la siguiente manera:

Hay un apartado en el SIPEC, estado de ingreso y egresos, donde la Coordinación Estatal tiene la facultad de validar o rechazar la comprobación de ingresos o egresos sobre los datos que proporciona la escuela. La Coordinación Estatal valida los datos de las escuelas con la información tangible (facturas originales) que la escuela proporcionó directamente a su respectiva Coordinación. A la Coordinación Nacional, se le hace llegar la información, analiza los datos, los discute en su momento en las reuniones ordinarias o extraordinarias del PEC.

Los actores responsables de operar, alimentar, validar y analizar los datos y resultados del SIPEC son las Coordinaciones Estatales, los Jefes de Sección,

ATP's o equivalentes y Directores Escolares. En las Reglas de Operación del PEC VI, en su anexo técnico, en el apartado de Funciones de ejecutores y otros participantes, se menciona que:

- La Coordinación Estatal, tiene entre otras funciones, la de operar, administrar y alimentar periódicamente el SIPEC. Capacitar y asesorar a las escuelas en el manejo del SIPEC.
- Los Jefes de Sección, Supervisores, Apoyos Técnicos o equivalentes, deben analizar los datos generados por el SIPEC para establecer propuestas de mejora.
- Directivos Escolares, deben integrar y capturar la información necesaria para alimentar y retroalimentar el SIPEC.

Por lo tanto, el SIPEC es el mecanismo que permite a la Coordinación Nacional y sobre todo a las Coordinaciones Estatales el monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas de la información técnica, administrativa y financiera de las escuelas PEC. Aunque todavía no es utilizado por todas las Coordinaciones Estatales y las Escuelas incorporadas, se espera que en el corto plazo sea una fuente de retroalimentación entre éstas instancias y la Coordinación Nacional.

Capítulo V: Estudio de caso: Ejecución del PEC en Iztapalapa, Distrito Federal

La DGSEI, surge como una unidad piloto descentralizada de la Coordinación de los Servicios Educativos del Distrito Federal²⁸. Este caso es relevante para conocer la coordinación institucional, problemáticas, retos y soluciones, que enfrenta la DGSEI, como Coordinación Estatal Adjunta del Distrito Federal, durante la ejecución del PEC.

5.1 Estructura Organizacional de la DGSEI

La DGSEI cuenta con el Departamento de Gestión Educativa responsable del PEC con el apoyo de cuatro Direcciones Regionales²⁹, donde cada dirección se encarga de atender los cuatro niveles de educación básica (Centros de Educación y Desarrollo Infantil -CENDIS-, preescolar, primaria y secundaria), su organización es territorial y no por niveles. Este Departamento es el responsable de coordinar, organizar y ejecutar el PEC.

La DGSEI realiza actividades como todas las Coordinaciones Estatales del PEC, selecciona, asesora, capacita, da seguimiento y evalúa a las escuelas incorporadas y verifica la comprobación fiscal del uso de los recursos financieros.

Una Autoridad Educativa señala que “la DGSEI, es una unidad ‘pequeña’, que puede brindar un mejor seguimiento, monitoreo y evaluación de las escuelas PEC, porque de las 1,200 escuelas de educación básica en ésta Delegación sólo 200 escuelas participan en el Programa” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

Otra Autoridad Educativa de la DGSEI, señala que la ejecución del PEC en Iztapalapa “se atiene a las reglas, normas y lineamientos del Programa, pero casi siempre haciendo adecuaciones a la forma de operación y a los planteamientos conceptuales teóricos propios de la DGSEI” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 11,01,2006).

²⁸ Vid supra, 1.1.1.

²⁹ 1. Dirección Regional Centro; 2. Dirección Regional Cabeza de Juárez; 3. Dirección Regional Lorenzo Tezonco y 4. Dirección Regional Teotongo.

5.2 Ejecución del PEC

La DGSEI cuenta con un proyecto rector llamado “La Estrategia General para el Desarrollo de la Educación Inicial y Básica para niños, niñas y jóvenes de Iztapalapa”, que se ha ejecutado desde 2001 y comprende cuatro dimensiones:

- Formación y desarrollo profesional de directivos y profesores
- Gestión educativa y escolar
- Procesos de enseñanza y aprendizaje
- Fines y propósitos educativos

Una Autoridad Educativa de la DGSEI, señala que si en algún momento desapareciera el PEC, entonces se continuaría el proyecto educativo para mejorar el proceso de gestión escolar, en todas las escuelas de educación básica.

Las acciones para ejecutar el Proyecto Rector y en paralelo el PEC, se plasman en la *Agenda para el funcionamiento escolar*, donde se calendarizan las actividades que realiza la DGSEI sobre estas dos acciones.

El Departamento de Gestión Educativa y Escolar realiza las siguientes acciones para ejecutar el PEC:

- “Asesoramiento, monitoreo, seguimiento y evaluación del PEC, con el apoyo de cuatro Direcciones Regionales, cada una de las cuales atiende a un nivel escolar distinto (CENDIS, preescolar, primaria y secundaria). Las funciones antes mencionadas se desarrollan en tres fases:
 1. Al inicio del programa (enero-abril): se asesora a directivos y docentes sobre cómo hacer y desarrollar el Plan Estratégico para la Mejora Escolar (PEME) y el Plan Anual de Trabajo.
 2. La segunda fase (mayo-junio): se monitorea las actividades del PEME y PAT con instrumentos de seguimiento desarrollados por la instancia responsable del PEC.
 3. En la última fase (julio-septiembre): se evalúa el desarrollo del PEME Y PAT.
- Comprobación fiscal de los recursos financieros cada trimestre.
- Se elaboran cuadernos de apoyo, donde se informa cómo se debe comprobar los recursos financieros.

- Se realizan talleres llamados *Contraloría Social y Rendición de Cuentas*, el primer día de cada mes con directores, profesores, padres de familia, alumnos; representantes del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) para asesoría en el mantenimiento y/o construcción de espacios educativos; representantes de la Secretaría de la Función Pública para regular el uso de los recursos públicos. La finalidad estos los talleres, *Contraloría Social y Rendición de Cuentas*, es apoyar a las Comunidades Escolares, en el funcionamiento de las estrategias de acción del PEC: participación social, rendición de cuentas, formación continua, registro y control de los recursos, elaboración de informes sobre los avances del PAT y retroalimentación. Hasta el momento se han realizado 130 talleres con una duración de 4 horas por taller” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

Estas acciones cumplen con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación del Programa. Los supervisores y ATP's son los principales enlaces entre la DGSEI y la Escuela. Estos enlaces realizan actividades de supervisión, asesoría y capacitación las cuales se describen en la siguiente sección.

5.3 Capacitación

Las Reglas de Operación establecen que la Coordinación Nacional brindara capacitación técnica a las Coordinaciones Estatales para la ejecución del PEC y éstas a sus ATP's o equivalentes para asesorar a las escuelas que participan en el PEC. En este apartado se muestra como la DGSEI se prepara para brindar asesoría y capacitación a las Escuelas PEC.

El personal técnico del Departamento de Gestión Educativa y Escolar como responsable del PEC, recibe asesoría por parte de la Coordinación Nacional, a través del Coordinador Regional Metropolitano, que asesora y vigila el cumplimiento de las Reglas de Operación, la reunión con éste enlace es dos veces al mes y a través de atención telefónica periódica.

Respecto a la capacitación para los ATP's o equivalentes, una Autoridad Educativa de la DGSEI menciona que, los reúne dos veces al mes para capacitarlos sobre los temas que deben establecer en las escuelas tanto PEC

como no PEC, sobre programación de reuniones con escuelas, organización de los talleres PEC, elaboración de informes técnicos y financieros y uso del SIPEC (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

Las escuelas reciben la visita de los ATP's o equivalentes diez veces al mes, según las necesidades de la escuela para ejecutar el PEC.

La coordinación y articulación de las asesorías entre DGSEI y las escuelas, a través de los enlaces (apoyos técnicos pedagógicos) tiene la finalidad de instituir en las escuelas un nuevo modelo de gestión escolar.

5.4 Nuevas formas de gestión escolar

El PEC en Iztapalapa forma parte de un proyecto rector "La Estrategia General para el Desarrollo de la Educación Inicial y Básica para niños, niñas y jóvenes de Iztapalapa". El PEC y el Proyecto Rector fueron iniciados en el 2001 y tienen objetivos encaminados a fortalecer la gestión escolar de las escuelas. Se señala que el PEC ha promovido la corresponsabilidad de las comunidades escolares "a través de la participación social que es comprometida y emprendedora y el reto es más para el director de la escuela, quien debe promover la participación social" (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

La participación social se promueve en acciones que se mencionaron anteriormente como: la realización de talleres mensuales, donde participan directores, docentes y alumnos, que intercambian opiniones acerca de la ejecución del PEC en sus escuelas.

Otras acciones que se realizan para dar seguimiento a los proyectos escolares, es por medio de "los informes trimestrales que las escuelas entregan, sobre sus avances técnicos-pedagógicos, participación social, uso y destino de los recursos financieros" (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

La Coordinación del PEC en Iztapalapa ha logrado nuevas formas de gestión en las escuelas PEC y no PEC a través de su Proyecto Rector y el PEC, en el sentido de desarrollar Comunidades Escolares que se comprometen a trabajar un proyecto escolar diseñado y ejecutado por éstas mismas.

5.5 Uso del SIPEC³⁰

Se señala que la DGSEI capacitó a directores para el registro y control de los recursos a través del SIPEC (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006). Sobre la funcionalidad de Sistema los responsables del PEC en Iztapalapa comentaron que: “El SIPEC no responde a la realidad, tiene fallas técnicas [por cuestiones de Internet] que hace difícil su acceso, sin embargo ha facilitado un poco la tarea de comprobación de los recursos” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006). La siguiente sección aborda algunas de las problemáticas del PEC.

5.6 Problemáticas

El Departamento de Gestión Educativa y Escolar, en Iztapalapa ha tenido los siguientes problemas en la ejecución del PEC:

- La falta de personal, ya que el Departamento de Gestión Educativa y Escolar, “que se supone es un departamento que tiene que estar trabajando para todas las escuelas de Iztapalapa, en los hechos esta concentrado en operar el PEC” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 11,01,2006), porque la carga administrativa del PEC es bastante que absorbe las actividades del Departamento.
- La sobrecarga administrativa, debido a la entrega de informes contables, acerca de la fiscalización de los recursos adquiridos por cada una de las escuelas incorporadas. Este proceso se realiza manualmente, es decir, se cotejan las facturas de gastos con los informes financieros que las escuelas entregan y cada una de las facturas se revisa y se pone un sello de fiscalización para ir validando la información. A pesar de ello se reconoce que es importante la transparencia y rendición de cuentas para que no haya corrupción en el manejo de los recursos (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).
- Inconsistencia con las Reglas de Operación del PEC y la realidad acerca de la justificación de recursos. Porque hay una serie de reglas jurídicas que

³⁰ “El SIPEC no contabiliza la Delegación Iztapalapa como una unidad descentralizada, sino que la incorpora dentro de la Coordinación del PEC Distrito Federal” (Autoridad Educativa. Coordinación de Información y Análisis del PEC, DGDGIE, entrevista el 06,22, 2006).

deben cubrir las escuelas, estas reglas establecen que de los recursos financieros un determinado porcentaje es para componentes que favorezcan el aprendizaje y el resto para infraestructura. “Ello a veces no se ajusta a las necesidades de la escuela” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

Algunas actividades del PEC han representado una sobrecarga administrativa como la comprobación de los recursos financieros, la elaboración de informes trimestrales tanto para la Coordinación del PEC-Iztapalapa y para las escuelas incorporadas. No obstante, el PEC ha logrado resultados positivos como los que se manifiestan en la siguiente sección.

5.7 Logros y retos

Las Autoridades Educativas de la DGSEI señalan como logros del PEC:

- “Se han logrado equipar de manera considerable a las escuelas incorporadas de los todos los niveles de educación básica (mobiliario, iluminación, computadoras), gracias a los recursos financieros adicionales que han recibido, y esto ha fomentado una forma de trabajo distinta, donde los maestros a partir de incorporar nuevas herramientas tengan mejores resultados en el aprendizaje de los alumnos.
- Se han desarrollado Comunidades Escolares para revisar cuales son sus problemáticas, plantearse metas y objetivos para resolverlas” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 11,01,2006).
- Las escuelas incorporadas al PEC en Iztapalapa, han sido visitadas por el Banco Mundial, quien ha reconocido su trabajo y esfuerzo por mejorar la calidad educativa (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

Con relación a los retos del PEC, los entrevistados señalaron:

- “Que el PEC deje de ser un programa paralelo al proyecto rector de Iztapalapa, “Estrategia para el desarrollo de la Educación Inicial y Básica para niñas, niños y jóvenes de Iztapalapa”,

porque el PEC es muy demandante, tiene su propia lógica tanto conceptual como operativa, y lo que se ha hecho, es un esfuerzo muy grande para hacer congruentes estas dos lógicas (PEC y Proyecto Rector de Iztapalapa) que no son las mismas” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 11, 01,2006).

- “Desarrollar comunidades educativas que con lleven a desarrollar proyectos escolares y no al revés, a través de desarrollar el Proyecto Rector” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

La DGSEI ha funcionado a la par con la Coordinación del PEC del Distrito Federal como Coordinación Estatal Adjunta para ejecutar el PEC. El siguiente capítulo aborda las actividades que realiza la DGOSE como responsable del PEC en el resto del DF.

Capítulo VI: Estudio de Caso: Ejecución del PEC en el DF excepto Iztapalapa.

La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal se apoya de varias Direcciones Generales –DGOSE, DGNAM, DGEST- para realizar tareas de dirección, planeación, control y evaluación de los servicios de educación básica. La DGOSE, funge como Coordinación Estatal del PEC en el Distrito Federal, este caso es apreciable para conocer la coordinación institucional, problemáticas, retos y soluciones que enfrenta la DGOSE durante la ejecución del PEC.

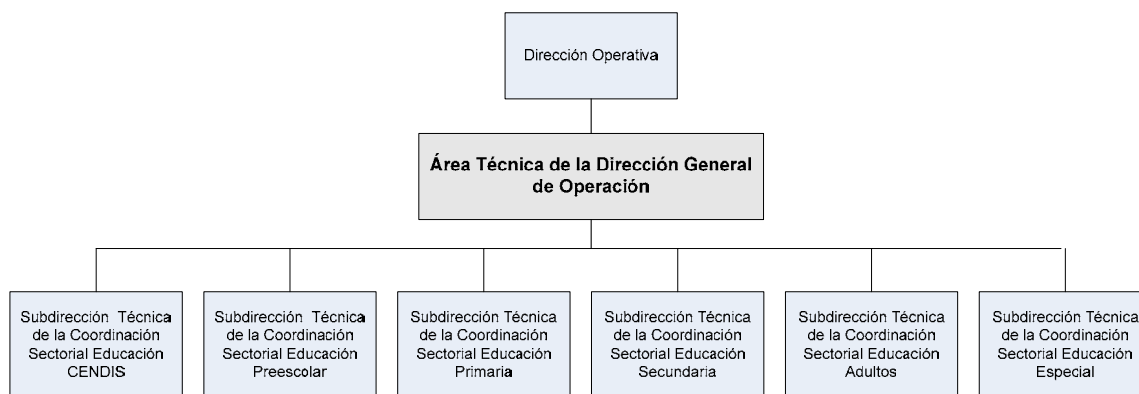
6.1 Estructura Organizacional de la DGOSE

La Dirección General de Operación de Servicios Educativos, DGOSE, cuenta con cinco Direcciones Operativas³¹ que atienden determinadas Delegaciones. Cada Dirección Operativa cuenta con seis Subdirecciones encargadas cada una de un nivel de educación básica (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006). Como se muestra en el cuadro 18, el área que concentra la operación de los diferentes niveles de educación básica, es el Área Técnica de la Dirección General de Operación, responsable de ejecutar el PEC en el Distrito Federal y atender aproximadamente 1,647 escuelas incorporadas al Programa de educación inicial, preescolar, secundaria y especial (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

31

1. Azcapotzalco, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo
2. Gustavo A. Madero
3. Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa y Magdalena Contreras
4. Coyoacán, Iztacalco y Venustiano Carranza
5. Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco

Cuadro 18: Estructura Organizacional de la DGOSE



Fuente: Elaboración propia

Para la ejecución del PEC cada Subdirección cuenta con áreas especializadas para atender cuestiones financieras, sistemas de información y técnico-pedagógicas en las escuelas incorporadas.

La parte técnica-pedagógica asesora y capacita a las escuelas incorporadas acerca del diseño e implementación del PETE y PAT; seguimiento y evaluación de los proyectos escolares en las escuelas PEC. El área financiera brinda asesoría sobre el uso y destino de los recursos financieros y el área de sistemas de información se encarga de operar, alimentar y administrar el SIPEC.

El siguiente apartado muestra las acciones del Área Técnica de la Dirección General de Operación para la ejecución del PEC.

6.2 Ejecución del PEC

Las funciones que desempeña el Área Técnica de la Dirección General en relación al PEC son:

- “Mantener informadas a las escuelas incorporadas sobre las Reglas de Operación, Manual de Comprobación de Recursos del Programa, Convocatoria y demás documentos que se requiera difundir. Conocer y dar seguimiento a los avances y logros del PEC. Estas funciones las realiza cada uno de los niveles y modalidades que integran la educación básica en la DGOSE” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 10,17,2006).

Para atender las acciones financieras, de información y la parte técnico-pedagógica del PEC en las escuelas incorporadas, se ofrece acompañamiento,

capacitación y seguimiento de la ejecución del PEC con un programa de seguimiento en tres momentos:

- “1er. Momento (enero-abril). Acerca de la ejecución del PEC. Tres visitas a la escuela.
- 2o. Momento (mayo-junio). Evaluación cuantitativa y cualitativa de cómo se desarrollo el PEC. Dos visitas a la escuela.
- 3er. Momento (julio-septiembre). Se evalúa los resultados del PETE y PAT.

Además se realiza un Encuentro PEC en cada ciclo escolar. Donde se invita a directores, docentes, padres de familia y alumnos para intercambiar experiencias acerca de la ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto escolar. *Las experiencias de estos encuentros han sido gratificantes para los involucrados*” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

Las acciones de la DGOSE para ejecutar el PEC están alineadas al marco normativo de las Reglas de Operación del PEC.

6.3 Capacitación

En este apartado se muestra cómo la DGOSE se prepara para brindar asesoría y capacitación a las Escuelas PEC:

La Coordinación Nacional asesora y capacita a la Coordinación del Distrito Federal, a través de los enlaces (Coordinador Regional Metropolitano y Coordinador Académico de la Región Centro), sobre elaboración de la convocatoria; seguimiento a los procesos de inscripción, selección, capacitación y evaluación a las escuelas PEC; en el proceso de transferencia de recursos a las escuelas incorporadas; ordenación, validación y ratificación de las bases de datos de las Escuela Beneficiadas del PEC.

La Coordinación Nacional promueve la retroalimentación entre Coordinaciones Estatales, en los Encuentros Regionales del PEC, que se celebran tres veces al año, donde asiste un subdirector o un responsable del Programa. La persona que asiste al encuentro es la encargada de difundir los temas entre el personal responsable del PEC.

Por su parte, la Coordinación del Distrito Federal, capacita a sus enlaces (ATP's o asesores) una vez al mes sobre bases de datos, uso del SIPEC, visitas de

seguimiento, procesos de ajuste y evaluación a los proyectos escolares de las escuelas incorporadas (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

La capacitación y asesoría que tiene la DGOSE con las escuelas PEC se desarrolla en tres momentos al inicio, a la mitad y al final del ciclo escolar, a través de sus ATP's o equivalentes, las visitas son alrededor de ocho veces al año, dependiendo de las necesidades de la escuela en aspectos financieros, de información y técnico-pedagógicos con la finalidad de instituir nuevas formas de gestión escolar.

6.4 Nuevas formas de gestión escolar

Las acciones de la Coordinación del PEC en el Distrito Federal para promover nuevas formas de gestión escolar –corresponsabilidad, participación social, transparencia y rendición de cuentas- y los retos que han enfrentado las Comunidades Escolares para la ejecución del PEC son las siguientes:

- “La corresponsabilidad se ha fomentado a través de la activación de los Consejos Escolares de Participación Social, que permite a las comunidades educativas unir esfuerzos para solucionar los diferentes problemas y lograr los objetivos que se proponen. El principal reto es promover la rendición de cuentas a los diferentes actores de la comunidad educativa” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 10,17,2006).

Otra Autoridad Educativa de la DGOSE señaló que:

- “El PEC ha promovido la corresponsabilidad entre profesores, docentes, padres de familia y alumnos, porque realizan un proyecto escolar en equipo. El reto para consolidarla es fomentar el liderazgo del director, que es pieza fundamental para el desarrollo del proyecto escolar” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

Una Autoridad Educativa de la DGOSE señala que la participación social en las escuelas PEC del Distrito Federal se ha fomentado a través de “la creación de los Consejos Escolares de Participación Social, donde uno de los requerimientos que plantea el Programa es que el Proyecto Escolar sea conocido y avalado por todos los representantes de los CEPS; así como que los diferentes integrantes del CEPS rindan cuenta a todos los actores de la comunidad educativa” (Autoridad

Educativa, DGOSE, entrevista el 10,17,2006). También se ha fomentado con los encuentros PEC, uno por ciclo escolar, donde participan directores, docentes, padres de familia y alumnos de las distintas Delegaciones. En la entrevista realizada en la DGOSE se mencionó que:

“En el ciclo escolar 2004-2005 se llevó a cabo el encuentro *Experiencias y Ponencias de Docentes*, primero se presentaron las ponencias de los docentes, después se realizaron mesas de trabajo sobre:

- El aula y las formas de enseñanza.
- La organización y funcionamiento de la escuela.
- La relación escuela-comunidad.

En el ciclo escolar 2005-2006 se llevó a cabo el encuentro *Conferencias Cualitativas del PEC*, donde se exponen primeramente algunas experiencias del PEC y después se forman talleres de Evaluación y Seguimiento, donde se separa a directores, docentes, padres de familia y alumnos.

Se analizan situaciones de origen y destino de los recursos, desarrollo de instrumentos de seguimiento, avances en cuestiones de aprendizaje, entre otras cuestiones.

A los alumnos se le invita a un taller *Cuenta Cuentos*, en el cuál tienen la experiencia de convivir con nuevos amigos de otras escuelas para intercambiar opiniones acerca de cómo viven el PEC” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07 2006).

Para el seguimiento técnico-pedagógico se utilizan dos instrumentos de seguimiento, para las escuelas PEC, con el propósito de:

- Obtener información de la escuela con relación al Proyecto Escolar.
- Conocer las acciones de seguimiento y evaluación al PAT que realiza la escuela.

El primero se realiza al inicio cuando la escuela se incorporara al PEC, su contenido es el siguiente:

- I. Datos generales de la escuela
- II. Población
- III. Permanencia al programa

- IV. Programas y proyectos presentes en la escuela
- V. Proyecto Escolar
- VI. Seguimiento y Evaluación (Donde se analiza la estrategia de presentación del Proyecto Escolar, acciones e instrumentos de seguimiento, quiénes apoyan el seguimiento, frecuencia de evaluación del PAT y retroalimentación)
- VII. Problemáticas detectadas en la escuela y avances en sus soluciones, en aspectos cómo:
 - El aula y las formas de enseñanza
 - La organización y funcionamiento de la escuela
 - La relación de la escuela y la comunidad

El segundo se realiza al finalizar el ciclo escolar, los temas que contiene son:

- I. Datos generales de la escuela
- II. Principales logros de la escuela, en tres aspectos: El aula y las formas de enseñanza; La organización y funcionamiento de la escuela y La relación de la escuela con la comunidad.
- III. Empleo de recursos financieros (esta parte esta relacionada con el uso de los recursos para mejorar la calidad de los aprendizajes de la comunidad escolar).
- IV. Retos para el ciclo escolar en aspectos cómo:
 - El aula y las formas de enseñanza.
 - La organización y funcionamiento de la escuela.
 - La relación de la escuela y la comunidad (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

La Coordinación del PEC en el Distrito Federal ha fomentado nuevas formas de gestión en las escuelas PEC a través de activar Consejos Escolares del Participación Social, que tienen la responsabilidad de elaborar y ejecutar un proyecto escolar de acuerdo a sus necesidades de infraestructura y de aprendizaje, autoevaluarse con la aplicación de instrumentos de seguimiento y rendir cuentas de los recursos financieros.

6.5 Uso del SIPEC

Sobre el SIPEC, en la entrevista realizada en la DGOSE se señaló que: “es un sistema inoperante por fallas técnicas [falta de equipos de cómputo en las escuelas PEC o del recurso de Internet] y no se ajusta a los requerimientos de información para la comprobación de los gastos de las escuelas” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

Otra Autoridad Educativa señaló que el registro y control de los recursos financieros ha representado una fuerte carga administrativa, con el SIPEC la tarea es doble, porque el registro y control de los recursos se realiza manualmente analizando los informes financieros de las escuelas contra las facturas que entrega de sus gastos; y la segunda tarea, es elaborar la información que el SIPEC requiere, ésta información es revisada por la Coordinación de Información y Análisis del PEC (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

Las actividades para ejecutar el PEC se han caracterizado por ser muy demandantes para las Coordinaciones Estatales y para las escuelas incorporadas, la siguiente sección explica a que se debe esta situación.

6.6 Problemáticas

En esta sección se presentan los problemas que el Área Técnica de la Dirección General de Operación ha tenido como instancia responsables de la ejecución del PEC:

- “La falta de personal, en específico de asesores o apoyos técnicos pedagógicos no alcanzan a cubrir las necesidades del programa de seguimiento a las escuelas incorporadas” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).
- “La carga administrativa que representa la comprobación de las aportaciones de los recursos financieros. Esto es una gran carga burocrática y no se ha podido simplificar, debido a que son recursos públicos. El director a veces tiene miedo de gastar y esto ha sido motivo para que las escuelas que estaban incorporadas se autoexcluyan” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).
- “Más que problema una de las debilidades que hemos identificado es que en las escuelas por necesidades del mismo personal docente y directivo existen muchos cambios de personal, motivo que dificulta en ocasiones la continuidad de las acciones en un 100%” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 10,17,2006).

El seguimiento técnico-pedagógico y financiero a las escuelas incorporadas ha generado sobrecargas administrativas a los responsables del PEC en el DF, ello

se debe a que el PEC es un programa paralelo a las acciones que también debe llevar la DGOSE para todas las escuelas de educación básica. Sin embargo, se han presentado logros y retos en las acciones del PEC que se describen en el siguiente apartado.

6.7 Logros y retos

En esta sección se presentan algunos de los logros y retos que se han obtenido con el PEC en las escuelas incorporadas en el Distrito Federal:

Según Autoridades Educativas de la DGOSE los logros han sido:

- Activar Consejos Escolares de Participación Social responsables de realizar un proyecto escolar en equipo de acuerdo a sus necesidades de infraestructura y técnicas-pedagógicas.
- Infraestructura y equipamiento en las escuelas incorporadas para que realicen sus acciones planeadas. (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 10,17,2006)
- “Los padres de familia afirman que la escuela PEC es mejor que una escuela particular. Porque la comunidad escolar une esfuerzos para lograr los objetivos que se propone y solucionar problemas que se presenten” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).

Ahora bien, las Autoridades Educativas de la DGOSE mencionan que los retos son:

- Mejorar el aprendizaje de los alumnos tanto de escuelas PEC y no PEC.
- Cambiar el ambiente de aprendizaje de la escuela, con el fin de flexibilizar las estructuras y dejar a un lado la escuela rígida.
- Las acciones que acompañan al PEC sean encaminadas a mejorar el aprendizaje (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07,2006).
- “Promover en las escuelas PEC la rendición de cuentas que permita a los diferentes actores de la comunidad educativa estar informados de los avances y logros que las escuelas vayan alcanzando” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 10,17, 2006).

La Coordinación Estatal PEC-Distrito Federal ha contado con el apoyo técnico de los enlaces de la Coordinación Nacional para fomentar en las Comunidades

Escolares nuevas formas de gestión escolar. En ese sentido el PEC ha logrado fortalecer la gestión institucional, al promover la articulación, colaboración y coordinación entre la Coordinación Nacional, la Coordinación del DF y las Escuelas, esto significa que las relaciones institucionales del PEC no son obstaculizadas por la actual estructura administrativa de la SEP.

En el capítulo 7 se presentan las similitudes y diferencias de las relaciones institucionales entre DGOSE y DGSEI en la ejecución del PEC.

Capítulo VII: Diferencias y similitudes sobre las relaciones institucionales de la DGSEI y la DGOSE para la ejecución del PEC

En los capítulos V y VI se describieron las actividades, problemáticas, logros y retos que tiene la DGSEI y la DGOSE como instancias responsables de la ejecución del PEC en el Distrito Federal, las cuales realizan funciones muy similares para llevar a cabo el Programa, ya que se sujetan y atienden los lineamientos y la normatividad del PEC con relación a seleccionar, incorporar, asesorar, capacitar y evaluar a las escuelas incorporadas. En ambas instancias se han fomentado nuevas formas de gestión en las escuelas PEC –participación social, seguimiento y rendición de cuentas-, porque han activado Comunidades Educativas capaces de trabajar en equipo para un proyecto escolar, autoevaluarse y definir estrategias diversas para rendir cuentas a los integrantes de la Comunidad Escolar.

Las diferencias entre la DGSEI y la DGOSE, es que la primera tiene una atención más detallada y personalizada con cada una de sus escuelas PEC, porque atiende a 200 escuelas incorporadas, que representan el 12% del total de escuelas que participan en el Programa en el Distrito Federal, y la segunda, no puede brindar una atención similar, porque atiende a 1,647 escuelas PEC, que representan el 88% de escuelas incorporadas en el Distrito Federal. Por lo ejemplo, no puede realizar talleres mensuales con los Consejos Escolares como lo hace la DGSEI, pero si efectúa uno cada año, llamado Encuentro PEC.

La DGSEI y la DGOSE han enfrentado una fuerte carga administrativa, en la comprobación de ingresos y gastos de los recursos financieros de las escuelas, ello se esta intentando de disminuir con el SIPEC. Sin embargo, los responsables de ambas instancias señalaron que el SIPEC ha representado más una carga administrativa, que un mecanismo que agilice la tarea de registro y control de los recursos de las escuelas que participan en el Programa. Por un lado, existen problemas técnicos que el SIPEC ha presentado; falta de equipos de cómputo en las escuelas y fallas en el acceso a Internet para que los directores ingresen sus datos.

Por otro lado, en la entrevista a una Autoridad Educativa de la Coordinación de Información y Análisis del PEC señaló que el SIPEC aún no se logra consolidar en el Distrito Federal ya que “aún no se han iniciado los procesos de capacitación e información sobre el SIPEC en las Coordinaciones del Distrito Federal por cuestiones de agenda trabajo” (Autoridad Educativa, Coordinación de Información y Análisis del PEC, DGDGIE, entrevista el 06,22,2006).

Los responsables del PEC en el DF señalan que el SIPEC no se ajusta a las necesidades de información para el registro y control de los recursos. Muy probablemente esta controversia es porque el SIPEC Web, es un mecanismo que tienen escasos meses en operación (septiembre de 2006) y por lo tanto, su aceptación requiere de tiempo, infraestructura, equipos de cómputo e Internet en todas la escuelas PEC, y sobre todo, capacitación para su uso.

Lo anterior indica que es necesario mejorar la coordinación institucional entre la Coordinación Nacional, la DGSEI y la DGOSE para otorgar una adecuada y eficiente descentralización de competencias y lograr que las escuelas mejoren sus procesos de gestión escolar.

7.1 Relación de la DGSEI y la DGOSE con otras instancias

En este apartado se describe la relación que tiene la DGSEI y la DGOSE con otras instancias, federales y locales, para la coordinación y ejecución del PEC.

Actividades entre la DGSEI con la Coordinación Nacional:

“Participación en el Encuentro Regional PEC, realizado tres veces al año, donde asisten los responsables operativos de cada Coordinación Estatal del Programa para intercambiar opiniones acerca de los resultados en materia de gestión escolar, participación social y rendición de cuentas del Programa” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18,2006).

Actividades entre la DGOSE con la Coordinación Nacional:

“La elaboración y/o validación de documentos, como: Reglas de Operación” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 10,17, 2006).

“Invitaciones a los Encuentros Regionales PEC (tres al año), donde asiste un subdirector o un responsable del Programa” (Autoridad Educativa, DGOSE, entrevista el 09,07, 2006).

Actividades entre la DGOSE y la DGSEI:

En las entrevistas realizadas se señaló que se celebran reuniones entre la Coordinadora Estatal del DF (María Elena Guerra y Sánchez) y la Coordinadora Estatal Adjunta (Susana Justo), en el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal para validar y autorizar el presupuesto anual, autorizar y vigilar la transferencia de recursos a las escuelas. Estas reuniones son realizadas tres veces al año. (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 11,01, 2006)

Otra Autoridad Educativa señala que “la DGSEI entrega trimestralmente los informes financieros y técnicos-pedagógicos, revisados y validados, de cada una de las escuelas incorporadas a la Coordinación del PEC-DF para que ésta acopie la información con las otras quince Delegaciones” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18, 2006).

Para “concensuar criterios de dictaminación, determinación o modificación del PEC y acciones para la mejora escolar, la DGSEI se reúne cada dos meses con:

- DGOSE: Dirección General de Operación de Servicios Educativos
- DGEST: Dirección General de Educación Secundaria Técnica
- DGNAM: Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio
- DGPPEE: Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa en el Distrito Federal” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 07,18, 2006).

La DGSEI y la DGOSE no tienen una relación directa con la Coordinación Nacional, sólo se tiene una participación en los Encuentros Regionales PEC tres veces al año. En estas reuniones intercambian opiniones acerca de los resultados en materia de gestión escolar, participación social y rendición de cuentas del PEC. Por su parte la DGSEI no tiene una relación directa con la Coordinación del PEC del Distrito Federal, se reúne trimestralmente para la entrega de los informes técnicos-pedagógicos y financieros de los proyectos escolares, ya revisados y

validados y para consensuar acuerdos sobre la operación del PEC. La DGSEI es una instancia descentralizada que opera el PEC como cualquier otra Coordinación Estatal, con la diferencia de que atiende a un menor número de escuelas, 200 escuelas PEC, logrando mayor eficiencia en atención, seguimiento y evaluación en los centros escolares de educación básica. A diferencia de la DGOSE que tiene más carga administrativa por el número de escuelas que atiende 1647 escuelas.

7.2 Documento Orientador del Programa Escuelas de Calidad

En las Reglas de Operación del PEC de 2006 se establece que las Coordinaciones Estatales deben elaborar un Documento Orientador “alineado con su Plan Estatal de Educación o equivalente, contener un Diagnóstico de la Operación del Programa, así como de manera enunciativa mas no prescriptiva ni limitativa, considerar las siguientes estrategias:

- 1) De prospectiva a mediano plazo;
- 2) De articulación de políticas, programas y procesos;
- 3) De focalización;
- 4) Presentar, en su caso, una estrategia para implantar su modelo de planeación para las escuelas de educación básica;
- 5) De distribución de recursos a las escuelas;
- 6) De asistencia a la escuela en el marco de un Sistema de Asesoría Académica a la Escuela;
- 7) De asistencia a la escuela para la gestión financiera;
- 8) De impulso a la participación social en la educación;
- 9) De evaluación del Programa;
- 10) De transparencia y rendición de cuentas, y
- 11) De difusión” (RO, 2006:4.2.1).

El Documento Orientador del PEC es un instrumento de Planeación Estratégica Situacional para que las Coordinaciones Estatales identifiquen fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades –FODA- en la operación del PEC, así como definir las estrategias y líneas de acción para lograr las metas y el cumplimiento de las metas y visiones de mediano plazo.

En marzo de 2006, la Secretaría de Educación Pública, encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) asesorar a las Coordinaciones Estatales sobre la elaboración del Documento Orientador a fin de:

1. “Proporcionar las herramientas de planeación necesarias, a los miembros del Programa Escuelas de Calidad, para elaborar un Documento Orientador

basados en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ciclo escolar 2006-2007.

2. Elaborar un manual de apoyo para la realización de los Documentos Orientadores.
3. Revisar trimestralmente los Documentos Orientadores para evaluar tanto los avances de dichos Documentos como la construcción final del mismo.
4. Participar en las Reuniones Nacionales del PEC para monitorear los avances de este Documento” (Bracho, 2006b:5)

Los asesores del CIDE proponen que los Coordinadores Regionales estén a cargo del seguimiento continuo con apoyo, asesoría, seguimiento para la terminación de estos Documentos Orientadores.

El Documento Orientador es el instrumento de planeación estratégica que sirve para hacer un diagnóstico de la operación del PEC, plantear objetivos, metas, problemas y estrategias para alcanzar lo proyectado.

7.3 Plan Orientador del Programa Escuelas de Calidad en el Distrito Federal

En la entrevista con una Autoridad Educativa de la DGSEI, se señaló que el Documento Orientador en el Distrito Federal ha contribuido a “plantear una mejor operación organizacional de la ejecución del PEC, prever posibles problemas y prever la incorporación de un cierto número de escuelas” (Autoridad Educativa, DGSEI, entrevista el 11,01, 2006).

El Plan Orientador es elaborado por los responsables del PEC de la DGOSE, la DGSEI, y por las otras direcciones generales de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal -DGPPEE, DGNAM y DGEST. Estas instancias se reúnen para revisar, validar y dar seguimiento al Plan Orientador.

Los avances en la elaboración de este Documento en el DF han sido elaborar el diagnóstico FODA en la operación del PEC, plantear las estrategias para aprovechar las fortalezas y oportunidades y limitar las debilidades y amenazas; definir los objetivos generales y específicos, metas, indicadores de evaluación y actividades para lograr el FODA y la construcción de un cronograma de actividades para el ciclo escolar 2006-2007 (AFSEDF, 2006).

7.3.1 Acciones que fortalecen la gestión institucional en el Distrito Federal

En relación a la gestión institucional el Plan Orientador define “estrategias para fortalecer la operación del PEC en el Distrito Federal, estableciendo mecanismos de coordinación entre las direcciones generales que conforman la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal” (AFSEDF, 2006:14).

Los objetivos específicos para lograr la coordinación institucional son:

- “Definir criterios y orientaciones comunes sobre la operación del PEC en cada una de las direcciones generales de la AFSEDF.
- Fortalecer el desarrollo de las competencias del personal técnico que coordina el PEC, los equipos de supervisión, directores y docentes de las escuelas participantes.
- Promover la colaboración y articulación del personal de todas la áreas involucradas (administración, financiamiento, planeación, construcción de espacios educativos, áreas técnicas) para atender las acciones previstas en el plan estatal, así como fortalecer la operación del PEC” (AFSEDF, 2006:14).

Algunas de las actividades propuestas en el Plan Orientador para fortalecer la coordinación institucional entre los responsables del PEC en el DF son:

- Reuniones trimestrales entre los coordinadores de las direcciones para la revisión y el seguimiento del plan orientador.
- Preparar informes por dirección general y las evidencias que demuestren el avance en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Orientador.
- Presentar los documentos actualizados ante los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso³² del PEC en el DF para su revisión y validación.
- Llevar a cabo reuniones de trabajo con el personal técnico que asesora a las escuelas para identificar sus necesidades de formación” (AFSEDF, 2006:21).

Por lo tanto, la coordinación institucional entre los integrantes de las direcciones generales de la AFSEDF para la ejecución del PEC coadyuva a fortalecer y

³² Forman parte del Comité Técnico del Fideicomiso del PEC en el Distrito Federal: la Coordinadora del PEC en el DF y la Coordinadora Estatal Adjunta del PEC en Iztapalapa.

mejorar los procesos de capacitación, asesoría, seguimiento técnico-pedagógico y financiero a las escuelas participantes en el PEC.

8. Conclusión del presente análisis

El PEC fomenta nuevas formas de gestión pública en las escuelas de educación básica con base en la participación social, la eficacia escolar, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. Esta es una respuesta al centralismo de las decisiones, la homogenización de planes y programas educativos que están desarticulados de las necesidades locales, el estrecho margen de las escuelas para tomar decisiones, entre otros aspectos que se traducen en ineficiencia e impiden mejorar el desempeño del sistema educativo en particular la provisión de la educación básica.

El PEC busca fortalecer dos procesos, por un lado la gestión institucional entre las instancias que administran el programa y, por otro, la gestión escolar con la finalidad de colocar a la escuela como el eje principal de cambio y así mejorar su desempeño organizacional y pedagógico. El reto del PEC radica en buena medida en la eficacia con la cual puede lograr que interactúen esos dos procesos.

En esta tesis se analizó la coordinación entre las instancias que administran el PEC y su vinculación con la gestión en el ámbito de las escuelas. Esos aspectos se analizaron también en dos estudios de caso elaborados para la presente investigación. En el primero, se estudiaron los servicios educativos en el DF, excepto la delegación Iztapalapa. En el segundo se analizaron los servicios educativos en la delegación Iztapalapa. La separación de los servicios educativos en el DF fue determinada por las autoridades del sector a fin de efectuar una prueba piloto en la delegación política de Iztapalapa que cuenta con la mayor demanda de servicios de educación básica en el DF.

En los servicios educativos del DF se coordinan, principalmente, dos instancias de la SEP: La Dirección General de Operación de Servicios Educativos, DGOSE, como instancia responsable de los servicios educativos en el DF, excepto Iztapalapa y además responsable de la Coordinación Estatal del PEC-DF; y la

Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa, la DGSEI, la cual tiene a su cargo la Coordinación Estatal Adjunta PEC-Iztapalapa,

Las hipótesis de trabajo formuladas para esta tesis fueron las siguientes.

- i) El PEC logra fortalecer la gestión institucional a través de nuevas formas de gestión –participación social, transparencia y rendición de cuentas- que promueven la articulación, colaboración y coordinación entre las autoridades educativas centrales, locales y las escuelas.

Los estudios de caso, en el DF mostraron un fortalecimiento de la coordinación y gestión institucional que se refleja, en primer término, en el cumplimiento de las Reglas de Operación del PEC en lo referente a la elaboración de un Documento Orientador alineado con un Plan Estatal de Educación o equivalente donde se definan las estrategias de ejecución del PEC (ver sección 7.3). El Documento Orientador del PEC es un instrumento de Planeación Estratégica Situacional.

La elaboración del Documento Orientador para el DF, según los funcionarios entrevistados, contribuyó a plantear una mejor operación organizacional de la ejecución del PEC. Este Plan Orientador es elaborado por los responsables del PEC de la DGOSE, la DGSEI, y por las otras direcciones generales de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal -DGPPEE, DGNAM y DGEST. Reuniéndose éstas instancias para la revisión, validación y seguimiento del Plan Orientador.

Las actividades propuestas en el Plan Orientador para fortalecer la coordinación institucional entre los responsables del PEC en el D.F. son:

- Reuniones trimestrales entre los coordinadores de las direcciones para la revisión y el seguimiento del plan orientador.
- Preparar informes por dirección general y las evidencias que demuestren el avance en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Orientador.

- Presentar los documentos actualizados ante los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso del PEC en el D.F. para su revisión y validación.
- Llevar a cabo reuniones de trabajo con el personal técnico que asesora a las escuelas para identificar sus necesidades de formación

Además, las Reglas de Operación del PEC establecen que las Coordinaciones Estatales, en este caso locales como la DGOSE y la DGSEI en el DF, deben recibir asesoría y seguimiento por parte de la Coordinación Nacional, a través del Coordinador Regional Metropolitano del PEC y del Coordinador Académico Territorial, la reunión con estos enlaces es cada dos meses y a través de asesorías telefónicas.

Además, La DGSEI le entrega a la DGOSE los informes que el PEC solicita en materia del uso y destino de los recursos financieros y la entrega de los avances de los proyectos escolares de cada una de las escuelas incorporadas al Programa. Estos informes provienen de los reportes elaborados por las escuelas inscritas al PEC en Iztapalapa.

La elaboración de informes sobre avances de los proyectos escolares de las escuelas inscritas en el PEC en el DF es una tarea que muestra el inicio de las nuevas formas de gestión escolar en las escuelas que participan en el PEC, como son : la realización de reuniones de los consejos escolares de participación social, las asesorías y visitas de seguimiento que realizan las coordinación del PEC en el DF, así como la evaluación de los proyectos escolares y la realización de talleres donde participan directivos, docentes, padres de familia y alumnos con la finalidad de que expresen sus experiencias, dudas, problemáticas, logros acerca del PEC.

En el caso del Distrito Federal, y en general de todas las entidades del país, las instancias educativas entretienen acciones –capacitación, formación continua, financiamiento, seguimiento y evaluación- para brindar a la escuela todo el apoyo técnico y financiero que ésta requiere.

Segunda hipótesis:

- ii) Las relaciones institucionales del PEC no son obstaculizadas por la actual estructura administrativa de la SEP. Esto significa que las funciones y objetivos del PEC no son contrapuestos a los de la SEP.

En el DF se entretajan diversas relaciones institucionales: la Coordinación Nacional del PEC con la coordinación estatal a cargo de la DGOSE y la coordinación adjunta a cargo de la DGSEI; las relaciones de la DGOSE y DGSEI a través de la ejecución del plan orientador del PEC; las relaciones de las coordinaciones a cargo de la DGOSE y DGSEI con las respectivas escuelas inscritas en el PEC. Todas estas relaciones institucionales son parte de las estructuras del sistema educativo del Distrito Federal.

Las mismas Reglas de Operación del PEC señalan que el Plan Orientador para la ejecución del PEC debe estar alineado a los objetivos de los planes educativos de cada entidad federativa. En el DF la autoridad educativa depende todavía de la SEP, por lo cual es más fácil alinear los objetivos del plan de educación para el DF con los de la SEP.

El nuevo modelo de gestión escolar ha generado mucha carga administrativa debido a la elaboración trimestral de informes financieros y técnico-pedagógicos por parte de las Coordinaciones Estatales y las Escuelas. Esta es un problema de operación que afecta la coordinación entre las escuelas y las instancias superiores del PEC. Es un hecho que la revisión de todos esos informes rebasa las capacidades de las Coordinaciones del PEC en el DF debido a la falta de personal sobre todo de asesores, o apoyos técnicos pedagógicos, pues en cada ciclo escolar se incorporan nuevas escuelas al PEC. Esta carga administrativa complica las relaciones institucionales para la ejecución del PEC.

Se puede concluir que la coordinación institucional durante la ejecución del PEC en el DF cumple los lineamientos de operación del PEC y está alineada a la política nacional establecida por la SEP. En ese sentido se puede señalar que las políticas de la SEP no obstaculizan la ejecución del PEC ni viceversa. Los mayores problemas existentes son cargas administrativas que se analizan a continuación.

Tercera hipótesis:

- iii) El Sistema de Información del PEC ha logrado disminuir la tarea administrativa del registro y control de los recursos financieros para las Coordinaciones del Distrito Federal responsables del PEC –DGSEI y DGOSE- y las escuelas incorporadas.

Para mejorar el flujo de información entre la Coordinación Nacional del PEC, las Coordinaciones Estatales del programa y las Escuelas que participan en el PEC se desarrolló y perfeccionó recientemente –septiembre 2006- el Sistema de Información del PEC (SIPEC). Este busca agilizar las tareas de registro y control de los recursos financieros de cada una de las escuelas incorporadas al Programa.

El SIPEC se utiliza en el DF razón por la cual se han identificado varios problemas operativos que afectan la utilidad de ese sistema para reducir las cargas administrativas generadas por las nuevas formas de gestión que trata de impulsar el PEC. Los problemas y retos identificados en el Distrito Federal referentes al SIPEC son los siguientes: son:

- Falta de equipo de cómputo y/o del servicio de Internet en las escuelas incorporadas
- Fallas técnicas del SIPEC

- Falta de ATP's para cubrir el seguimiento y la asesorías a los directores sobre el uso del SIPEC
- Falta de capacitación a directores

Estos problemas muestran que el SIPEC, como sistema informático, no podrá disminuir de manera inmediata las cargas administrativas generadas por las exigencias de rendición de cuentas, que esta haciendo más compleja la administración de la escuela y de las instancias estatales que tienen que verificar los informes del registro y control de los recursos financieros utilizados por las escuelas.

EL SIPEC está pensado y diseñado para disminuir estas tareas administrativas, pero aún no se logra consolidar debido a la falta de equipos de cómputo y/o servicio de Internet en las escuelas para que ellas mismas lleven a cabo su proceso de contabilidad. Este es un proceso que llevará tiempo para que sea adoptado y utilizado por las escuelas y Coordinaciones Estatales, quienes son la fuente principal que alimenta el Sistema de Información.

Además, falta personal que pueda asesorar y capacitar debidamente a las escuelas en el uso del SIPEC. Lo conveniente sería pensar en descentralizar aquellos territorios que cuentan con una elevada población en edad de cursar la educación básica, como en el caso de Iztapalapa, y dotarlos de capacidades técnicas, financieras y administrativas para que puedan hacer frente a sus problemas locales y operar con eficiencia para brindar un servicio educativo de calidad.

Las tres hipótesis de trabajo analizadas en el presente estudio muestran que las nuevas formas de gestión institucional y escolar creadas por el PEC tienen complejidades que crean problemas de operación que no son fáciles de resolver, y que vuelven problemática las relaciones institucionales, tanto para dar asesoría y seguimiento a la ejecución del programa, como para realizar una evaluación de los

resultados del mismo. Sin embargo, este es un problema al que se le pueden ir encontrando soluciones en la medida en que se mejore la eficacia en la ejecución del PEC. Lo que muestra este estudio es que el PEC si impulsa una mayor interacción entre las instancias de educación nacional y estatal y de éstas con las escuelas. En el caso del DF, se muestra que los objetivos de la ejecución del PEC y los objetivos educativos en éste ámbito local de gobierno no muestran discrepancias, tal vez porque los servicios educativos en el DF aun son administrados por la SEP. Por lo que una situación muy diferente puede observarse si se realiza un estudio semejante comparando la administración nacional del PEC con algunos de los estados del país.

En este estudio se destacan las relaciones institucionales creadas para la ejecución del PEC lo cual aumenta los vínculos entre las instancias educativas nacional, estatales, municipales y a nivel de escuela. Este efecto del PEC, de aumentar relaciones institucionales para el funcionamiento del sistema educativo aun no se evalúa en toda sus dimensiones.

El presente estudio destaca problemas operativos que son resultado de cargas administrativas creadas en gran medida por la preocupación del PEC para dar transparencia y fomentar la rendición de cuentas. Sin embargo, en este problema operativo no se ha considerado el papel que puede jugar la participación social para evaluar y dar seguimiento a los proyectos escolares en las mismas escuelas. Es decir, las comunidades escolares pueden ser los supervisores directos de la ejecución del PEC lo cual puede ayudar a resolver el problema de la falta de recursos humanos de las instancias superiores del PEC para dar seguimiento a cada una de las escuelas incorporadas.

Lejos de estos inconvenientes administrativos, en general, el PEC muestra varios logros importantes como promover Comunidades Educativas de Aprendizaje con capacidad de tomar decisiones para mejorar el proceso educativo, participación social, transparencia y rendición de cuentas, y un fortalecimiento de la gestión institucional, donde las instituciones educativas federales, estatales y locales

tienen una mejor coordinación y corresponsabilidad de sus acciones para apoyar a las escuelas que se incorporan.

9. Bibliografía

AFSEDF (2006), *Plan Orientador del Programa Escuelas de Calidad en el Distrito Federal. Periodo 2006-2007*. Junio. México.

Agranoff, Robert (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamental”, en Bañon, Rafael, *La nueva Administración Pública*, Madrid, España. Alianza Universidad Textos.

Bracho Teresa, Rodolfo García del Castillo, Saldaña Graciela, Giulianna Mendieta, Solares César (2006b), *Los Documentos Orientadores de Desarrollo del Programa Escuelas de Calidad. Informe de actividades de apoyo realizadas para su elaboración. Marzo – Agosto del 2006*. México. CIDE.

Bazaga Fernández, Isabel (1997), “El planteamiento estratégico en el ámbito público”, en Bañon, Rafael, *La nueva Administración Pública*, Madrid, España. Alianza Universidad Textos.

Casassus, (Octubre, 2000), “Problemas en la gestión educativa en América Latina”, UNESCO.

Colbert de Arboleda (2005) “Escuela Nueva trasciende fronteras”, en *Primer Congreso Internacional de Escuelas Nuevas*. Celebrado en la ciudad de Armenia-Quindío, Colombia (abril 3,4 y 5 de 2003). Bogotá, D.C., Colombia. Ministerio de Educación Nacional, Fundación Escuela Nueva, Volvamos Gente, Federación Nacional de Cafeteros y Gobernación del Quindío.

DGDGIE, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Subsecretaría de Educación Básica. (2005). *Manual de Operaciones del Programa Escuelas de Calidad*. México.

DGDGIE, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa-Subsecretaría de Educación Básica (2006a). “Programa Escuelas de Calidad”, ----. México.

DGDGIE, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa-Subsecretaría de Educación Básica (2006b). “Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad”, en Informe de los avances a la instrumentación de acciones para la atención a las recomendaciones preventivas-correctivas de la observación 5. Realizadas por el Órgano Interno de Control. 5 de febrero de 2006. México. Elaborado por: Raúl Mejía López.

Dror, Y. (1996), *La capacidad de gobernar: Informe al club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ferlie, E. y otros (1996), *The new public management in action*, Oxford: Oxford University Press.

Finot Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, ILPES-CEPAL- Serie Gestión Pública, Santiago de Chile.

Klijn, E.J. (1998) "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W.J.M & Koppenjan, J.F. *Managing Complex Networks*. Sage, London.

La Enciclopedia (2004), Madrid, España. Ed. Salvat.

Marsh D. y M. Smith (2000) "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectic Approach", en *Political Studies*. Vol. 48.

Neirotti Neiro y Margarita Poggi (2004), *Alianzas e Innovaciones en Proyectos de Desarrollo Educativo local*, Argentina, UNESCO.

North, Douglas (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México. Fondo de Cultura Económica.

Peters, Guy (2005), "Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", -----, México, Colegio de México.

Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación (2001-2006)*. México.

Santizo, Claudia y Enrique Cabrero (2004). *Transparency in education*. International Institute for Educational Planning. UNESCO.

Schiefelbein, Ernesto (2005) "Problemas de rendimiento escolar en América Latina: El rol potencial de Escuela Nueva", en *Primer Congreso Internacional de Escuelas Nuevas*. Celebrado en la ciudad de Armenia-Quindío, Colombia (abril 3,4 y 5 de 2003). Bogotá, D.C., Colombia. Ministerio de Educación Nacional, Fundación Escuela Nueva, Volvamos Gente, Federación Nacional de Cafeteros y Gobernación del Quindío.

Strauss, Anselm y Juliet Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research*. London, New Delhi, SAGE Publications.

Tamayo Sáez (1997), "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael, *La nueva Administración Pública*, Madrid, España. Alianza Universidad Textos.

Villoria, Manuel (1997), "Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático", en Bañón, Rafael, *La nueva Administración Pública*, Madrid, España. Alianza Universidad Textos.

Wright, Deil (1997), *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. México. Fondo de Cultura Económica.

Fuentes periódicas:

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006^a), “De la Gobernabilidad a la Gobernanza: La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos”. (-----). México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006^b), “Marco para el análisis de las Políticas Públicas”, en *Políticas Públicas*. No. 1. México. Ediciones Fundaciones Rafael Preciado Hernández.

Arnaut Alberto (2005) “La Gestión del Sistema Educativo Federalizado (1992-2005)” en Revista *Educare* (invierno-primavera). Núm. 1. México.

Cabrero, Enrique y Rodolfo García del Castillo (1995), “Relaciones Intergubernamentales en México”, Segundo Congreso IGLOM.

Castillo Montes, Luis (2004), “Hacia la transformación del sistema a partir de la escuela: algunas lecciones del Programa Escuelas de Calidad”, en <http://basica.sep.gob.mx/dgdie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>. Noviembre.

Castellano, Ernesto (2006) “Gestión escolar y mejora continua” en Revista *Educare*. Abril. Núm. 4. México.

Diario Oficial de la Federación (2001), *Reglas de Operación del PEC I*. 3 de abril. Pág. 92-102. México.

Diario Oficial de la Federación (2002), *Reglas de Operación del PEC II*. 13 de marzo. Pág. 224-242. México.

Diario Oficial de la Federación (2003), *Reglas de Operación del PEC III*. 29 de agosto. Pág. 101-124. México.

Diario Oficial de la Federación (2004), *Reglas de Operación del PEC IV*. 12 de noviembre. Pág. 63-88. México.

Diario Oficial de la Federación (2005), *Reglas de Operación del PEC V*. 13 de junio. Pág. 23-52. México.

Diario Oficial de la Federación (2005), *Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública*. 21 de enero. México.

Diario Oficial de la Federación (2006), *Reglas de Operación del PEC VI*. 23 de febrero. Pág. 1-27. México.

Gómez-Morin Fuentes, L. (2006), "El centro no está aquí, ni somos nosotros", en *Boletín de la Subsecretaría de Educación Básica*. No. 2, Enero-2006. México.

Latapí Sarre, Pablo (2005) "¿Qué puedo hacer por mi escuela?" en Revista *Educare* (invierno-primavera). Núm. 1. México.

Loera, Varela Armando (2005) "Incremento del capital social de la escuela y el aula" en Revista *Educare* (invierno-primavera). Núm. 1. México.

Martínez, Martínez Pedro (1994), "El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re) construcción del federalismo en México", en revista *Gestión y estrategia*, Núm. 5, UAM-A.

Martínez, Martínez Pedro (1995), "Federalismo y Gobierno Local", en revista *Gestión y estrategia*, Núm. 8, UAM-A.

Mejía Botero Fernando (2004) "El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXXIV, núm. 4, pp. 165-192. México.

Observatorio Ciudadano de la Educación (2006), "V. Educación Básica". Cuaderno de Trabajo. Elaborado por Aguilera Sandra, Miguel Ángel Rodríguez y Laya Marisol Silva. México.

Observatorio Ciudadano de la Educación (1999). Comunicado 7 "¿Avanza la descentralización educativa?". *La Jornada*. 24 de abril.

Santizo, Claudia (2006), "Mejorando la Rendición de Cuentas y la Transparencia a través de la Participación Social: El Programa Escuelas de Calidad en México", en REICE, Vol. 4, No. 1.

Sánchez González, Juan José (2003), "Gestión Pública y Gobernabilidad", conferencia en la Fac. de C. Políticas y Sociales, UNAM, 29 de Mayo.

Tapia García, Guillermo (2002). "Las reformas educativas en México a partir de la descentralización". *Educación y Sociedad*. México.

Tricia, Gerardo (2004), "PEC: el proyecto más prometedor en el proceso de modernización del sistema de Educación Básica en México, según el Banco Mundial", en:
<http://basica.sep.gob.mx/dgddie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>
Noviembre.

Uvalle, Berrones Ricardo (1995), "Descentralización Política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México", en revista *Gestión y Estrategia*, Núm. 7, UAM-A. pp. 18-26

Uvalle Berrones, Ricardo (2003), "Institucionalidad y Administración Pública", conferencia en la Fac. de C. Políticas y Sociales, UNAM, 27 de Mayo.

Entrevistas:

Coordinación de Información y Análisis del Programa Escuelas de Calidad, de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, en la Subsecretaría de Educación Básica.

Fecha de entrevista: 22 y 28 de junio de 2006.

Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI), en el Distrito Federal.

Fecha de entrevista: 18 de julio y 01 de noviembre de 2006.

Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el DF (DGOSE).

Fecha de la entrevista: 07 de septiembre y 17 de octubre de 2006.

Fuentes electrónicas:

Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal (2005). *Manual de Calidad*. En <http://www.ssedf.sep.gob.mx/dgpppdf/archivos/410-CA-MC-001.doc>. Consultada el 25 de septiembre de 2006.

Ayala Espino, José (2006), "Educación, instituciones y participación social", en www.ifie.edu.mx (Instituto de Fomento e Investigación Educativa).

Banco Mundial (2005), Comunicado de prensa No.2006/202/ALC, en <http://www.bancomundial.org.mx>. Washington, a 13 diciembre de 2005. Consultada el 8 de enero de 2006.

Bracho, Teresa (2001), *Evaluación Externa del PEC*, SEP, en <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pdfs/CIDE2001.pdf>.

Bracho, Teresa (2002), *Evaluación Externa del PEC*, SEP, <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pdfs/CIDE2002.pdf>.

Bracho, Teresa (2003), *Evaluación Externa del PEC*, SEP, <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pdfs/CIDE2003.pdf>.

Bracho, Teresa (2004), *Evaluación Externa del PEC*, SEP, <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pdfs/CIDE2004.pdf>.

Programa Escuelas de Calidad (2006), en
<http://basica.sep.gob.mx/dgdie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>.
Consultada el 9 de mayo de 2006.

10. Apéndice

Anexo 1. Cuestionario de Entrevistas

DATOS GENERALES	<p>Nombre:</p> <p>Antigüedad en el puesto:</p> <p>Lugar y Fecha de la entrevista:</p>
FUNCIONES	<ul style="list-style-type: none"> ¿Quiénes conforman la coordinación del programa en el D. F.? ¿Cuáles son las funciones que integran la Coordinación? ¿Cuántas escuelas se encuentran en PEC del 2005-2006?
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> El PEC promueve la corresponsabilidad de las comunidades escolares, ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta el PEC para promover esa corresponsabilidad? ¿Han considerado la necesidad de crear nuevas formas de trabajo en las escuelas para fomentar la corresponsabilidad? ¿Se ha modificado en la práctica el funcionamiento de los Consejos Técnicos de las escuelas a consecuencia del PEC? El PEC promueve la participación social, ¿qué tipo de acciones se utilizan para lograr este objetivo?
POLÍTICAS ESTATALES	<ul style="list-style-type: none"> ¿El PEC satisface objetivos de política educativa del DF? ¿Cómo se inserta el PEC en la política educativa del DF?
COOPERACIÓN INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ¿La Coordinación Nacional y las Coordinaciones Estatales han definido el perfil de escuela que desea construir el PEC? Más que definir un perfil de escuela el PEC se plantea como Misión: ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta para mejorar la coordinación Nacional? ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta para mejorar la coordinación con los enlaces? ¿Cuáles son los principales problemas del PEC en el DF? ¿Cuáles son los principales problemas que presenta la Coordinación Nacional del PEC? ¿Qué tipo de actividades realizan de manera conjunta con la Coordinación Nacional? ¿Realizan actividades conjuntas con la Coordinación Nacional para recabar aportaciones privadas o de organismos internacionales para el PEC del DF? ¿Con qué frecuencia realizan reuniones ordinarias con la Coordinación Nacional? ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta para mejorar la Coordinación con la Coordinación Nacional? ¿Cuáles considera que son las principales amenazas que enfrenta el PEC en el DF? ¿Existen diferencias en la problemática de ejecución del PEC en la Delegación Iztapalapa y en el resto de las Delegaciones del DF? ¿Qué tipo de problemas señalan con mayor frecuencia los ATP, supervisores y directores escolares? Se han implementado algunas acciones para atender señalamientos de Supervisores y Directores de escuela?
EJECUCIÓN DEL PEC	<ul style="list-style-type: none"> Cada escuela del PEC presenta un proyecto distinto ¿Qué mecanismos usan para recabar esa información? ¿Cómo analizan proyectos escolares tan distintos? ¿Qué aspectos de los proyectos escolares son más importantes para normar las decisiones del programa?

SEGUIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué mecanismos se han diseñado para dar seguimiento a la ejecución de los proyectos escolares?
EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ¿Quién les informa de las escuelas que mejor desempeño muestran en el programa? ¿Qué medidas toman con aquellas escuelas que no presentan un buen desempeño en el programa? ¿Qué medidas o indicadores utilizan para medir el desempeño de una escuela del programa? Las políticas para mejorar el desempeño de una escuela son analizadas con las Coordinaciones Nacionales? ¿Esos indicadores o medidas de desempeño son consensadas con las escuelas? ¿Han desarrollado indicadores que midan el mejoramiento de la calidad de la educación en las escuelas? ¿Tienen algún mecanismo para estar informados de cómo se corrigen los problemas en las escuelas?
NUEVA GESTIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ¿El PEC ha modificado la forma de funcionamiento de la escuela? (Si la respuesta es afirmativa) ¿Cómo se observan los cambios provocados por el PEC? ¿Cuáles son las decisiones regulares que son tomadas en una escuela? ¿Cuál es la diferencia en el funcionamiento de las escuelas que están y las que no están en el PEC? ¿El PEC ha modificado el comportamiento de los padres de familia?
EJECUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué tipo de decisiones toman con base en la información recopilada en el SIPEC? ¿Qué aspectos de la información recabada de la ejecución del PEC en las escuelas se analiza con los enlaces? ¿Han detectado problemas de comunicación que afecte las orientaciones nacionales a nivel escuela? ¿Existen políticas especiales para aquellas escuelas con mayor tiempo en el PEC?
CAPACITACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Se proporciona capacitación a los enlaces ¿De qué tipo? ¿Qué contenidos incluye la capacitación que se brinda a los ATP, supervisores y directores de escuela? ¿Existe algún mecanismo que les permita a los ATP o Supervisores intercambiar ideas entre ellos? ¿A quiénes se ha capacitado para el manejo del SIPEC?
FINANCIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los criterios para la distribución del financiamiento en las escuelas? ¿Qué otros criterios se utilizan para otorgar recursos a las escuelas? ¿Cuáles son los criterios para que una escuela que ya ha estado en el PEC permanezca en el programa?
RENDICIÓN DE CUENTAS	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los objetivos de rendición de cuentas que se promueve en las escuelas? ¿Cuáles son las metas sobre rendición de cuentas que buscaría el PEC? ¿Han desarrollado formas de medir la rendición de cuentas? ¿Tiene alguna manera de verificar que la Rendición de Cuentas se esté realizando en las escuelas? ¿Han diseñado políticas con base en los resultados de rendición de cuentas a nivel de escuela?