



Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales, Sede Académica
México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

VIII Promoción

2006-2008

*“Usos de la información en la formulación del
Programa Escuelas de Calidad”*

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

René Gómez Flores

Director de tesis:

Dr. Emilio Blanco Bosco

México D. F., a 28 de noviembre de 2008

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por el financiamiento brindado para la realización de mis estudios de postgrado.

Contenido

Introducción.....	2
Capítulo 1. La Política Educativa en México	7
Características de la Política Pública	7
La Hechura de la Política Educativa.....	10
Capítulo 2. Marco Conceptual.....	16
La Información en el Proceso de Hechura de la Política Pública.....	16
Capítulo 3. Metodología de Investigación.....	30
Capítulo 4. Análisis de Resultados.....	38
Conclusiones.....	50
Bibliografía.....	53
Anexo	58

Introducción

Si bien el tema de la calidad educativa no es novedoso, ha sido recientemente cuando se ha asumido como un objetivo de la política educativa en México, por lo que se ha implementado una nueva forma de gestión educativa. Bajo el paradigma de la gestión centrada en la escuela se han propiciado las condiciones en las cuales operen, entre otros elementos, sistemas de evaluaciones que permitan conocer, por un lado, los factores asociados al rendimiento/desempeño educativo y, por el otro, el cumplimiento de objetivos de planes y programas educativos, a fin de mejorar la calidad de los servicios educativos básicos. Asociados a estos sistemas, también se han construido sistemas de información que sirvan como referencia para la toma de decisiones de los actores encargados de la formulación de la política educativa. Un ejemplo de ello – aunque inconcluso– fue el Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE), el cual pretendía proporcionar la información necesaria sobre el avance de las metas educativas y, así, poder tomar decisiones sobre el curso de los programas educativos. Otro ejemplo, quizá el más notable, es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), cuyo principal objetivo es contribuir a la evaluación de los diferentes elementos (maestros, alumnos, centros escolares) que conforman al sistema educativo federal y a los sistemas estatales.

Partiendo de la nueva concepción sobre la gestión educativa, se han desplegado programas educativos que, basados en la mejora de la calidad educativa, pretenden incorporar las acciones de los centros escolares en la formulación de la política educativa. Tal es el caso del Programa Escuelas de Calidad (PEC). Asumido como parangón de la actual política educativa en México, desde su implementación el PEC ha sido el programa educativo con el mayor número de evaluaciones externas que han venido analizando el desarrollo de su funcionamiento y el cumplimiento de sus metas y objetivos. Las evaluaciones efectuadas por la Universidad de Harvard, *Heurística Educativa* o el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) han ido en este sentido.

Pero es esta última evaluación, coordinada por la Dra. Teresa Bracho, la que cuentan con el mayor número de referencias dentro de la estructura operativa del PEC, ya que ha

logrado darle seguimiento al impacto del programa en la población objetivo. Por tal motivo, la retomo para plantear el problema que habrá de guiar el desarrollo de la presente investigación y que expreso en los siguientes términos:

- No obstante que la evaluación realizada por el CIDE analiza la evolución del Programa Escuelas de Calidad y busca detectar los posibles “nudos problemáticos” en el proceso de diseño e implementación del programa, que pudiesen obstaculizar el cumplimiento de los objetivos a mediano y largo plazo, con el fin de proponer soluciones técnicas a su mejoramiento, la información así generada no es recuperada por las autoridades encargadas de la operación del programa, de manera consistente con el cumplimiento del objetivo principal del programa de mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, a través de la construcción de nuevos modelos de gestión escolar, práctica docente y participación social.

Subyace, de manera más amplia, a este problema la ausencia de una plena vinculación entre los generadores de la información (evaluadores externos) y los tomadores de decisiones (administradores del programa, a nivel federal) que surge a consecuencia de la asimetría entre los criterios evaluativos, centrados en la consistencia y validez de la información generada, y los criterios empleados por los hacedores de política, ubicados en el terreno de la negociación política para la permanencia del programa.

Si bien dicho problema ha sido referido en varias investigaciones, considero que su análisis ha sido limitado, en el sentido de no concentrarse en aquellos actores que efectivamente tienen un peso específico en el proceso de hechura de la política educativa, a saber: los operadores de programas como el PEC (tomadores de decisiones). Así, los aportes de las investigaciones que en los últimos años se han generado al respecto, analizan el vínculo entre la generación de información y la toma de decisiones, mediante el involucramiento de los actores más cercanos al centro escolar, a partir de la entrega de informes derivados de pruebas de rendimiento escolar. Tales trabajos han discutido sobre diversos tópicos, de entre los que destacan el grado de accesibilidad de los resultados de las evaluaciones para padres de familia, maestros y directivos; los medios empleados para su difusión; la prioridad con la que cuentan los actores para la recepción de los resultados de las evaluaciones educativas (maestros antes que padres de familia; autoridades centrales antes que autoridades regionales, etc.)

o la conveniencia de contar con un sistema de evaluación basado en “premios y castigos”, o uno que promueva, exclusivamente, la generación de indicadores. Los trabajos de Fernández y Midaglia (2005) y de Pinkasz y colaboradores (2005) van en éste sentido. También han sido notables las investigaciones auspiciadas por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) que ha retomado la problemática que representa el uso de las evaluaciones estandarizadas del logro educativo en la formulación de la política educativa de los países latinoamericanos y en la gestión de los centros escolares. Estas investigaciones coinciden en concluir que a pesar de la intensa aplicación de las evaluaciones del logro/desempeño educativo, no existe un uso sistemático que retome sus resultados sobre el nivel de desempeño de los estudiantes y sobre los factores que afectan a éste, al nivel del centro escolar.

Pero pocos han sido los trabajos que han tomado como objeto de estudio el rol que juegan las fuentes de información empírica en el desarrollo de las políticas educativas. Un ejemplo de este tipo de trabajo es el realizado por Santiago Cueto (2005), quien tomando un conjunto de países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) realizó entrevistas a los responsables de los ministerios de educación para conocer la utilidad de la información empírica (indicadores estadísticos, diagnósticos educativos, evaluaciones de programas, investigaciones, etc.) en su labor como hacedores de política educativa. El investigador concluye que, en general, la utilidad que se le otorga a la información empírica es poca, para la formulación de las políticas educativas de los países seleccionados. A similares conclusiones han llegado los estudios de Tiramonti y colaboradores (2005), los de Morales-Gómez (1992), Reimers (1997) y Cueto (2005). Para el caso mexicano, existe una investigación al respecto efectuada por Fernández y Midaglia (2005).

Teniendo como antecedentes tales investigaciones y con el objetivo particular de analizar los usos, las formas y los medios en que la información procedente de la evaluación externa realizada por el CIDE es retomada por los encargados de la operación del PEC, a nivel federal, para la toma de decisiones referentes a la (re)formulación de su operatividad, parto de la siguiente pregunta de investigación:

- ¿Cuál es el uso predominante que los funcionarios encargados de la operación del PEC le dan a la información procedente de la evaluación externa realizada por el CIDE?

En atención a dicho cuestionamiento, propongo la siguiente hipótesis:

- La información obtenida a partir de la evaluación externa aplicada al Programa Escuelas de Calidad es empleada, en mayor medida, como factor de negociación para la permanencia del programa.

Para que esta hipótesis pueda ser sometida a prueba empírica, planteo los siguientes supuestos:

- Existe una distinción entre los receptores de la información educativa. Por un lado, los políticos (o tomadores de decisiones) son los encargados de definir y de caracterizar al problema público. Por otro lado, serán los burócratas quienes implementen las acciones conducentes a mitigar el problema. Unos y otros habrán de hacer uso de diferentes modalidades de la información: aquellos, habrán de apoyarse en argumentos para convencer (sea a la sociedad en general, sea a otros tomadores de decisión con rango superior) de la existencia de un problema y la solución más acorde; éstos, requerirán de datos que les permita la concreción de la política en acciones particulares.
- Tanto generadores de información como los usuarios de ella, se ubican en distintas “áreas de cuestiones” (*issue areas*). Estas áreas de cuestiones habrán de definir la intensidad en el uso de la información, así como el tipo de información que habrá de emplearse según se relacionen con un fin de interacción política (negociación política) entre los actores relevantes para la hechura de la política educativa o con un propósito más de carácter técnico-instrumental, que se relaciona con la generación de la información y con la labor burocrático-administrativa.
- La información es asumida como un medio y no como un fin; no sólo como medio para ayudar a los funcionarios a decidir cuáles medidas son las más apropiadas para la realización de sus ideologías y sus intereses (Weiss, 2003), sino también como elemento fundamental en la hechura de la política educativa que permita observar, con diferentes niveles de agregación, el avance en la consecución del programa, a manera de que ello facilite la rendición de cuentas a la sociedad.
- Un sistema educativo debe generar información que, por un lado, le permita adecuarse a los valores relevantes preestablecidos (equidad, calidad, eficacia,

etcétera) y, por otro lado, que le facilite la articulación entre la elaboración de políticas educativas y su administración.

A lo largo de las siguientes páginas desarrollaré, en primer lugar, una breve descripción de las condiciones y las características que han marcado la formulación de la política pública en México y, en particular, de la política educativa. Así, el primer capítulo es una presentación del problema de investigación, en el que se señalan los factores que intervienen en el diseño de la política educativa y cómo ello ha incidido en la implementación de programas educativos del estilo del Programa Escuelas de Calidad.

En segundo lugar, expongo un marco conceptual mínimo sobre los principales elementos involucrados en el tema del vínculo entre la generación de información y la hechura de la política pública. La intención del segundo capítulo consiste en ofrecer un panorama general sobre el estado de la cuestión de los tópicos que han surgido del análisis de la información como objeto de estudio.

En tercer lugar, puntualizo los pasos a seguir para la realización del trabajo de campo. Por tanto, en el capítulo tres defino el método (estudio de caso) y las técnicas empleadas para la obtención de la información requerida (entrevista semi-estructurada) y para su posterior análisis (codificación de entrevistas).

Finalmente, en los últimos apartados presento los resultados de la investigación y las conclusiones derivadas.

Capítulo 1. La Política Educativa en México

Características de la Política Pública

Durante el régimen priísta la administración de lo público se sustentó en el corporativismo, el cual se caracterizó, entre otras cosas, por: (1) su carácter jerárquico y poco competitivo; (2) la necesidad del reconocimiento externo de las organizaciones, en especial por el Estado que otorgaba rango de oficialidad a la representación política e institucional; (3) la verticalidad en los procesos de agregación y representación de diversos grupos de interés; (4) su poca diversificación interna (muchos procesos y pocas organizaciones) y el carácter restringido del debate sobre los problemas públicos que casi siempre se reflejaba en el predominio de los discursos políticos sobre los discursos disciplinarios; (5) la superioridad de las lógicas de lealtades como fórmula de gobernabilidad; (6) el predominio de sistemas patrimonialistas y clientelistas en las carreras profesionales, políticas y burocráticas; (7) la fuerza de las culturas escalafonarias y las fórmulas burocráticas de control; (8) la impermeabilidad a la supervisión social y a la rendición de cuentas en la prestación de los servicios públicos; y, (9) la rigidez en la coordinación y vinculación intra e inter-organizacional (Miranda, 2004:104). Evidentemente, este esquema de administración condujo a una distorsión entre los ciclos políticos, delimitados por las elecciones presidenciales, y los incentivos que pudieran tener los cuerpos burocráticos por hacer más efectiva y eficiente su actividad.

El presidencialismo, otra de las características del régimen priísta, se definió, entre otras cosas, por su estrechez en la toma de decisiones. La exacerbada injerencia del presidente en la toma de decisiones limitaba la participación de actores relevantes en la hechura de las políticas públicas: los que en última instancia tomaban las decisiones eran el propio presidente, junto a su gabinete legal y sus asesores, además de algunos líderes corporativistas (Lehoucq et al., 2005). La exacerbada injerencia presidencial en la política pública privilegiaba el uso de un conocimiento tácito sobre el origen de los problemas públicos y su consiguiente solución.

Todo ello implicó la adopción de una perspectiva que planteaba a la actividad gubernamental como una estructura opaca (caja negra) a la que se atribuía una capacidad técnica superior (en comparación con la de actores no-gubernamentales) para interpretar las demandas y necesidades públicas y para ofrecer respuestas adecuadas,

eficientes y eficaces (Sosa, 2000), y que en la hechura de la política pública contaba con los siguientes rasgos distintivos (Cabrero, 2000):

1. En lo que a la definición de la agenda se refiere, tiene lugar una alta impermeabilidad en la discusión de los problemas sociales, toda vez que su percepción y su traducción es llevada a cabo por los grupos especialistas gubernamentales. Esta impermeabilidad se apoya en el *expertise* y la información técnica con la que cuentan las estructuras burocráticas medias y altas que son en las cuales se concentra la toma de decisiones.
La agenda así diseñada (con ayuda de los medios de comunicación y de los grupos de interés, que sirven de “magna voces” del gobierno) se plasma en un plan nacional que se legitima mediante un proceso de consulta popular.
2. Ya ubicado en la formulación de la política el gobierno no sólo es poco permeable, sino prácticamente hermético. La política o programa sólo es dado a conocer al público una vez que se ha diseñado y se empieza a implementar. Incluso el Congreso cuenta con una reducida capacidad para regular las políticas y/o programas ejecutados por el gobierno, dado que la configuración normativa del sistema resulta altamente propensa a conducir el proceso por vías reglamentarias directas, por parte del ejecutivo.
3. Debido a que la fase de implementación ha sido llevada a la práctica por el gobierno se ha propiciado el crecimiento injustificado de la administración pública, que pese a las reducciones que durante este periodo se efectuaron, la máxima era “a mayor número de problemas, mayor número de dependencias gubernamentales”. En ausencia de un consolidado servicio civil de carrera, es la racionalidad de las camarillas la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones.
4. Finalmente, es en la etapa de evaluación donde el carácter impermeable de la hechura de política se magnifica, ya que quien define la agenda es quien diseña la política y la implementa, además de que es quien decide si ha sido efectiva o no, bajo criterios totalmente opuestos a los de eficacia y de eficiencia. El hermetismo de la lógica corporativista impide que agentes externos al gobierno obtengan información que les permita evaluar la actividad gubernamental.

En general, como apunta Aguilar Villanueva (2003:30), “el gobierno mexicano, como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una

red de organizaciones sociales y políticas que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes”.

No obstante, durante las últimas dos décadas se ha generado un clima adverso para las formas y los medios de la administración pública tradicional, el cual se ha manifestado en dos grandes tendencias (Aguilar, 2006). De un lado, se replanteó la noción de la política pública a favor de la asignación, de manera más eficiente, de los recursos públicos y la vindicación del propósito y modo público de las políticas. En este sentido, el aporte de la política pública, como campo profesional, consistió en la incorporación de procesos administrativos maximizadores/optimizadores de los recursos públicos; en propiciar la innovación y mejoramiento en la regulación; en generar información pública confiable y en exigir la evaluación del desempeño gubernamental.

De otro lado, relacionado con el uso más eficiente de los recursos públicos, se observó la implementación de un conjunto de medidas y técnicas que pretendían (y siguen pretendiendo) hacer económicamente sostenible el aparato de administración pública y, en consecuencia, tratar de equilibrar las finanzas públicas. La llamada gestión pública ha tenido como principal objetivo reorganizar el aparato gubernamental.

Las transformaciones institucionales y organizacionales han sido inevitables en el transcurso del periodo de transición, permitiendo introducir una nueva perspectiva de la administración pública, para la cual ésta ha dejado de ser definida y entendida como una estructura monolítica, para ser abordada como una compleja red de actores y organizaciones afectadas por múltiples intereses y centros de poder, y cuyas decisiones no dependen ya de esquemas preconcebidos, sino de la interacción con dichos intereses y centros de poder (Sosa, 2000). Esto significa que el interés del gobierno se ha desplazado del énfasis en la adopción de objetivos y metas organizacionales (fases “decisionales” en el ciclo de la política) hacia la construcción de problemas públicos y hacia la definición de los mecanismos de gestión con que se habrán de resolver (fases de implementación y evaluación). El interés del gobierno por proponer soluciones eficientes y eficaces ha obligado a que con mayor insistencia se haga uso de las evaluaciones, tanto diagnósticas como de impacto, de tal forma que la toma de decisiones ya no se relacione con un ejercicio cerrado y dominado por el punto de vista de algunos cuantos funcionarios.

A pesar de ello, el proceso de diseño-decisión de las políticas públicas parece estar marcado por una “hibridación” (Cabrero, 2000) entre aquellas característica y éstas innovaciones en la forma de administrar la actividad gubernamental. Al respecto Aguilar Villanueva es contundente al afirmar que “no hay cambio social, político o administrativo, por más radical que sea, que no coexista por largo tiempo con las costumbres del pasado y que no esté obligado a reelaborarlas, depurarlas, superarlas” (Aguilar, 2006:13). Como claro ejemplo de ello, se tiene a la hechura de la política educativa, que ha representado una de las arenas de política en la cual se expresan con mayor claridad los resabios de la cultura política¹ del antiguo régimen.

La Hechura de la Política Educativa

Hablar de política educativa es hacer referencia al sistema educativo, que además de ser el objeto de la política, es el espacio en el cual se desarrolla y plasma, de tal suerte, que en los niveles en los que esta se asume (recursos, representación, organización, procedimiento, cultura y prácticas) adquieren importancia las interrelaciones de los actores relevantes y el cumplimiento de sus propios objetivos (Weiss, 1999).

Comprender así a la política educativa permite plantear la relación entre el entorno (el sistema educativo) y el actor (el hacedor de política), a partir de la cual se puede descubrir un hecho fundamental para la comprensión del proceso de hechura de política educativa en México: no siempre tiene lugar la correlación entre los cambios de la estructura formal del sistema educativo y las ideas-fuerza que los sostienen; es decir, las estructuras organizacionales, debido a sus inercias internas, tienden a incorporar más lentamente los cambios del contexto de lo que lo hacen las argumentaciones ideológicas. Ejemplo de ello es el proceso de reforma al que fue sometido el sistema educativo mexicano: desde la década de los ochenta del siglo XX se incorporaron en el discurso político conceptos como los de calidad y modernización, sin que ello se hubiera traducido en una reconstrucción de las relaciones inter-organizacionales y en un

¹ “La cultura política se refiere a los valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre su sistema político y sobre el papel que ellos mismos juegan dentro de dicho sistema [...]; la cultura política evoca un problema intrínseco del poder; el de su legitimidad, es decir, el de la manera como los gobernados conciben y representan al sistema político y a sus agentes (gobiernos y élites políticas) reconociéndoles su derecho a adoptar las decisiones políticas, o sea, a ejercer el poder” (Pechard cit. en Noriega, 2005:20).

rediseño de las estructuras burocráticas que permitiera incorporar efectivamente estos conceptos en el proceso educativo.

En este sentido, la consolidación de los sistemas de evaluación de los programas educativos (v g. el Programa Escuelas de Calidad), y los sistemas de información por ellos generados, ha representado la principal aspiración del periodo de transición, con el afán de racionalizar la gestión educativa y de contar con un referente de la situación en la que se encuentra el sistema educativo y el grado de cumplimiento de las metas preestablecidas. Se ha avanzado, por un lado, en la descentralización de los servicios públicos de educación hasta convertir la mera posesión de facultades jurisdiccionales de los gobiernos sub-nacionales (estatales y municipales) en un proceso de gestión educativa, en el que el centro escolar tenga mayor injerencia sobre la formulación-evaluación-modificación de los programas educativos federales. Esto ha traído consigo la reivindicación de una serie de aspectos sustantivos para la consolidación del enfoque de política pública aplicado al sector educativo y para la consolidación de la reforma del sistema educativo nacional, tales como: (1) la reivindicación de la justicia y la equidad como condición básica del desarrollo para poder implementar mayores oportunidades de acceso a la educación básica para aquellas personas que estando en edad de estudiar no lo pudieran hacer o para aquellas personas que por motivos económicos, principalmente, no hubieran podido concluir su educación básica; (2) la buena calidad educativa y su relación con la equidad y con la pertinencia, con la capacidad de inclusión social y su carácter formativo, de tal forma que las acciones previstas en la política educativa pudieran incidir positivamente en el logro de resultados educativos, innovadores y efectivos; y (3) la reforma sistémica e institucional del sistema educativo en la que se incorporasen acciones que fueran desde la actualización de los marcos normativos y la reestructuración organizacional de la SEP, hasta la consolidación de los sistemas de información y evaluación (Miranda, 2004).

Por otro lado, a la vez que se ha promovido la introducción de las innovaciones en la gestión pública, también se han impulsado sistemas de evaluación, cuya mayor proyección se ha observado en el sector educativo. Teniendo como justificación el

mejoramiento de la calidad educativa² las evaluaciones se han desarrollado como un factor de racionalidad procedimental que intenta vincular el diseño de planes y programas educativos con una mejor calidad en el ofrecimiento de los servicios escolares básicos.

Si bien la labor evaluativa llevada a cabo por las dependencias del sector educativo data de, cuando menos, cuatro décadas, no es hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado cuando sus resultados empiezan a ser difundidos de manera sistemática a sectores más amplios de la sociedad (Blanco & Banegas, 2006). Es justamente la labor de difusión la que ha guiado el interés por fundar organismos que tengan como finalidad la evaluación del logro y/o rendimiento educativo y su posterior difusión (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Niveles de Evaluación en la Educación Básica

Nivel de evaluación	Entidad evaluadora	Insumos	Productos	Procesos
Micro	Director y maestros de la escuela	Generan información Usan resultados	Evaluación primaria del aprendizaje de los alumnos	Realizan autoevaluación a la escuela
Meso	Supervisores de zona escolar	Integran información Usan resultados	Supervisión de prácticas de educación primaria	Evaluación externa de primer nivel
Macro	Áreas estatales de evaluación	Integran información, usan resultados, hacen indicadores propios	Certifican alumnos, analizan evaluaciones nacionales, realizan evaluaciones estatales	Evaluación externa de segundo nivel
Mega	SEP INEE	Mantiene el sistema nacional de indicadores Realiza análisis nacionales	Diseño de instrumentos Evaluaciones nacionales	Diseñan metodologías, capacitan a usuarios de otros niveles

Fuente: Tomado de Blanco y Banegas (2006).

Como se observa el interés por evaluar los principales aspectos de la educación básica ha generado la colaboración de autoridades y organismos de los niveles federal y estatal. Pero también resulta interesante observar los niveles de evaluación que se han venido conformando, los cuales se han concentrado en dos vertientes. Una de ellas se remite a la detección de los factores asociados al rendimiento y/o desempeño escolar. El interés por este tipo de evaluación ha propiciado la creación de organismos especializados,

² Martínez Rizo (2003:19) señala que “cuando la cobertura y la eficiencia terminal mejoran, surge el tema de la calidad: no basta que los alumnos terminen determinados grados o nivel escolar si lo hacen sin haber alcanzado el aprendizaje que estipulan los objetivos curriculares”.

encargados de su aplicación, como el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE).

La otra vertiente, aún más novedosa que la anterior, es la evaluación de los resultados obtenidos por los programas educativos implementados. Esta vertiente evaluativa, apoyada en los resultados de la anterior, pretende ubicar el impacto en una población objetivo, asociado al funcionamiento de un programa educativo particular, tal como la evaluación aplicada al Programa Escuelas de Calidad (PEC), implementado en 2001.

En lo particular, el PEC ha intentado relacionar las innovaciones que se han desarrollado en la administración pública³ con la aplicación de evaluaciones a programas educativos, al proponerse instituir en las escuelas que participan en él una gestión estratégica orientada a la mejora de los aprendizajes, a través del perfeccionamiento de las prácticas docentes (SEP, 2003). Considerado como el programa público con el mayor número de evaluaciones el PEC cuenta en su historial con cuatro de ellas. Una fue conducida por Skoufias y Shapiro (2006); otra estuvo bajo el mando de Loera y Cázares (2005); la tercera la realizaron investigadores de la Universidad de Harvard (Reimers, 2006) y la cuarta fue dirigida por Teresa Bracho (2006), investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

En los casos de las evaluaciones realizadas por Skofias y Shapiro y la de los investigadores de Harvard, sólo se observó el impacto del programa en la reprobación; en la repetición de cursos y en la deserción del sistema educativo.

En tanto, Loera y Cázares examinaron longitudinalmente el impacto del PEC en el aprovechamiento escolar, con base en información generada por el INEE. Esta evaluación emplea procedimientos de corte cualitativo para determinar el “valor agregado” del PEC con respecto a los estándares de desempeño institucional y escolar

³ La nueva gerencia pública, cuya corriente surge con el trabajo de Osborne & Gaebler (1994) se sustenta en la adopción de las siguientes premisas: a) la adopción del principio de ciudadano, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados; b) la definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados; c) el establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicar los objetivos, misión y metas institucionales; d) la separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también las funciones de rectoría y ejecución; e) la formación de mercados o espacios similares que permiten fomentar la competencia entre oferentes de servicios; f) la reingeniería de procesos con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos para el ciudadano; g) la devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones desde el vértice del poder hacia los niveles intermedios e inferiores; h) el establecimiento de métodos modernos de evaluación de cumplimiento de compromisos, impactos y del desempeño.

de procesos y de resultados, además de que pretende identificar los cambios en los procesos de gestión, la práctica pedagógica y la participación social en la escuela.

Finalmente, la evaluación que encabeza por la Dra. Bracho ha intentado analizar el impacto del programa en el desempeño de los estudiantes adscritos a las Escuelas PEC, a través de análisis longitudinales, sujeta a los siguientes puntos de observación: (i) cumplimiento de las reglas de operación; (ii) resultados de aprovechamiento de los alumnos de las escuelas PEC; y (iii) procesos de cambio en la gestión escolar, la participación social y la práctica pedagógica en el aula.

Pero también existen evaluaciones internas, o autoevaluaciones, de las Escuelas PEC, las cuales abarcan las siguientes formas (Rivera, 2005:126):

- El informe anual. Cada escuela tiene que elaborar un informe anual al finalizar el ciclo escolar atendiendo a criterios muy específicos, entre los que se encuentran el grado de avance del proyecto escolar y del Programa Anual de Trabajo (PAT).
- La evaluación interna que efectúa el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), que se supone ha de estar basada en la evaluación externa como uno de sus insumos con el objetivo de identificar dificultades y retos del proyecto escolar.
- Autoevaluaciones. Se les requiere periódicamente para la determinación del impacto del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) en la calidad educativa. Esta evaluación sirve de referente para que las coordinaciones estatales determinen si un centro escolar es susceptible de permanecer en el programa.

Es a partir de las evaluaciones aplicadas al PEC, el objeto de estudio de la presente investigación, que se busca, más allá de responder, proponer tópicos en torno a la formulación de la política educativa que permitan explicar, por ejemplo, cómo se ponen en marcha los programas educativos y qué actores intervienen en estos procesos o cuáles son los actores sociales y políticos que están influyendo en el proceso de política educativa, cómo se organizan, qué cuestiones negocian y, sobre todo, cómo lo hacen.

De manera particular, me propongo indagar cómo se ha venido dando la relación entre las evaluaciones al PEC y el proceso de hechura de la política educativa, partiendo de

dos ejes de análisis: (i) que las conclusiones arrojadas por las investigaciones del tema concuerdan en expresar una “falta de secuelas después de un proceso de evaluación” (Carrión, 2005); y, (ii) que en la nueva gestión educativa, la evaluación, *per se*, ha cobrado mayor relevancia por sobre la planeación, subrayando los resultados más que los objetivos, y ha tenido que ser adoptada por el sector educativo como la única forma confiable de rendir cuentas sobre la actuación de sus integrantes y de la valoración de sus resultados.

Considerando que el número de evaluaciones es tan diverso como el número de programas educativos existentes, y dado el limitado tiempo de investigación con el que cuento, es necesario constreñirse al análisis de una sola de ellas. Para ello, me concentraré en la evaluación aplicada al Programa Escuelas de Calidad, por parte de la Dra. Teresa Bracho, considerando que ésta “analiza la evolución que el PEC ha presentado durante sus cinco años de operación⁴ y busca detectar los posibles nudos problemáticos en el proceso de diseño e implementación del Programa, que pudiesen obstaculizar el cumplimiento de los objetivos a mediano y largo plazo, con el fin de proponer soluciones técnicas a su mejora” (Bracho, 2006:4).

⁴ Hay que señalar que a la fecha en que se redactó la presente investigación, el PEC lleva siete años de operación y que la evaluación referida corresponde al ciclo escolar 2005-2006.

Capítulo 2. Marco Conceptual

La Información en el Proceso de Hechura de la Política Pública

El enfoque analítico propuesto por Harold Lasswell se construye y desarrolla a partir del concepto de *public policy*. Este concepto ha sido definido como “las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado periodo” (Lasswell, cit. en Parsons, 2007:52).

Sin embargo, el enfoque de políticas públicas puede definirse en términos de método o en términos de campo de estudio (Meny y Thoenig, 1992). La definición antes mencionada es ejemplar en la acepción como método. En términos de un campo de estudio específico, el enfoque de políticas públicas puede ser definido como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en partes, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Thoenig, cit. en Cabrero, 1995:19). De esta definición, se desprende que el proceso de construcción o hechura de la política pública (*policy making*) revela, en su análisis, dos dimensiones esenciales: el quién (el actor) y el cómo (el proceso).

El análisis del proceso ha fluctuado entre una aproximación sinóptica y una aproximación incremental. En sus aportaciones al análisis de política (*policy analysis*) Charles Lindblom (1979) estableció las diferencias entre el método sinóptico y el método incremental, aplicados a la hechura de política. Según este autor, el método sinóptico, en su forma más pura, comprende una autoridad central, cuya principal función es el control social, combinado con un control económico-político, a través de un proceso de planificación integrado, en el cual la negociación no es necesaria para la toma de decisiones. Se asume también (a) que el problema se encuentra por encima de las capacidades cognitivas de los individuos; (b) que en su “solución correcta” existe un criterio preestablecido (con lo que se provoca el conflicto social por el uso de valores contradictorios), por el cual las opciones de política pueden ser evaluadas y (c) que la solución al problema puede adecuarse a una estructura de incentivos que propicien su implementación.

El método incremental, por su parte, resalta la negociación como medio para la solución de problemas públicos, a partir del análisis exhaustivo del contexto (las condiciones y limitaciones políticas, económicas y sociales que interfieren en la implementación de la solución). En la solución del problema se procede incrementalmente, a partir de un proceso de prueba y error con responsabilidades estandarizadas, a fin de simplificar la implementación de la solución del problema. La aproximación incremental de la hechura de política se construye a partir de los siguientes supuestos: (a) las opciones de política están basadas en una alta incertidumbre y un flujo de información que se incorpora a una situación dinámica de la formulación de la política; (b) la “solución correcta” no puede ser construida, o técnicamente derivada, de un diagnóstico del contexto o de la situación problemática, es decir, no existe una solución correcta; (c) sólo se pueden realizar ajustes a la política y, consecuentemente, las reformas drásticas no pueden ser intentadas; (d) éstos ajustes, incrementales y limitados, son realizados para remediar un “desvío” en las políticas precedentes.

El actor, por su parte, es considerado, tradicionalmente, individualista y racional. A consecuencia de la incursión de la ciencia económica en la *policy science*, se han venido asumiendo a los actores de la política pública como individuos que se comportan y toman sus decisiones de manera racional, exclusivamente en consideración de sus intereses personales y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones.

Sin embargo, el carácter racional del individuo tomador de decisiones parece estar en contradicción con la teoría de grupo de la actividad política, que enfatiza más la acción de los grupos que la de los individuos (Meny & Thoenig, 1992). El hombre busca satisfacer sus necesidades antes que optimizar sus acciones. Pero esta satisfacción no debe concebirse como asilada y llevada a los hechos de manera automática, ya que su desempeño se encontrará sujeto a la construcción institucional de la organización en la que labore (Simon, 1957). Dicha maximización puede tener lugar bien en la esfera política, según se trate de un proceso de negociación entre hacedores de política, o bien en la esfera burocrática, según se consideren aspectos de carácter operativo, tales como la asignación de presupuesto a un determinado programa público.

Esta posición analítica plantea que el actor, en el proceso de la toma de decisiones, se enfrenta a un considerable número de vicisitudes que habrán de condicionar su desempeño (Meny & Thoenig, 1992):

1. *La información es incompleta y costosa.* No se accede a ella gratuitamente, lo que significa un costo de investigación para quien decide. El precio que se debe pagar puede consistir en el tiempo empleado en su recolección o en la dependencia de terceros, que la poseen. Por otro lado, su asimilación no es evidente. Debido a que el individuo no cuenta con una capacidad infinita de procesamiento, resultará imposible que se allegue toda la información requerida para la toma de decisiones óptima.
2. *Los criterios de elección son escasos.* Los métodos para determinar lo óptimo son insuficientes para un contexto en el cual la toma de decisiones debe atender a numerosos sectores de la sociedad, en la cual se expresan definiciones de ellos, diferentes a las del tomador de decisiones.
3. *La necesidad de elegir representa una labor difícil.* Frente a la necesidad de elegir entre diversas alternativas de solución a un problema público específico, el tomador de decisiones no es capaz de aislarse de su entorno y hacer una elección sin valores subjetivos de por medio.

Los compromisos que en la práctica adquiere el hacedor de política tiene efectos sobre el proceso y la subjetividad, lo no consensado o lo no replicable representa un dato esencial. Esto significa que es cierta la existencia de racionalidad en la hechura de la política pública, pero ella es limitada.

En suma, la actividad del decisor consiste en explorar el pequeño número de alternativas de que dispone o que le parecen aceptables a él y a terceros. Luego, adopta un criterio razonable que producto de la mezcla entre racionalidad (construida a través de la información limitada con la que cuenta sobre su entorno) e intuición (el *expertise* con el que cuenta sobre el ámbito del problema a resolver). Finalmente, el proceso de búsqueda entre las opciones se detiene en la que es satisfactoriamente mejor, no necesariamente óptima (Meny & Thoenig, 1992).

Para completar el esquema faltaría responder a la cuestión de cómo se desarrolla la toma de decisiones que conduce a optar por una solución específica y cómo la información es asumida por el tomador de decisiones en su búsqueda de dicha solución. A manera de contribución a esta vertiente analítica, Graham Allison (1971), desarrolla dos modelos alternativos al modelo comúnmente aceptado de la hechura de política, para el cual el actor es racional-individualista. Estos son el modelo del proceso organizacional y el

modelo de política gubernamental. En su conceptualización, el autor refiere que para ciertos propósitos, es útil sintetizar la conducta gubernamental como “una acción elegida por un sujeto unitario y racional, que toma las decisiones” (Allison, 1971:114). Una toma de decisiones como esta se encontraría controlada desde un centro que contara con información exhaustiva y que se orientara a la maximización de ciertos valores. Sin embargo, una simplificación de esta naturaleza obviaría el hecho de que un gobierno “consiste en un conglomerado semi-feudal de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas una vida propia y sustantiva” (Allison, 1971:114). Esta conceptualización asume a los gobiernos como perceptores de problemas a través de “sensores organizacionales”, mediante los cuales se definen alternativas y se estiman consecuencias, a partir de los procesos de información de las organizaciones involucradas. Debido a que las organizaciones realizan actividades rutinarias, la conducta gubernamental puede entenderse “no tanto como un conjunto de elecciones deliberadas, sino más bien como los *outputs* de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones estandarizados de conducta” (Allison, 1971:115).

Por su parte, el modelo de política gubernamental (o burocrática) se centra en el desempeño de varios actores que además de atender a cuestiones estratégicas específicas operan asuntos de mayor envergadura, basados en un conjunto de objetivos que son, además de estratégicos, organizacionales y personales; todo ello mediante el “tira y afloja característico de la política”. A este círculo de funcionarios gubernamentales de primer nivel (tomadores de decisión) se le adicionan aquellos actores que ocupan posiciones en las cúpulas organizacionales, para la toma de decisiones.

Esta segmentación del proceso de la toma de decisiones intra e inter-organizacionales propiciará que cada actor considere como la “solución correcta” a su propuesta. Dependerá de los recursos (humano, técnico, cognitivo, monetario, etcétera) con los que cuente cada uno de los actores la superioridad de una solución por sobre las otras. Ello remite al análisis de las relaciones de poder que se expresan en el planteo de soluciones a determinados problemas y que se concretan en la implementación de una política o un programa específico en base a lo que se ve y juzga como importante por aquel actor, o grupo de actores, que cuenten con la mayor dotación de recursos.

En suma, una perspectiva inclusiva de la hechura de la política debe situar a la racionalidad analítica dentro del contexto de los aspectos políticos y administrativos immanentes a ella. Esta posición se sustenta en el hecho de que la toma de decisiones es un elemento crucial en el proceso de política, que claramente se encuentra precedida por actividades analíticas (generación de opiniones, estudio de factibilidad financiera, etcétera) y es continuada por actividades relacionadas a la política (implementación, evaluación de resultados, reformulación). Al asumir esta perspectiva se debe suponer que la información es un “recurso escaso”, generado segmentadamente por cada una de las agencias gubernamentales, a partir de la consecución, no sólo de intereses estratégicos organizacionales, sino a favor también, de intereses particulares. Su integración y complementariedad habrán de definir el rumbo (éxito o fracaso) de la política pública.

Al asumir éste marco conceptual-analítico se asume, también, que la hechura de la política pública es soportada por un concepto fundamental. Desde la incorporación a la agenda gubernamental hasta la evaluación de programas de gobierno, la información representa el anclaje de la búsqueda de concreción de intereses individuales o grupales en el terreno del interés público, ya que sin ella, la política pública dejaría de ser visualizada como un ejercicio abierto, debatible.

La conceptualización que Bardach (2004) realiza de la información es importante para los efectos que se pretenden conseguir en este capítulo. Este autor conceptualiza a la información como “el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado” (2004:47).

Pero en la hechura de política no basta con asumir la existencia de información: es necesario que ella sea incorporada al proceso de elaboración de la política, de tal manera que pueda tener lugar la sistematización de los procesos administrativos que dan impulso a la acción del gobierno. El elemento central de la política pública no es otro que la decisión. La concreción de aquellas aspiraciones se da a partir de decidir qué hacer (o qué no hacer) ante tal o cual problema; cuánto gastar y cómo hacerlo; qué sectores son prioritarios en la asignación de los recursos, etcétera. De suyo, la decisión se relaciona estrechamente con la información.

La vinculación información-decisión puede darse de distintas maneras. En la interacción propia de los actores de las distintas arenas de la actividad gubernamental, desde diferentes perspectivas, se comparten informaciones diversas (e incluso, se dejan de compartir otras), procedentes de fuentes variadas: información basada en comunicaciones personales, en documentos e investigaciones publicadas, basada en datos estadísticos, entre otras. El ideal al que aspira el análisis de política es a que la toma de decisiones sea con un alto grado de información (Brown César, 1999).

Sin embargo, como en la práctica resulta imposible que ninguna organización gubernamental sea capaz de actualizar toda la información que el entorno genera, se debe partir de una toma de decisión restringida, de tal forma que ninguna decisión pueda ponderar todos los elementos sustantivos que permitan sea asumida, posibilitando con ello un espacio de incertidumbre que puede surgir en varios sentidos: (i) respecto del *input* informativo puede tenerse la sospecha de información relevante ha sido dejada de lado por la imperiosa necesidad de decidir; (ii) con respecto al proceso se podría tener la certeza de que no toda la información relevante se ha procesado debidamente, ante la ausencia de capacidades técnico-instrumentales; (iii) con relación al *output* se podría asumir que no todo lo que se comunica es efectivamente lo que debiera ser comunicado (Brown César, 1999). Por tanto, la aceptación del postulado de decisiones restringidas, tal y como se ha venido discutiendo, asume un umbral de información dentro del cual se considere que se cuenta con la información suficiente (mas no necesaria) para tomar decisiones. Es importante señalar que la ubicación de dicho umbral varía con respecto a la naturaleza de la decisión, al grado de vinculación que se tenga entre las organizaciones generadoras de información y los tomadores de decisiones, etcétera.

Por tanto, la información, vista como recurso de los actores que intervienen en la hechura de política, puede asumir distintas caracterizaciones, referidas a los “lentes conceptuales” con los que se examine. Así, por un lado, se puede distinguir una perspectiva analítica que concibe a la información como algo dado; como un elemento que se encuentra al alcance de todos los individuos, que posibilita el reconocimiento completo de todas las variantes, las circunstancias, los orígenes y las consecuencias de la política pública. Esta perspectiva también supone una capacidad de procesamiento “computacional” de los individuos sobre la información. Del otro lado, se encuentra el planteamiento analítico que presenta a la información como un elemento susceptible de

permanente construcción. La información, en este sentido, surge de la interacción entre los organismos gubernamentales que habrán de participar en la toma de decisiones y en el conjunto del proceso de hechura de política.

No obstante, cada una de estas perspectivas afronta sus propios inconvenientes, derivados del lugar que se le otorgue al actor dentro del proceso. En el primer caso, el actor carece de cualquier interés individual y/o colectivo que sea ajeno a la maximización de su propio beneficio. Analíticamente, esta condición es útil para tratar las decisiones de manera “despolitizada”, al asumir que la decisión correcta al problema es ofrecida por expertos técnicos.

En el segundo caso, considerar al actor como elemento segmentado y con cierto grado de independencia, permite introducir al análisis los efectos que en la hechura de política se presenten a consecuencia del “juego político” de otorgar y recibir. Pero al no encontrarse presente una sistematización en las decisiones políticas se corre el riesgo de asumir posiciones indefinidas y, en consecuencia, tomar decisiones sujetas al vaivén del contexto político.

En suma, la hechura de política, y en particular, la toma de decisiones puede ser abordada por dos grandes esquemas analíticos. De un lado, el énfasis se pone en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación, mediante la incorporación de componentes informativos. Este esquema favorece a las políticas (*politics*) como medio de coordinación de sistemas complejos –como los educativos. A partir de esta perspectiva racional, se asume, es posible resolver eficientemente los problemas de mal funcionamiento y conceder a los sistemas una conducción acoplada entre los sistemas proveedores de información y aquellos que generan las políticas.

De otro lado, se concentra el interés en los procesos de decisión y coordinación que surgen de contextos interactivos donde los actores cuentan con información parcial y derivada del *expertise* de los actores. Bajo esta perspectiva, se considera, la información del propio objeto de la política desempeña un papel secundario, frente al resto de la información que el entorno provee y que, en la mayoría de los casos, no surge de un procesamiento técnico-instrumental. Lo que aquí se pretende no es racionalizar los procesos de decisión, sino propiciar que los actores participantes en una determinada “arena de políticas” estén en condiciones de llevar a cabo ajustes y arreglos y a producir cambios no previstos en el contexto, mediante el uso de sus recursos. Por lo mismo, este

enfoque valora las capacidades de “auto-información” de los actores y las organizaciones que trabajan bajo la condición de ensayo-error, concibiendo a las políticas como una consecuencia de las acciones llevadas a cabo en las arenas de política y no como el eslabón entre procesos racionales y productos eficaces.

Tomando en cuenta el marco histórico que se ha formado en torno a las características del proceso de hechura de la política pública y, en particular, de la política educativa, considero que el segundo esquema analítico se adecua a la necesidad de representar las condiciones a las que se ha enfrentado el proceso de generación y utilización de la información en el sector educativo, ya que de él se desprenden los rasgos que permiten clasificar al estudio de caso seleccionado, a saber: el carácter incremental de la toma de decisiones; la relevancia del *expertise* por sobre el uso de la información técnica; la presencia de la negociación política y la limitada capacidad de los tomadores de decisiones para incorporar toda la información que provee el contexto. Así también, el esquema analítico seleccionado servirá de soporte para la clasificación de tipos de información usados en el estudio de caso propuesto (ver cuadro 2).

Por tanto, realizadas las distinciones precedentes y partiendo de las premisas señaladas, es posible realizar una conceptualización del uso de la información en el proceso de hechura de política que se adapte a los fines perseguidos por la presente investigación.

Al respecto, Weiss y Bucuvalas (1980) han realizado una aproximación acerca del uso de los resultados de un estudio de política en la hechura de política. Los autores abordan el tema considerando el hecho que mientras el producto tradicional de un estudio de políticas es un informe repleto de datos, conclusiones, estadísticas y descubrimientos, inteligible sólo para aquel que lo obtuvo, una revisión de los testimonios de los tomadores de decisión parecen indicar que la información derivada de este informe sólo es útil una vez que ha pasado a formar parte de una posición preferida.

Ello permite entrever un hecho fundamental para la presente investigación: debido a que el hacedor de política no cuenta con una capacidad infinita de procesamiento del cúmulo, también infinito, de la información disponible (es decir, que cuenta con una racionalidad limitada), éste se verá en la necesidad de ponderar la información que se le provea, de tal manera que sea útil para la realización de sus propios objetivos (individuales y/o organizacionales).

En otro sentido, Pozner y Fernández (2000), concentrados en el tema del uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizaje en los centros escolares, se apoyan en el modelo racional para sugerir tres tipos de uso. El primero, el uso episódico, se caracteriza por la ausencia de ninguna discusión sobre los informes de la evaluación, a fin de diseñar alternativas de cambio. El segundo es el uso ritual, para el cual se echa mano de una lógica de comunicación vertical. Finalmente, el tipo de uso estratégico transforma al informe en un proyecto de direccionalidad consensuada de la gestión escolar.

Centrada en el concepto de gestión educativa estratégica Pozner y Fernández desarrollan todo un esquema de organizacional que asume a la escuela como el centro de toda acción de los actores de un sistema educativo. Así, desde un punto de vista ligado a la teoría organizacional, definen a la gestión educativa como “un conjunto de procesos teórico-prácticos integrados horizontal y verticalmente dentro del sistema educativo, para cumplir los mandatos sociales” (Pozner y Fernández, 2000:12). Por tanto, la gestión educativa estratégica, concebida como una nueva forma de organizar y de administrar la educación, descansa bajo la suposición de la interdependencia de: (i) una multiplicidad de saberes pedagógicos, gerenciales y sociales; (ii) prácticas de aula, de dirección, de inspección, de evaluación y de gobierno; (iii) juicios de valor integrados a las decisiones técnicas; (iv) principios útiles para la acción; múltiples actores, en múltiples espacios de acción; (v) temporalidades diversas personales, grupales y sociales superpuestas y/o articuladas.

La consecución de estos elementos propiciará el llamado aprendizaje organizacional. Éste es entendido como el conjunto de procesos mediante los cuales los miembros de una organización adquieren, comparten y desarrollan nuevas competencias, nuevas sensibilidades y nuevos esquemas de observación y autoevaluación. Al final, el producto de la gestión educativa estratégica brindará el cimiento para un ciclo de aprendizaje del tipo planeación-desarrollo-implementación-evaluación, para el cual, la retroalimentación, vía la evaluación y la autoevaluación, son importantes.

Concluyentes, también, son las afirmaciones de Pinkasz y colaboradores (2006) en el sentido de señalar que los responsables de la toma de decisiones no hacen uso de la estadística porque no existe, para el caso de la Argentina, una cultura de tomar de decisiones basadas en datos y que esta subutilización se refuerza en la desconfianza

sobre la calidad de los datos. También se apunta la existencia de conflictos de poder – como lo sugiere el marco conceptual presentado anteriormente– y a obstáculos en las estructuras administrativas, así como al aislamiento de las unidades de estadística con respecto a otras fuentes de información.

En el caso de México, la UNESCO, a través del Proyecto Regional de Indicadores Educativos de la Cumbre de las Américas (PRIE) elaboró en 2007 un diagnóstico sobre los sistemas de información educativa existentes en el país. En él se presentan las siguientes prioridades y debilidades:

- Se observa la ausencia de verdaderos sistemas integrados de información. Las dificultades técnicas, presupuestales y de tiempo en el acceso a los datos producidos hacen que múltiples oficinas realicen sus propios levantamientos, tanto en el nivel central como en las instancias de desconcentración o descentralización del sistema educativo.
- El reclamo realizado por las máximas autoridades del ministerio de educación (Secretaría de Educación Pública) y usuarios calificados es en relación a la ausencia de mecanismos idóneos para acceder a los datos de manera oportuna y, fundamentalmente, a la ausencia de información analítica e indicadores relevantes para monitorear las metas y evaluar las políticas del sector.
- Se observa una perspectiva sobre la “calidad de los sistemas estadísticos” acotada a la cobertura y consistencia interna de los datos, sin comprender que otras dimensiones como la relevancia, accesibilidad y “comunicabilidad” de la información producida constituyen ejes centrales de la calidad.
- La mayoría de los funcionarios del sector se concentran en realizar actividades operativas, con poca especialización en el uso y análisis de la información

En lo que respecta a la generación de investigaciones que presenten como eje de análisis el uso de la información en la hechura de la política educativa hay que hacer mención que sus aportaciones sólo se limitan al análisis del uso de la información derivada de las evaluaciones educativas, por parte de los maestros y directivos de los centros escolares⁵. Sin embargo, no encontré referencias sobre una investigación que vinculara la

⁵ Quizá la investigación más refinada y actual sobre el tema es la desarrollada por Tabaré Fernández y Carmen Modigliani (2005).

información proporcionada por las evaluaciones externas a los programas educativos y la formulación de la política educativa en México, ya que como apunta Flores Crespo (2005) “son pocos los estudios que han tratado de explicar cómo se formula una acción pública en educación, dentro de qué marco teórico se enmarca, sobre qué base filosófica o política se expresa el problema a resolver o cómo se diseña la agenda educativa”.

Debido a ello, me permito plantear una posible explicación que, sustentadas en el marco conceptual descrito, permita abordar los fenómenos captados en las entrevistas realizadas para la presente investigación. Se puede expresar, entonces, que la poca vinculación entre los generadores de la información –que para el caso que nos atañe vendrían a ser los evaluadores externos de los programas educativos– y los hacedores de la política educativa surge del condicionamiento que propicia el contexto en el que se desenvuelve la política educativa, para el cual, la cultura política de solventar los problemas educativos con soluciones tácitas sigue prevaleciendo por sobre la intención de racionalizar (en el sentido que se ha venido expresando) el proceso de hechura de la política educativa.

Presentadas estas posibles explicaciones valdría la pena recuperar los conceptos clave para el desarrollo de la presente investigación. En primer lugar, puesto que el objeto de estudio es la información que se desprende de la evaluación externa del CIDE, realizada al el Programa Escuelas de Calidad, y su posible influencia en la reformulación de sus objetivos (introducir un nuevo esquema de gestión educativa), mediante un uso sistemático, entenderé por información “el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado” (Bardach, 2004:47). La información así usada remite al planteamiento que propone Herbert Simon (1989) sobre la “racionalidad limitada” con la que cuentan los hacedores de política para hacerse de información y para su posterior procesamiento. Con éste planteamiento propongo que los hacedores de política, si bien no tienen una capacidad ilimitada para procesar un cúmulo igualmente ilimitado de información, sí cuentan con las capacidades necesarias para tomar decisiones con la información que les es provista.

Asimismo, ya que he supuesto, tal y como se ha venido presentando, que el tomador de decisiones no es un sujeto imparcial y, que por el contrario, atiende en su desempeño a

intereses personales requerirá, como propone Charles Lindblom (1979), asumir un proceso incremental para el rediseño de los mecanismos de operación del programa.

En segundo término, habré de entender por uso sistemático de la información la factibilidad de que los actores involucrados en la operación del programa, tengan acceso, lean, procesen, analicen o incorporen en la toma de decisiones la información que se hagan llegar de las distintas dependencias gubernamentales involucradas en la solución, implementación y evaluación de la política pública o programa gubernamental (en este caso, la información derivada de la evaluación externa al PEC).

En tercer lugar, propongo que el espacio de interacción generadores/receptores de la información que se desprende de las evaluaciones aplicadas a los programas educativos surge de los que puede denominarse un “flujo de la información”, el cual se plantea a continuación:

1. El generador de la información (emisor), a través de métodos cuantitativos y/o cualitativos, expresa las manifestaciones, a través de datos, que en la práctica se dan de un determinado objeto de análisis de política –que para el caso que nos atañe, es el análisis del cumplimiento de las metas del PEC; la detección de factores adversos a su funcionamiento deseado; su impacto en la población objetivo y la posible propuesta de soluciones.
2. Esta información es procesada, de tal manera que pueda ser incorporada al ámbito del hacedor de política (o tomador de decisiones), mediante argumentos a favor de una posición u otra (v. g. la permanencia o no del programa).
3. Esta información es usada (como ya se definió) por el hacedor de política en una arena de política específica.

En cuarto término, es necesario contar con una clasificación de los usos que se hacen de la información, una vez procesada y dispuesta para el sector de los hacedores de política.⁶ Esta clasificación no pretende ser concluyente, sino sólo debe asumirse como un referente de las diversas formas en las que la información de las evaluaciones externas es captada por las instancias de formulación de la política educativa en México. En el cuadro 2 se condensan los principales tipos de información usados en la hechura

⁶ Hay que hacer notar que son diferentes los procesamientos y presentaciones de la información derivada de las evaluaciones, según se trate de funcionarios públicos, de autoridades educativas o de una audiencia más amplia.

de la política educativa. Los tipos presentados en él atienden a las puntualizaciones antes hechas, de ahí que se asuma como una expresión empírica de lo planteado en el presente capítulo

El uso de esta clasificación, además, se complementa con las explicaciones tentativas y del marco conceptual propuestos anteriormente, en el sentido de que el uso o no uso de la información derivada de las evaluaciones externas dependerá de las necesidades o intereses del hacedor de la política educativa. Así, por ejemplo, si éste requiere de información para la negociación “cara a cara” con alguna otra autoridad tomadora de decisiones o con algún miembro del cuerpo administrativo del programa habrá de emplear la información casuística. En cambio si es necesario replantear los objetivos y/o metas del programa la información estadística serviría como un referente más acorde a ésta necesidad.

Cuadro 2. Tipos de Información Usados en la Formulación de Política Educativa

Tipo de Información	Características y Condiciones de Producción	Usos Asociados
Estadística	Tiene su origen en el procesamiento de las evaluaciones externas y sirve para establecer tendencias y representar fenómenos asociados al funcionamiento del programa. Cumple con los requisitos técnicos internacionales de consistencia y calidad de la producción de datos. Permite la comparabilidad temporal y geográfica.	Detección del cumplimiento de metas y objetivos del programa. Descripción del programa para su difusión.
Administrativa	Se basa en aspectos formales y normativos del sistema educativo. Recoge aspectos ligados a los cargos y designaciones institucionales. No cuenta con parámetros comunes para su producción.	Organización de la demanda del programa; de sus recursos y de su alcance.
Producida <i>ad hoc</i>	Recoge aspectos particulares para la evaluación del programa en su aplicación regional. No permite la comparabilidad, ya que se produce en un momento puntual con objetivos acotados.	Evaluación de acciones concretas. Insumo para definir y ajustar las líneas de acción.
Casuística	Construida en intercambio con organizaciones y actores (directivos, docentes, alumnos, padres). Es compatiblemente subjetiva, se funda en percepciones y en la opinión de cada individuo.	Conocimiento y descripción de aspectos singulares del programa. Lo que la estadística parece no captar: demandas, niveles de adhesión. Definición de acciones y toma de decisiones.

Fuente: Adaptado de Pinkasz et al. (2005).

En quinto lugar, habrá de entenderse por hacedor de política a todo aquel funcionario que cuenta con la capacidad institucional para diseñar, implementar, evaluar o modificar algunos, o la totalidad, de los elementos que conforman al programa educativo.

Asimismo, presento una tipología de generadores de información y otra de receptores de la misma, las cuales servirán de referencia para la clasificación de los actores entrevistados. Del lado de los generadores de información se encuentran los siguientes actores (Scott, cit. en Flores-Crespo, 2004):

- Los especialistas o académicos (*dedicated specialists*) que hacen de la educación su tema de estudio;
- Los investigadores institucionales que son, más que académicos, administradores que por diversas razones se dedican a estudiar los fenómenos educativos de su institución de adscripción;
- Los *think tanks*, que son colaboradores de consultorías y organizaciones no académicas;
- Los expertos que trabajan en los departamentos de investigación del gobierno, agencias intermedias, sindicatos y gremios profesionales;
- Los *brokers* de conocimiento, que son periodistas, intelectuales, políticos, etc. Este grupo, por su extensión, resulta el más genérico y difuso.

De lado de los hacedores de política, se han podido identificar a los siguientes actores (Ídem.):

- Aquellos que trabajan en la secretaría correspondiente;
- Personal de otras secretarías;
- Agencias de intermediación formal (v. g. institutos, organismos autónomos o desconcentrados);
- Organismos profesionales representativos (v. g. sindicatos);
- Miembros reconocidos de cierta área, quienes no tienen un papel formal dentro de las instituciones pero que poseen una autoridad moral (v. g. investigadores reconocidos);
- Instancias externas (v. g. asociaciones de padres de familia, medios de comunicación);
- Organismos internacionales.

Capítulo 3. Metodología de Investigación

Puesto que el objetivo fundamental de la investigación es explorar los tipos, las formas y los medios en los que los hacedores de política se allegan de la información que brida la evaluación externa del PEC, realizada por el CIDE, a fin de que puedan conocer los resultados obtenidos hasta el momento y, posiblemente, redirigir sus objetivos o rediseñar su operación, considero que el método que se adecua a la detección de éstos elementos es el estudio de caso. A continuación resumo las ventajas y limitaciones del estudio de caso.

Tabla 1. Ventajas y desventajas del método de estudio de caso

Ventajas	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none">• Permite analizar una situación compleja, basado en su entendimiento comprensivo, a través de tomarla como un conjunto dentro de un contexto más amplio.• Permite formular cuestiones del tipo cómo y para qué; es decir, interrogantes que tienen que ver con la descripción y la explicación de un fenómeno particular.• Resulta idóneo cuando se pretende ilustrar, probar, confirmar o extender una teoría.	<ul style="list-style-type: none">• Se cuestiona la factibilidad de los estudios de caso para proponer generalidades que puedan ser extensivas a situaciones similares.

Fuente: Tomado de Gundermann (2004:270).

Específicamente, para el objetivo pretendido en la presente investigación he optado por diseñar un estudio de caso único. El caso es el Programa Escuelas de Calidad, para el cual se busca analizar el uso o no de la información provista por la evaluación externa realizada por el CIDE en la redefinición de metas, replanteamiento de la operatividad y el tipo de información empleada por los funcionarios que operan el programa. Al proponer un estudio de caso como método de investigación se espera poder obtener un análisis consistente con el objetivo de la presente investigación, toda vez que no se pretende formular generalizaciones sobre los distintos tipos de información y los usos que le dan los funcionarios encargados de otros programas, distintos al PEC. Si bien el Programa Escuelas de Calidad se concibe como un parangón de la hechura de la política educativa, de suyo cuenta con particulares (v.g. no es programa universal, en el sentido de que sólo se enfoca a zonas marginadas), por lo cual resulta idóneo tomarlo como estudio de caso para conocer sólo los tipos y las formas de información empleadas por las áreas encargadas de su operación.

Hay que señalar, no obstante, que dado que los objetivos que me he propuesto cumplir son de carácter descriptivo, el estudio de caso se adecua al propósito de aportar

evidencia a favor de explicar las formas en que la información educativa es incorporada en la hechura de la política educativa.

De manera complementaria, si bien el estudio de caso cuenta con diversas técnicas de obtención de información, de entre las cuales destacan la revisión de documentación; el registro de archivos; las entrevistas; la observación directa; la observación participante, entre otras, es a consecuencia de la naturaleza subjetiva del objeto de estudio que he considerado apropiado emplear la técnica de la entrevista, ya que ella permite obtener una mayor cantidad de información que, por ejemplo, una encuesta (técnica utilizada con mayor frecuencia en las investigaciones de este tipo).

Según Sautu y colaboradores (2005:48), la entrevista es una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las experiencias de los individuos sobre algún tema específico. Brevemente se presentan a continuación las ventajas y limitaciones de la técnica de la entrevista.

Tabla 2. Ventajas y desventajas de la técnica de la entrevista

Ventajas	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Riqueza informativa en las interpretaciones de los entrevistados. • Proporciona al investigador la oportunidad de clarificar y repreguntar en un marco de interacción directo, flexible, personalizado y espontáneo. • Accesibilidad a información difícil de observar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere de una mayor inversión de tiempo, comparado con otras técnicas. • Problemas potenciales de reactividad. Necesidad de conocimientos lingüísticos apropiados a la situación. • Falta de observación directa sobre el objeto de estudio.

Fuente: Sautu et al. (2005).

Por sus cualidades, el tipo de entrevista llevado a cabo en esta investigación es la entrevista semi-estructurada, toda vez que este tipo de entrevista es idóneo para aquellas investigaciones en las que se pretende interrogar a administradores, burócratas o miembros de la élite de alguna comunidad o personas que tienen poco tiempo.

Como en última instancia lo que interesa conocer es bajo qué formas los hacedores de política educativa incorporan la información educativa en la toma de decisiones, las entrevistas se efectuaron de manera individual. La selección de los entrevistados se hizo en automático, es decir, como el estudio de caso se concentra en las autoridades que en el nivel de gobierno federal operan el PEC, éstos fueron los funcionarios que ocupan las coordinaciones que conforman la Coordinación Nacional del PEC. Con el fin de

incorporar el criterio de credibilidad de la información⁷ también se realizaron entrevistas a académicos y generadores de información. A continuación, presento la relación de los entrevistados.

Relación de Entrevistados*		
Dependencia	Número de entrevistas	Tipo de actor
Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE)	1	Decisor
Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad: Coordinación Territorial, Coordinación Académica, Coordinación de Planeación ¹	5	Decisores
Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPPEC)	1	Funcionario
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	1	Funcionario
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	1	Académico

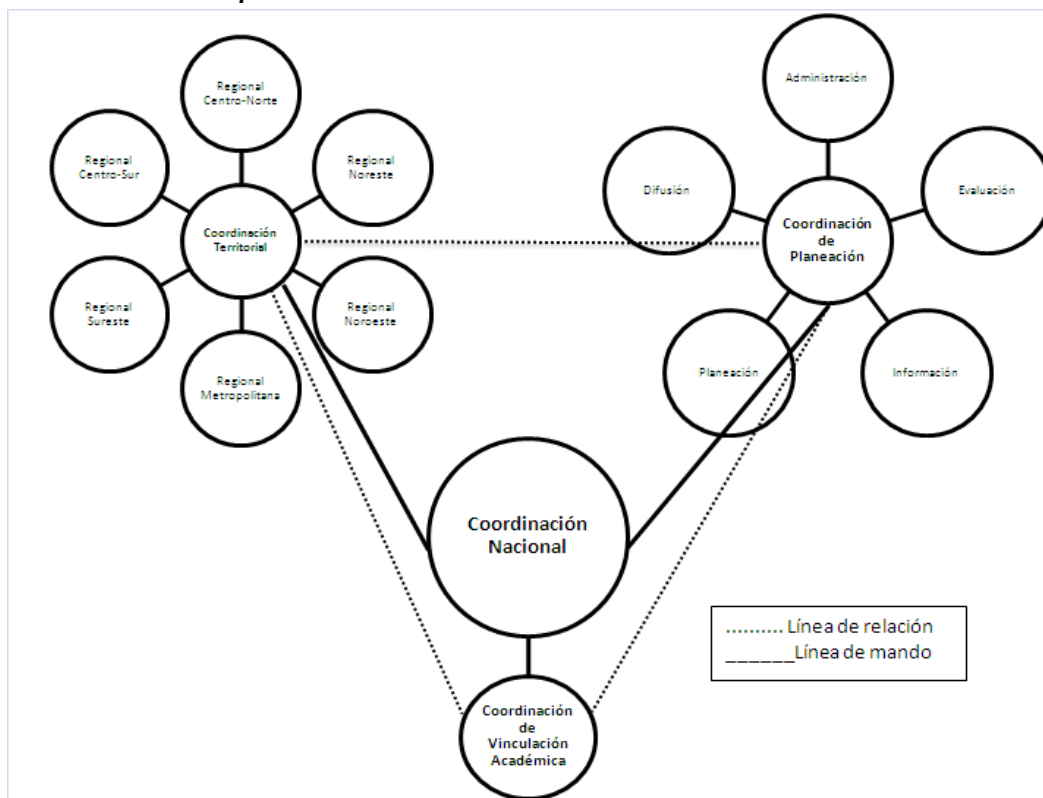
Notas: * Debido a que se prometió secrecía no se incluyó el nombre ni el cargo del entrevistado.

¹ Los entrevistados fueron funcionarios en activo y ex funcionarios.

Puesto que el estudio de caso remite a la estructura operativa del PEC, a nivel federal, es conveniente ofrecer un panorama sobre las relaciones organizacionales que prevalecen al interior de la Coordinación Nacional del PEC. En el esquema siguiente se ofrece dicho panorama.

⁷ Para el conocimiento de los criterios requeridos de la validación y confiabilidad en un estudio de caso se sugiere consultar a Gundermann (2004).

Esquema 1. Estructura funcional de la Coordinación Nacional del PEC



Fuente: Tomado de Informe de Evaluación Externa 2002-2003.

En el esquema anterior se aprecia la relación de mando que tiene la Coordinación Nacional con las de Vinculación Académica, Territorial y de Planeación. Las entrevistas realizadas a los encargados de cada una de ellas forman el grupo de entrevistados claves (decisores) para la realización de la investigación, por lo que sus argumentos tendrán mayor relevancia que la de los funcionarios y los académicos. Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios relacionados con el PEC (funcionarios) que se encuentran circunscriptos a la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), dependencia dentro de la que se encuentra la Coordinación Nacional del PEC. Asimismo, se realizó una entrevista a un ex funcionario del PEC (académicos) y que actualmente se desempeña como académico.

Por otro lado, la técnica empleada para el análisis de información de carácter cuantitativo es la codificación. Milles y Huberman (1994) proponen distintas formas de codificación. Una de ellas es la creación de códigos que permitan que en la información recolectada (sea ésta la proveniente del dictado de notas, de grabación de entrevistas o de cualquier otra fuente “no numérica”) se puedan detectar los temas que el investigador requiere para el análisis. Estos códigos pueden ser de dos tipos; uno, de carácter descriptivo, que tienen la intención de señalar aquellos atributos del fenómeno de

estudio en alguna parte del texto de, por ejemplo, la transcripción de una entrevista. Otro tipo tiene un carácter interpretativo, el cual se construye para resaltar aquellas opiniones del entrevistado sobre algún tema que por su complejidad sea susceptible de interpretación subjetiva.

Una forma alternativa de construcción de códigos para el análisis de la información cualitativa es la que propone un esquema de códigos para contenidos no específicos, es decir, que las apreciaciones del informante pueden ser desarrolladas inductivamente, sin que ello signifique la ausencia de un dominio general de los temas relevantes para el investigador. Esta vía propone el uso de códigos que van de una aproximación descriptiva hacia aproximación inductiva de las cualidades del fenómeno de estudio.

En vista de los objetivos perseguidos por la investigación se ha optado por adoptar esta forma de codificación, ello por dos motivos: (i) debido a que la información requerida para la investigación presenta delimitaciones muy claras (se usa o no la información educativa y bajo qué formas) y (ii) debido a la restricción natural que impone el estudio de caso propuesto en cuanto al número de entrevistas. Así, con el propósito de adecuar dicha estructura temática con los objetivos planteados en la presente investigación, se presenta a continuación la lista de códigos empleada en el análisis de las entrevistas realizadas.

1. *Contexto (Cx)*: panorama general las motivaciones para la creación del PEC. Tiene por objetivo conocer las condiciones que propiciaron la transformación de la gestión de la política educativa y, con ello, el diseño de programas como el PEC.
 - *Contexto político (Cx-p)*. Bajo esta denominación, se expresan todos aquellos fenómenos que directa o indirectamente influyeron en la transformación del paradigma educativo.
 - *Contexto económico (Cx-e)*. El financiamiento de la educación pública, al igual que el resto de las finanzas públicas, se encuentra supeditado al desempeño de la actividad económica. Más aún, bajo el nuevo paradigma de gestión pública el financiamiento eficiente de la educación se asume como precepto fundamental.
 - *Contexto social (Cx-s)*. Las transformaciones sociales que exigen mayores canales de participación y de rendición de cuentas, se encuentran presentes en sectores como el educativo.
2. *Definición de una situación (Des)*: la percepción, por parte de los entrevistados, de cómo y en qué fases de la formulación (diseño-implementación-evaluación) del

PEC es empleada la información educativa. Permite conocer bajo qué condiciones y en qué situaciones se emplea la información educativa.

- *Consenso (Des-con)*. Identifica aquellas situaciones en las que la información educativa se utiliza en forma periódica y con la participación del mayor número de actores involucrados.
 - *Disenso (Des-dis)*. Se refiere a aquellas situaciones en las cuales la información educativa se emplea de manera poco frecuente y con poca participación de los actores.
3. *Perspectivas (Per)*: formas de incorporación de la información educativa en las fases de la formulación del PEC. Estas formas pueden ir desde reuniones formales entre los generadores de la información hasta la búsqueda personal de fuentes de información.
- *Reuniones formales (Per-rf)*. Expresa que la obtención de la información es requerida mediante reuniones periódicas entre los generadores de la misma y su receptor.
 - *Reuniones informales (Per-ri)*. La incorporación de la información se efectúa mediante reuniones poco frecuentes y con esquemas de participación no establecidos.
 - *Expertices (Per-ex)*. La información que se incorpora en la hechura de la política educativa obedece a criterios subjetivos.
4. *Proceso (Pro)*: adaptaciones en el funcionamiento del PEC, a partir de la incorporación de la información educativa. Destacan aquellos cambios que pudieran haberse promovido una vez que se hizo uso de algún tipo de información.
5. *Relaciones y estructura social (Res)*: formas de interconexión entre la labor desarrollada por el PEC y la participación social.

Indudablemente, el mejoramiento del análisis del uso de la información en la hechura de la política educativa tiene que contemplar la ampliación del número de casos o, mejor aún, asumir un esquema comparativo entre diferentes programas educativos y sus correspondientes flujos de información. Como se ha mencionado, esta posibilidad no ha podido ser incorporada en la presente investigación debido a cuestiones de tiempo, por lo que aspira a que ello sea posible en futuras investigaciones.

Recapitulando, el proceso que conforma la recolección de la información es el siguiente:

- Ubico como estudio de caso a la evaluación externa hecha al PEC, por parte del CIDE, a fin de explorar el grado de interrelación entre la información proporcionada por la evaluación, con respecto al logro de metas y objetivos y la detección de posibles “nudos problemáticos” existentes en su operación, y su incorporación en el diseño de la política educativa para el nivel básico.
- El trabajo de campo consiste en la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios que operan el PEC, en el nivel federal; así como a académicos y representantes de otras instituciones de generación de información.
- La depuración de la información obtenida en las entrevistas es efectuada mediante la codificación presentada anteriormente. Dicha depuración se conforma de los siguientes puntos:
- Grado de conocimiento de la información provista por:
 - La o las evaluaciones externas desarrolladas hasta el momento.
 - Otro tipo de fuentes relacionadas con el funcionamiento del programa (v. g. las evaluaciones realizadas por el INEE en relación al rendimiento de los alumnos de las Escuelas PEC).

Cuando el entrevistado haga referencia del conocimiento de las evaluaciones mencionadas se podrá afirmar que cuenta y grado de conocimiento alto, independientemente del uso que le otorgue a la información dispuesta por ellas.

- Uso de la información:
 - Indicadores y fuentes empleadas frecuentemente.
 - Uso final de los datos: para qué y con qué fines.

En éste caso, se pregunta al entrevistado por las fuentes empleadas en su labor de recolección de información, por ejemplo, si se trata de los propios evaluadores o de colaboradores de él. Así también, se cuestiona al entrevistado sobre la finalidad que le otorga a dicha información, a saber: si es sólo como medio para conocer el estado en que se encuentra la operación del programa; si se emplea como elemento de negociación con otras instancias (v. g. la información administrativa para la negociación con los operadores regionales del programa para la asignación del presupuesto); o si se emplea para rediseñar el funcionamiento del programa. Asimismo, los relatos expresados por el entrevistado permitirán ubicar los tipos y el grado en que se usa la información obtenida por la evaluación.

- Tipos de información:
 - Estadística.
 - Documental.
 - Investigaciones académicas.
 - Consultorías.

Aquí, el entrevistado hará deberá enunciar los tipos de información que emplea frecuentemente en la toma de decisiones sobre la reestructuración de la operatividad del programa, tales como, la información econométrica derivada de la evaluación externa, los indicadores estadísticos diseñados a partir del análisis de las evaluaciones, las investigaciones especializadas sobre el tema o la contratación de consultores.

- Evaluación de la información:
 - Utilidad o importancia adjudicada para la labor del hacedor de política.
 - Relevancia de los datos para la labor del hacedor de política.
 - Confiabilidad y credibilidad de las fuentes de información.
 - Suficiencia/insuficiencia de la información (por falta de desagregación, por ausencia de tema específico, por falta de actualización de los datos, etc.).
 - Comprensibilidad de la información.

Para éste apartado, los cuestionamientos habrán de referirse a la percepción que tiene el entrevistado sobre la calidad, consistencia, pertinencia y oportunidad en la recepción de la información obtenida a partir de las evaluaciones. Ello permitirá inferir si el uso que se le da a la información útil para la toma de decisiones sobre el funcionamiento del programa.

En el capítulo siguiente se presentan los resultados obtenidos por el trabajo de campo. En el anexo se muestra la batería de preguntas empleadas en las entrevistas.

Capítulo 4. Análisis de Resultados

El Contexto

Es de hacer notar que el PEC, junto a la mayor parte de los programas implementados a partir del año 2000, fue motivado por una evaluación diagnóstica que realizó la Administración de Ernesto Zedillo, a manera de libro blanco, para señalar los problemas y las condiciones a las que se enfrentaba el funcionamiento del sistema educativo. Al respecto, un decisor menciona lo siguiente:

“El PEC nace como una política federal ante un diagnóstico que se hizo en el SEN de cómo estaba llegando toda la normatividad a la totalidad de los centros escolares. Se consideró, en ese momento, que en los centros escolares todo era recepción de normatividades, de programas y poco se les dejaba a la autonomía y a la toma de decisiones. Les llegaban las políticas educativas como imposición y con obligatoriedad de realización. Entonces, el PEC fue creado para tomar a la escuela como el centro de todo el sistema educativo, donde ellas tomen decisiones, hagan trabajo en colegiado, tengan planeación participativa...”

En este mismo sentido, un funcionario refiere lo siguiente:

“El Programa [*Escuelas de Calidad*] surge a partir de identificar varios vicios y varios problemas que estaban ya instalados, y que están instalados todavía, y que tienen que ver con el funcionamiento de la escuela y con el funcionamiento del sistema. A partir de éste diagnóstico, que identifica estas problemáticas, se empieza a trabajar sobre la elaboración del programa, justamente, tratando de resolver estos problemas. Me refiero a esta forma de dirigirnos del centro hacia la escuela, dictando políticas, dictando líneas de política que están muy lejos, en realidad, de las necesidades y de las problemáticas reales del centro educativo, y a pesar de que desde el 92 estamos en un proceso de descentralización, pero que la descentralización se convirtió nada más en una descentralización meramente administrativa de la provisión de los servicios y no de las políticas públicas, pues ya nos vemos en la necesidad de dar el siguiente paso hacia descentralizar partiendo de la

necesidad propia de las escuelas, viendo a las escuelas como una unidad. Esto, en cuanto a la situación general del sistema”.

Este ejercicio diagnóstico, por lo demás, no contaba con precedente alguno durante los periodos anteriores al de transición. En los periodos antecedentes, sólo tenía lugar un “cambio de administración”, con lo que la estructura programática de la SEP de la administración saliente era retomada por la nueva administración sin cambios sustantivos. Pero con la implementación de la política denominada “gestión centrada en la escuela”, la intención de formular la política educativa, en particular, por medios distintos a los empleados en periodos anteriores, propició el uso de la evaluación diagnóstica. Es decir, la evaluación sirvió para detectar las deficiencias y limitaciones a las que se enfrentaba la gestión educativa. Sin embargo, dicho ejercicio diagnóstico no incorporó la participación de actores no-gubernamentales, por lo que puede señalarse que su realización se constriñó al conocimiento tácito de un grupo reducido de funcionarios de la propia SEP.

Definición de una Situación

En general, puede mencionarse que no existe un uso sistemático de la información en las etapas de formulación e implementación. Salvo en la etapa de diseño (con la evaluación diagnóstica referida) y de evaluación (que por norma es obligatoria), en otras etapas de la formulación de la política, como la formación de la agenda o la implementación, no se hace mención, por parte de los entrevistados, de un uso de la información en la conformación del PEC. Ello no debe entenderse como la inexistencia en el uso de la información, ya que como refiere un entrevistado, ex funcionario del PEC, “[...] la tarea que nos dábamos de manera regular era reunirnos con los evaluadores y a partir de los resultados de los distintos niveles ver justamente el avance y a partir de ahí, pues ir modificando. . . Finalmente, la evaluación tiene que ser para eso: para una toma de decisiones inteligentes y orientadas por resultados, insisto, en todos los niveles. Entonces, eran encerronas con los evaluadores, con la gente de Loera; con la gente de Harvard; con la gente del CIDE; con la gente de los propios estados para ir haciendo estas adecuaciones al programa”. Es decir, la información que en el nivel federal se genera sobre el funcionamiento del programa, plasmado exclusivamente en las evaluaciones externas, no es sujeta de un uso periódico y sistematizado, por parte de los funcionarios, sino que sólo sirve de indicador sobre el avance de los objetivos

propuestos por el programa. Posiblemente existe otro flujo de información que se genera, pero que es ajeno a la toma de decisiones y que tiene más que ver con el cotidiano monitoreo del programa.

A éste respecto, cabría la posibilidad de que la información proporcionada por los evaluadores sea producida *ad hoc* (ver Capítulo 2). Es decir, que para cubrir los criterios de los administradores del programa (pertinencia, suficiencia y disponibilidad) la información derivada de la evaluación sea “procesada”. En éste procesamiento, tal vez, se pierda información con respecto a la operatividad del programa en cada región, que permita introducir modificaciones no de carácter administrativo (como fue el caso de la modificación del monto máximo de financiamiento a cada proyecto propuesto por las Escuelas PEC, el cual pasó de \$100,000 a \$50,000 en el 2004), sino de carácter operativo (como pudiera ser la adecuación de las reglas de operación al contexto de cada región).

En este sentido, resulta clara la importancia que los entrevistados le otorgan a la evaluación externa. Sin embargo, la relevancia, que al interior de la estructura operativa del programa ha adquirido esta evaluación, se percibe en mayor grado como resultado de su obligatoriedad y no como producto de su potencial como referente para redefinir sus objetivos, a fin de alcanzar las metas propuestas. Éste argumento se refuerza con lo expresado por un entrevistado, al mencionar que “lo que los evaluadores nos presentan en las reuniones se asemeja más a los resultados de una investigación académica, pues no veo reflejada la información que a mí, como servidor público, me sirve para tomar una decisión en uno u otro sentido”.

Aunque pudieran parecer contradictorios, los argumentos antes presentados coexisten al interior de la estructura operativa del programa. Es decir, aún y cuando la evaluación externa ha sido asumida como referente para modificaciones en lo que hace al financiamiento del programa, su uso, entre los encargados de operar a nivel federal el programa, es percibido como un elemento ajeno a las formas y los medios que “tradicionalmente” ha asumido la burocracia para la valoración del desempeño de los programas gubernamentales. Síntoma de ello es la mención de múltiples funciones de la evaluación externa. Así, algunos de los funcionarios expresan que la evaluación puede fungir como un instrumento de diagnóstico para medir el desempeño de los participantes en el programa, mientras otros hacen mención de que ella es usada como justificación de la permanencia del programa, a fin de que la dependencia encargada de

su operación adquiriera recursos federales crecientes, mientras que otros la asumen como una guía para el desarrollo de políticas y de toma de decisiones. Este argumento se complementa con la opinión de un decisor, al referirse a la importancia que tiene la evaluación dentro del sector educativo y, particularmente, dentro de la estructura del programa.

“La evaluación es fundamental en todos estos procesos [*los de autogestión de los centros escolares y los de descentralización*], en distintos niveles. Partimos de una evaluación diagnóstica para ver, justamente, dónde estamos y hacia dónde vamos. En el caso de la escuela, se encuentra obligada a hacer sus evaluaciones, pero ya no sólo en el tema de los aprendizajes, sino algo más relacionado con la evaluación de la gestión. Se introducen en un proceso que les permite ir avanzando hacia la mejora: si no avanzamos, por qué no lo hicimos; si avanzamos, ir planteando nuevos objetivos que les permita ir mejorando.

A nivel sistema, la evaluación también es fundamental: Está Enlace, está Excale. Pero desafortunadamente no hay una cultura de evaluación. En ese sentido, creo que apenas estamos construyendo la estructura para la evaluación y para que en el corto plazo la evaluación se incorpore en todo el sistema educativo como algo que se reconozca como indispensable, repito, no sólo en el ámbito del logro educativo, sino también la evaluación vista como un medio para la mejora de la gestión educativa.

En el caso de las escuelas PEC hemos venido construyendo una serie de estándares nacionales que nos permiten reconocer aquellos estados que han venido trabajando intensamente para mejorar el logro educativo de los estudiantes, y estamos trabajando con aquellos que no han podido incorporar, por diversos motivos, las mejoras que plantea el PEC, en cuanto a la calidad educativa. Desafortunadamente, es un trabajo que apenas está instalándose, pues como te mencionaba, no existe una cultura de la evaluación⁸ en ninguno de los niveles: ni en el federal, ni en el estatal, y

⁸ A falta de una definición precisa del término “cultura de la evaluación”, puede inferirse que el entrevistado lo relaciona con la ausencia de valores profesionales que asuman al acto evaluativo con parte fundamental de la actividad de administrar lo público, toda vez que la evaluación evoca un acto de legitimación de la función pública,

mucho menos a nivel escuela. Esto en cuanto a la evaluación de los procesos. Ahora, en cuanto a la evaluación del programa en sí, te puedo decir que el PEC ha sido el programa más evaluado del gobierno, en el tema educativo. Tú sabes que está la evaluación cualitativa, que la hizo Heurística Educativa, con Armando Loera; está la evaluación que hace el CIDE, con Teresa Bracho, que es una evaluación a la cual estamos obligados por reglas de operación, que se le entrega a la Cámara [*de Diputados*]. Se cuenta también con una evaluación de Harvard. . . Y pues todas estas evaluaciones contribuyen al proceso de mejora continua”.

Esta falta de “cultura de la evaluación” en el sector público ha propiciado la percepción de que la evaluación externa realizada por el CIDE representa, aún, un factor ajeno a la forma en cómo se ha venido desempeñando el servidor público en el sector educativo. En relación a ello, un decisor refiere lo siguiente:

“La comunicación con nuestros centros evaluadores debiera de incorporarse en estas dinámicas de comunicación para también tener esa visión de la situación sobre el logro estudiantil, por ejemplo, con la Dirección General de Evaluación. Si bien hemos dejado el precedente de estas encerronas, hace falta hacerlas parte, justamente, de esta cultura de la evaluación y estar consientes que al día de hoy no hay forma de echar abajo todo lo que hemos venido construyendo; ya no es posible, por ejemplo, dejar de evaluar al PEC en su desempeño y rendir cuentas a la sociedad. Pero en nuestras propias instancias evaluadoras siento que nos hace falta trabajar un poco más”.

Como producto de la “extrañeza” que han significado para los funcionarios del programa la aplicación de instrumentos evaluativos, se pudieron obtener declaraciones que señalan que la evaluación externa es retomada por aquellos académicos que la realizan, en mayor medida, como “base de datos” para investigaciones académicas y no como referente de posibles adecuaciones en su operación.

Las expresiones antes referidas parecieran reforzar la opinión de un académico y ex funcionario del sector educativo, que menciona un fenómeno, tal vez, característico de

de cara a la sociedad. Evidentemente, dicha legitimación se opone a las características de la administración pública que anteceden a la implementación de la nueva gestión pública.

las formas en que opera la burocracia en el sector educativo. Éste académico menciona que toda la información reflejada en las evaluaciones externas sobre cómo funciona, qué obstáculos enfrenta o qué actores determinan su éxito o fracaso se asume como un conocimiento tácito, por parte del funcionario, y que, en todo caso, la evaluación sirve como medio de legitimación para llevar a cabo una acción en un sentido o en otro. Argumentos de ésta naturaleza refuerzan los planteamientos conceptuales de Weiss (2003), en el sentido de que la información es entendida por el tomador de decisiones como un medio para realizar sus propias ideologías e intereses (o en éste caso, para complementar la perspectiva personal con la que ofrece la evaluación, sobre la realidad imperante), dejando, en segundo plano, el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos perseguidos por el PEC.

Estas observaciones refuerzan el argumento de que no existe una vinculación sistemática y normada entre los generadores de la información (los evaluadores) y los que la reciben (los tomadores de decisiones). Esta situación podría obedecer a que las reglas de operación del PEC resaltan la evaluación de la parte administrativa del programa (cumplimiento de las reglas de operación, procesos de cambio de la gestión escolar, prácticas pedagógicas, entre otras actividades), dejando de lado aspectos como la evaluación del impacto que ha generado en la población objetivo. Aunado a ello, es evidente que la evaluación ha sido impuesta a las formas administrativas de la burocracia educativa y que su uso, en consecuencia, ha obedecido al cumplimiento de la norma y no ha representado un factor de cambio de la operatividad del programa.

Como ya se hacía mención en el capítulo 1, la hechura de la política pública, en general, y de la política educativa, en particular, durante décadas se caracterizó por el peso adquirido por el *expertise* y la información tácita con la que contaban los funcionarios públicos, para los cuales el único criterio al que debían apegarse era el de lealtad, como fórmula de gobernabilidad. Por supuesto, todo control de la administración gubernamental, vía la evaluación externa, se encontraba fuera de toda lógica predominante. En cambio, en la actualidad, con la implantación de los sistemas de evaluación se han adoptados criterios tales como los de eficiencia, calidad y eficacia. Cabe la posibilidad, entonces, que no obstante las transformaciones institucionales han conseguido posicionar a la evaluación externa como instrumento indispensable para la consolidación de políticas educativas, en las estructuras organizacionales persista una

reticencia por incorporar las actividades evaluativas como una actividad que forma parte de las actividades cotidianas de los funcionarios.

Pero también coexiste otro tipo de información que si bien no cuenta con las vías formales de difusión con las que cuenta la evaluación externa, a través, por ejemplo, de reuniones previamente acordadas, representa para algunos administradores una fuente de información que incorporan en su toma de decisiones (denominada aquí información casuística), tal y como lo expresa un decisor:

“Cuando se empezó el PEC sí se tuvo reacción sindical. En algunas entidades tuvimos reacciones en el sentido de que se decía que el PEC pretendía privatizar la educación. Yo, en esa época era [coordinadora] regional, no era territorial. Entonces, cuando yo iba a las entidades me decían “no, que el PEC lo que quiere es privatizar”, y yo decía “díganme qué señales hemos dado para privatizar”. Nosotros en el documento de Reglas de Operación nunca decimos que los maestros deben de trabajar más horas en su plaza. Nosotros decimos que si una escuela tiene un clima organizacional bien trabajado, bien planeado, trabajas en tu horario y te vas en tu horario. Pero claro, es cierto, cuando planeas en colegiado, no es lo mismo planear yo director e inventarme lo que yo creo que el maestro está pensando, a cuando me siento oigo, debate, dialogo y claro, me tardo más, y quizá, en lugar de salir a la 1, salían a las 2:30. Pero el fruto estaba dado en que finalmente sacaban un documento en colegiado. No un documento en aislado que lo manejaba nada más el director. Entonces fuimos dando muestras de que el PEC no le pegaba a la privatización. Que tienes que estar viendo mucho la parte financiera, sí es cierto. Pero bueno, nosotros le apostamos a la transparencia y rendición de cuentas: yo te estoy dando un peso, dime en qué te lo gastaste. Pero no me lo platiques, dame la documentación para que yo me conste de que cuando voy me digas “compré ese pizarrón, aquí está mi factura”. Pero es cierto, los directores no estábamos formados para ser administradores, somos docentes y vas subiendo en un escalafón. La misma praxis te hace ir teniendo otras habilidades. Tenemos una herramienta importantísima que es el SIPEC, que ha permitido tener habilidades tecnológicas de manejar casi todo por computadora”.

Puede deducirse que la coexistencia entre los distintos tipos de información empleados por los tomadores de decisión es el producto de lo que Cabrero (2000) llama una hibridación entre la administración pública “tradicional” y la reciente preocupación de incorporar en la gestión pública una lógica que obedezca a criterios como los de calidad o eficiencia, en el sentido de que si bien en la esfera institucional se ha podido cimentar la nueva perspectiva del deber ser de la acción pública, al interior de las organizaciones administrativas permanece la cultura política del régimen anterior (ver Capítulo 1), lo cual trae consigo la percepción de que las evaluaciones sean algo ajeno a la actividad administrativa del sector público. Es de suponerse, entonces, que éste fenómeno no es exclusivo de la estructura operativa del PEC, y que sí es un hecho característico del sector educativo mexicano.

Perspectivas

Aunado al tema de la evaluación, la ausencia de sistemas integrados de información a la estructura operativa del programa dificulta que los tomadores de decisiones puedan contar con un acervo de información que les permita conocer no sólo el logro de metas anuales de los centros escolares, sino que también puedan expresarse los resultados del programa en términos de la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Al respecto se puede mencionar, apoyados en los hechos, que intentos por establecer sistemas integrales de información educativa se han visto frustrados por motivos que no alcanzan a ser detectados por la presente investigación. Valga como ejemplo lo sucedido con el Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE). Luego de su creación y puesta en marcha bajo la jurisdicción de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) no ha servido como fuente de información sobre la marcha de los programas educativos implementados a partir de 2000.

Pero incluso el Sistema de Información del Programa de Escuelas de Calidad (SIPEC) no ha proporcionado ningún tipo de información que sirva como referencia para la toma de decisiones sobre la operatividad del PEC y, como lo refiere un entrevistado, se ha limitado a juntar la información que proveen las Escuelas PEC sobre los avances en sus Planes Anuales de Trabajo (PATs). Huelga decir que éste tipo de información, si bien puede entenderse como información administrativa (ver Capítulo 2), no necesariamente

sea requerida por los administradores del programa para tomar decisiones sobre la operación del programa.

Más aún, la información derivada de las evaluaciones externas permite afirmar que la relación entre el acceso de las escuelas al PEC y el mejoramiento del aprovechamiento escolar de sus alumnos no es nítida. El estudio realizado por Heurística Educativa, por ejemplo, encontró que en el 88% de las escuelas incorporadas al PEC el aprovechamiento escolar permaneció constante; mientras que en el 8%, ese aprovechamiento disminuyó ligeramente. De hecho, los mejoramientos en las tasas de reprobación y deserción que algunos investigadores extranjeros han atribuido a la participación de las escuelas en el PEC no se apoyan en evaluaciones objetivas de los aprendizajes de los alumnos, sino en las apreciaciones que hacen los maestros, al comparar el aprovechamiento de los alumnos inscritos en el mismo grupo. Esto, además de representar una sobrevaloración de las metas alcanzadas por el programa, podría asumirse como una distracción del cumplimiento del objetivo principal del PEC, por concentrar la atención en el número de escuelas incorporadas y en el cumplimiento de metas de los planes anuales de los centros escolares, con lo que la toma de decisiones no estaría correspondiéndose con el objetivo principal. Claro ejemplo de ello es que luego de siete años de existencia del programa, incluso las autoridades federales aceptan que persiste la percepción, entre los beneficiados, de que el PEC es un programa de financiamiento y no un programa que busca introducir nuevos mecanismos de gestión escolar que permitan incidir en los aprendizajes de los alumnos. Si se asume que la información es “el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado” (Weiss, 1980), entonces se puede afirmar que el propio sistema de información del programa, derivado de las evaluaciones externas, falla en su objetivo de brindar información oportuna, sistematizada y pertinente, a fin de que ella pueda ser incorporada en la toma de decisiones con respecto a la operatividad del programa.

A nivel del tomador de decisiones (funcionario del programa) existe la percepción de que la información requerida para la toma de decisiones es generalmente de poca calidad y sólo parcialmente relevante y poco organizada. Esto se debe a que, por un lado, los medios por los cuales el hacedor de política se hace llegar la información son poco flexibles para que su recolección sea expedita. La única vía “formal” por la cual

los administradores del programa pueden conocer los resultados de las evaluaciones es a través de las reuniones que sostienen con los evaluadores (las “encerronas”), y según declaraciones de la mayoría de los entrevistados, éstas no están sujetas a una calendarización o una periodicidad que les permita anticipar su recepción. De ahí que en la mayoría de los casos los funcionarios opten por el uso del conocimiento acumulado en su experiencia profesional o el de sus colegas, para la toma de decisiones.

Otro factor que limita el uso de información, proveniente del sistema de información generado a partir de la operación del programa, es el tiempo con el que cuentan los hacedores de política para tomar las decisiones. En el mejor de los casos, los funcionarios tienen, cuando mucho, una semana hábil para acopiar información que les permita tomar una decisión informada sobre un tema en particular; cuando no, sólo cuentan con horas o un par de días. Lo limitado del tiempo dificulta que el tomador de decisiones emplee las fuentes disponibles de información educativa y, en consecuencia, que tenga lugar una desvinculación entre éstas y aquel. Como lo expresa un entrevistado “en día a día, el trabajo en el PEC consiste en monitorear las actividades que llevan a cabo las coordinaciones territoriales. Permanentemente estamos supervisando el avance de los objetivos de cada coordinación y de cada Escuela PEC, incluso, y para ello, debemos contar la información que nos proporcionan las evaluaciones, por un lado, y por otro, de la misma información que nos hacen llegar las escuelas y las coordinaciones territoriales. Pero desafortunadamente, la información no se nos proporciona en el tiempo y en la forma en que desearíamos y pues tenemos que hacer uso de otro tipo de conocimiento: el acumulado en nuestros años de experiencia en el trabajo y de el permanente contacto con los funcionarios del nivel estatal”.

Procesos

Con la evaluación de carácter cualitativo, llevada a cabo por Heurística Educativa, se pudo detectar a nivel federal una desviación de los objetivos planteados por el PEC, en cuanto a que los directivos, maestros y padres de familia percibían al programa como un apoyo financiero para la mejora de la infraestructura escolar, exclusivamente. En la actualidad, la Coordinación Académica del programa ha venido realizando un trabajo de persuasión para que los actores implicados modifiquen su perspectiva y privilegien la parte del mejoramiento del desempeño estudiantil por encima de la parte financiera, de tal forma que los proyectos de financiamiento presentados por los centros escolares

sirvan como medio para ello, y no representen un fin en sí mismos. Si bien ésta errada percepción ha venido transformándose, en parte, gracias a las recomendaciones planteadas en la evaluación externa, sigue persistiendo en algunos actores involucrados en su funcionamiento, como lo expresa un funcionario.

“En la parte operativa todavía tenemos debilidades, no fallas, debilidades. Todavía nos falta impulsar mucho en tiempo y forma que se nos entreguen información de los estados para nosotros entregarla. Pero también debemos apostar a que la operación de Zacatecas no es lo mismo que la operación de Guanajuato. Tengo coordinaciones estatales con cincuenta gentes y tengo coordinaciones estatales con tres. Entonces tienes que estarle apostando a la diversidad y al respeto. Nosotros estamos realmente aportándole al federalismo y decimos a los estados: esto es el PEC, como vean opérenlo. Pero unos llevan un buen ritmo y otros se han atrasado algo. Pero a un PEC-7 te puedo decir que estamos con 38,000 escuelas a nivel nacional y que en su mayoría gracias al PEC. . .”

Relaciones y estructura social

La posibilidad de que los actores más cercanos al centro escolar puedan incidir en la gestión del centro escolar, mediante el diseño, presentación y aplicación de los proyectos presentados a la Coordinación Estatal del programa, ha venido a incentivar un sentido de participación en la toma de decisiones. Pese a las críticas que se expresan sobre la simulación de un proceso participativo en la conformación del proyecto, por parte de los directivos (Rivera, 2005), es evidente que el incentivo para que el resto de los actores participen en ello se ha implantado. El impacto pernicioso de este fenómeno sobre la gestión escolar podría verse reducido por la rendición de cuentas que vendría a exigir la participación de la comunidad en el cofinanciamiento del proyecto autorizado.

Al igual que con la situación de las autoridades escolares, los padres de familia han tenido que asumir un nuevo papel dentro de la gestión escolar. Han tenido que dejar a un lado la percepción de su participación en la gestión educativa como pasiva y marginal, para afrontar la responsabilidad de cooperar en la formulación de proyectos de financiamiento para el centro escolar. Tal y como lo expresa un funcionario, el centro escolar ha sufrido una transformación radical.

“Es dejarle a la escuela la decisión de qué va a trabajar, cómo lo va a hacer y con quién se va a aliar para poder cumplir con sus objetivos y sus metas establecidas. Esto mete a las escuelas en todo un ejercicio de planeación y en fortalecer muchos de sus procesos, en capacitarse, en actualizarse y haciéndolo de manera colectiva, incorporando a su planta docente, a los padres de familia, a los mismos alumnos. A partir de ahí deben hacer un ejercicio de reflexión sobre cómo estamos, donde estamos, hacia adónde vamos y qué vamos a hacer para poder lograrlo, que necesitamos. . . , y entonces qué le vamos a exigir a la federación, al centro, a los estados, a sus autoridades educativas inmediatas.

Vamos viendo que a partir de este fortalecimiento de la escuela, donde el centro es la comunidad educativa, empieza a emerger una serie de exigencias de abajo hacia arriba, en donde todos teníamos que estar al servicio de la escuela. Y aquí el papel del supervisor es fundamental: el supervisor como el intermediario entre la escuela y el “monstruo” de la estructura educativa. Por tal motivo, debemos trabajar intensamente para que a través del supervisor hagamos llegar las propuestas educativas que vienen desde el centro, de tal manera que la recepción sea orientada, viendo qué es lo que la escuela requiere, justamente para ir caminando hacia este “empoderamiento” de las escuelas”.

En general, se puede decir que la información educativa que proveen las evaluaciones sobre el desempeño de maestros y profesores; sobre el rendimiento/desempeño estudiantil de las llamadas escuelas PEC es empleada con poca frecuencia (sólo se emplean a manera de justificación de las acciones llevadas a cabo), y que sólo las evaluaciones realizadas al PEC se utilizan como fuente para la toma de decisiones sobre su funcionamiento. Sin embargo, hay que remarcar que la obligatoriedad en la aplicación de las evaluaciones externas podría condicionar el uso de sus resultados por los funcionarios encargados de la operación del PEC, convirtiendo su revisión en un ejercicio obligatorio y rutinario y no en un mecanismo que permita ir observando el impacto del programa sobre la población objetivo y, en consecuencia, ir modificando su funcionamiento.

Por otro lado, hay que señalar que frente a la propuesta del programa de integrar un sistema de información con el propósito de contar con la mayor información disponible sobre el funcionamiento del programa y el alcance de las metas planeadas ha significado un intento fallido por construir sistemas de información integrados. Ello se plasma en el hecho de que la mayor parte de la información concentrada en el Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC) se refiere al avance en el cumplimiento de metas de los proyectos de las escuelas PEC, no representando, así, un instrumento para la toma de decisiones, ni siquiera para las autoridades de los centros escolares.

A nivel de organización, el inesperado incremento en la demanda por los servicios ofrecidos por el programa podría hacer suponer que la ausencia de información relevante sobre la demanda potencial del programa dificultó la previsión de diseñar una estructura organizativa que desde el primer año de labores del programa permitiera mantener sin modificaciones sustantivas la estructura operativa del programa. Esta situación pudo haber provocado la modificación en la estructura organizativa del programa, al pasar de una reducida y claramente acotada estructura organizativa, integrada por una Coordinación Nacional y tres Coordinaciones más, a una estructura que pretende integrar, bajo la tutela de la Dirección de Investigación Educativa, los programas vigentes en los tres niveles de gobierno, de tal manera que el modelo organizativo del PEC pueda incorporarse en ellos. Sin embargo, la ausencia de una planeación estratégica de la organización del PEC ha incrementado la burocracia encargada de la operación del programa y, con ello, posiblemente, la dilución del efecto pretendido originalmente por el programa (la autogestión del centro escolar), pues frente a la necesidad de cumplir con una serie de trámites, los directivos se ven forzados a invertir mayor tiempo en este tipo de actividades que en las relacionadas con la gestión educativa y con los procesos pedagógicos.

Conclusiones

Si bien se ha podido detectar en los argumentos vertidos por los entrevistados una importancia considerable de las evaluaciones realizadas al PEC, entre ellas la llevada a cabo por el CIDE, éstas no pueden representar más que un inicio loable por implementar sistemas consolidados de evaluación, y con ellos, de sistemas de información integrados al propio sistema educativo. La falta de una “cultura de la

evaluación” propicia que el uso de las evaluaciones externas al PEC sea, en mayor medida, relacionado con la figura de requisito normativo por cumplir, para la permanencia del programa, y, en menor grado, se le relacione con una toma de decisiones que parte del análisis de la información derivada de las evaluaciones externas sobre los “nudos problemáticos” adyacentes a su operatividad.

Así también, se ha podido inducir que ninguna de las partes involucradas (evaluadores y tomadores de decisiones) en el proceso de generación/recepción de la información sobre el funcionamiento del PEC tienen un interés en hacer coincidir el producto de sus labores. Por un lado, los evaluadores consideran que con el hecho de “descubrir” los nudos problemáticos en la operación del programa se tiene una evaluación útil, dejando de lado una serie de propuestas que planteen las posibles formas en que se pudiera incorporar la información sobre las condiciones en las que éste opera, a la toma de decisiones relacionadas con su funcionamiento. Por otro lado, los tomadores de decisiones perciben, aún, a la evaluación como algo ajeno a sus procedimientos tradicionales de administración, enfocados en el “estira y afloja” de la negociación política sobre la permanencia del programa y no en la revisión de la relevancia del programa para los fines que persigue el nuevo esquema de gestión educativa, basada en un análisis crítico de la información provista por las evaluaciones externas.

Por otro lado, también se ha podido inducir (apoyado en los tipos de información presentados en el capítulo 3) que (i) la información que se desprenden de las evaluaciones externas sobre el funcionamiento del PEC sirve como apoyo para el uso de información casuística y la que se produce *ad hoc*; y (ii) que las evaluaciones externas (en particular, la realizada por el CIDE), en mayor medida, se emplean para el cumplimiento de la normatividad, que exige presentar una evaluación de resultados al Congreso de la Unión, a fin de que éste pueda otorgar los recursos financieros solicitados.

Habría que mencionar que la investigación realizada no evidencia una incompreensión de los resultados de la evaluación, que pudiera justificar su no uso por parte de los decisores, ya que los evaluadores presentan resúmenes ejecutivos y llevan a cabo reuniones con los funcionarios del programa, a fin de que sus resultados puedan ser entendidos. Ello lleva a suponer que existen una predilección dentro del círculo de funcionarios encargados de la operación del programa por usar la información casuística

y producida *ad hoc*, en base a su experiencia profesional y a las condiciones que impone la negociación política sobre la permanencia del programa.

Esto se relaciona con el argumento sobre el uso de la evaluación del programa. Al ser preponderante el empleo de información casuística y *ad hoc* en la toma de decisiones sobre la operación del PEC, supongo que la evaluación será usada como factor de negociación para la permanencia del programa al evocar que el PEC resulta indispensable para la consolidación de la nueva gestión educativa centrada en la escuela, la cual habrá de resultar en una nueva forma de política educativa descentralizada, que propicie la rendición de cuentas y que anime la creación de sistemas de información y evaluación integrados al sistema educativo nacional.

Finalmente, la presente investigación coincide en sus resultados con los de aquellas precedentes que señalan la débil (o incluso inexistente) vinculación entre los generadores de información educativa y los hacedores de política educativa. Particularmente, en lo que hace al Programa Escuelas de Calidad se ha podido observar que no existe una relación entre el producto informativo que sobre el desempeño del PEC han arrojado las evaluaciones externas y la toma de decisiones sobre el replanteamiento de los objetivos y las metas originalmente impuestos, a fin de que el PEC pueda transformarse en una política pública y deje de ser un programa focalizado.

Indudablemente, las conclusiones y la investigación misma no pretenden ser definitivas sobre el tema, debido a que su desarrollo se encontró condicionado a diversas limitaciones, siendo la más importante la limitación temporal. Por ello, considero que en futuras investigaciones sería conveniente abarcar, cuando menos, el análisis de dos programas educativos, con el propósito de realizar comparaciones y así poder contar con un panorama de contrastación. Así también, valdría la pena realizar un mayor número de entrevistas, con el propósito de contar con la opinión de académicos expertos, de evaluadores y de funcionarios públicos de áreas relacionadas. También, sería conveniente incorporar un modelo econométrico que sugiriera los motivos de uno u otro tipo de información en la hechura de la política educativa.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (2004). *Poder político, alternancia y desempeño institucional*. Estudios sociológicos núm. XXII, año 64. 53-89.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). *La hechura de las políticas*. México: Editorial Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alkin, Marvin C. (Ed.) (2004). *Evaluation toots: tracing theorist views and influences*. London: Sage Publications, Inc.
- Allison, Graham (1971). *Essence of Decision* [Esencia de la decisión]. Boston, Brown and Co.
- Álvarez Mendiola, Germán (1994). *Sistemas Educativos Nacionales*. México. España: SEP/OEI.
- Anderson, Lorin & Neville, T. (2006). *Evaluación de programas, estudios de gran escala y de pequeña escala. Algunas generalizaciones*. Academia Internacional de Educación. Serie Políticas Educativas, #5.
- Aristimuño, Adriana & Kaztman, Ruben (2005). La evaluación de aprendizajes y su impacto en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay. En Santiago Cueto (Ed.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Preal.
- Arnaut, Alberto (1994). *La federalización de la educación básica y normal: 1978-1994*. Política y Gobierno, vol. 1, núm. 2, segundo semestre. 237-274.
- Arnot, Alberto (2003). *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*. México, El Colegio de México.
- Barzelay, Michael (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas* (Ariel Dilan, Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bardach, Eugene (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Biddle, B. & Anderson, D. (1991). Social research and educational change [Investigación social y cambio educativo]. En Anderson, D. & Biddle, B. (Eds.). *Knowledge for policy: improving education trough research*. England: The Falmer Press.
- Blanco, Emilio & Banegas, Israel (2005). *Políticas y sistemas de evaluación educativa en México. Avances, logros y desafíos*. México: INEE.

- Bolívar, Antonio (2006). *Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna*. Gest. AÇõo, El Salvador, v. 9, n. 1, 37-60.
- Boudon, Raymond & Lazarsfeld, Paul (1973). *Metodología de las ciencias sociales. Conceptos e índices*. Barcelona: Editorial Laia.
- Bracho, Teresa (Comp.) (1990). *La modernización educativa en perspectiva: análisis del Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*. México: FLACSO (mimeo.).
- Bracho, Teresa (2001). *El diseño de una política educativa: el programa escuelas de calidad*. México: CIDE.
- Brown César, Javier (1999). *Comunicación y política educativa*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 3º y 4º trimestres, año/vol. XXIX, núm. 003 y 004. Centro de Estudios Educativos, 63-131.
- Cabrero, Enrique (2000). *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos culturales y políticamente diferentes*. Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, 189-229.
- Cabrero, Enrique (2006). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004). *Ley General de Educación y Leyes Complementarias*. México: Ediciones Delma.
- Carrión, Carmen (2005). *Discusiones necesarias en torno a la evaluación de la educación*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, oct-dic, vol. 10, núm. 27, 1257-1283.
- Casanova, María Antonia (1998). *La evaluación educativa*. México, SEP-Muralla.
- Castrejón Díez, Jaime (1986). *Ensayos sobre política educativa*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CEPAL (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Serie Política Fiscal, #44.
- Cohen, Ernesto (1999). *Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño en la gestión pública*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corrales, Juan (1999). *Aspectos políticos en la implementación de reformas educativas*. Santiago de Chile: PREAL, doc. 14.
- Covarrubias, Oscar (2000). *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cueto, Santiago (2005). *Información empírica y desarrollo de políticas educativas en América Latina*. Lima: Grade. Disponible en http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=758.
- De la Garza, Eduardo (2004). *La evaluación educativa*, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, oct.-dic., vol. 9, núm. 23, 807-816.
- Ducoing, Patricia (2006). *Sujetos, actores y procesos de formación*. México: COMIE.
- Fabara, Eduardo, et al. (2000). *Hacia la integración educativa*. Colombia: Convenio Andrés Bello.
- Fernández, Tabaré & Midaglia, Carmen (2005). El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizaje en la educación primaria. Los casos de México y Uruguay. En Santiago Cueto (Ed.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Preal.
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile: ILPES.
- Flick, Uwe (2004). *Introducción a la investigación cualitativa* (Tomás del Amo, trad.). Madrid: Ediciones Morata.

- Flores Crespo, Pedro (2005). *Política Educativa en México*. Revista mexicana de investigación educativa, jul-sep, vol. 10, núm. 26, 957-964.
- Fraga, Gabino (1964). *Derecho administrativo*. México: Porrúa. 134-145.
- García, José Luis & del Valle, Javier (Comps.) (1998). *Planificación, financiamiento y evaluación de los sistemas educativos iberoamericanos..* Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Serie Educación Comparada, #1
- Güell, Antoni (1973). Hipótesis y variables. En R. Boudon y P. Lazarsfeld (Eds.), *Metodología de las ciencias sociales. Conceptos e índices*. Barcelona: Editorial Laia.
- Gundermann, Hans (2004). El método de los estudios de caso. En María Luisa Tarrés (Coord.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hadad, Wadi (1997). *The dynamics of education policymaking* [La dinámica de la hechura de política educativa]. Washington: The World Bank. Series Analytical Case Studies, #10.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2002). *Aspectos generales de la descentralización educativa*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2005a). *PISA para docentes: la evaluación como oportunidad de aprendizaje*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2005b). *Excale. Proceso de construcción y características básicas*. México: Autor.
- Jeannetti Dávila, Elena (1986). *La desconcentración política y administrativa. Bases del desarrollo nacional*. Revista de Administración Pública, México: INAP.
- Latapí, Pablo & Ulloa, Manuel (2002). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: FCE/CESU.
- Latapí, Pablo (2004). *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios, 1992-2004*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lehoucq, Fabrice et al. (2005). *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Mexico* [Instituciones políticas, procesos de hechura de política y resultados políticos en México]. Washington: Inter-American Development Bank.
- Lindblom, Charles & Cohen, David (1979). *Usable knowledge social science and social problems solving* [Sociología del conocimiento útil y resolución de problemas sociales]. Connecticut: Yale University Press.
- Loera, Armando & O. Cázares (2005). *Análisis de cambios de logros académicos y eficacia social de las escuelas de la muestra cualitativa 2001-2005. Contraste con grupos de control*. Chihuahua, Heurística Educativa.
- Lowi, Theodore (2003). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Luis F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (Eduardo Suárez, Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Rizo, Felipe (2001). *Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001*. Revista Iberoamericana de Educación, #27, sep.-dic.
- Mejía, José. (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México: Porrúa Editores.
- Mény, Ives & Thoenig, Jean Claude (1992). *Las políticas públicas* (Salvador del Carril, Trad.). España, Editorial Ariel.

- Miles, Matthew & Huberman, Michael (1994). *Qualitative data analysis* [Análisis de datos cualitativos]. United States: Sage Publications, Inc.
- Miranda López, Francisco (2004). *La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa*. Sociológica, año 19, # 54, enero-abril, 77-123.
- Moctezuma Barragán, Esteban (1994). *La educación pública frente a las nuevas realidades*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montes, Nancy & Pinkasz, Daniel (2007). *Algunas reflexiones acerca de los sistemas de información y evaluación en el sector educativo*. Revista Propuesta Educativa, año 16, #1, Flacso-Argentina, 54-66.
- Montoya, Iván (2005). *Concepciones básicas en economía de la información y la selección adversa en el objeto de estudio de la teoría organizacional*. Economía y Desarrollo, Vol. 4, No. 1, Universidad Autónoma de Colombia.
- Moreno, Luis (1991). *Evaluación y optimización de políticas públicas: el caso de la formación del profesorado*. Documento de trabajo 91-03. Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Muñoz Armenta, Aldo (2004). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*. México: Universidad Iberoamericana, A. G.
- Noriega, Margarita (Coord.) (2005). *Cultura Política y Política Educativa en el Sexenio de Ernesto Zedillo*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas* (Atenea Acevedo, Trad.). México: FLACSO-México.
- Picado Gättgens, Xinia (2002). *Criterios para realizar evaluaciones de calidad*. Revista de Ciencias Sociales, año/vol. III, número 097, Universidad de Costa Rica.
- Pinkasz, Daniel et al. (2005). *Los usos de la información empírica en el sistema educativo. Un estudio de caso de tres provincias de la Argentina*. En Santiago Cueto (Ed.), *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.
- Prawda, Juan & Flores, Gustavo (2001). *México educativo revisitado*. México: Editorial Océano de México, S. A.
- Ornelas, Carlos (1997). *La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar*. México, CIDE. Documento de Trabajo #35.
- Ravela, Pedro, et al. (2007). *Las evaluaciones que América Latina necesita*. PREAL-GTEE.
- Reimers, Fernando (2003). *El contexto social de la evaluación educativa en América Latina*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, México, vol. XXXIII, núm. 3, 9-52.
- Reimers, Fernando (Coord.) (2006). *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: Fondo de Cultura Económica, SEP, Escuela de Postgraduados en Educación de la Universidad de Harvard, ILCE.
- Reimers, Fernando & McGinn, Noel (2000). *Diálogo informado: el uso de la investigación para conformar la política educativa*. México: Centro de Estudios Educativos.
- Rivera Ferreiro, Lucía (2005). *El programa escuelas de calidad: nuevas formas de exclusión y desigualdad educativa*. En César Navarro Gallegos (Coord.). *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Roth, André-Noël (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sautu, Ruth et al. (2005). *Manual de metodología*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Schriewer, Jürgen (Comp.) (2002). *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares, S. A.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001). *Programa Nacional de Educación*. México: Autor.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2003). *Qué es el PEC*, disponible en <http://basica.sep.gob.mx/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>.
- Simon, Herbert (1989). *Naturaleza y límites de la razón humana* (Eduardo Guerrero, Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE) (2006). *Marco conceptual y metodológico*. s.e.
- Solana, Fernando (1982). *Tan lejos como llegue la educación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sosa, José (2000). *Gobierno y administración pública en México*. Foro Internacional, #161, jul.-sep. 522-551.
- Subirats, Joan (2005). *Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales*. *Ekonomiaz*, N° 60, Vol. I, Tercer cuatrimestre.
- Tiramonti, Guillermina et al. (2003) *¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en América Latina?* Argentina: FLACSO-Argentina/PREAL-CINDE.
- Trejo, Guillermo et al. (1991). *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*. México: Editorial Diana/Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- Vela Peón, Fortino (2004). Un acto metodológico básico en la investigación social: la entrevista cualitativa. En María Luisa Tarrés (Coord.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Weiss, Carol (1980). *Social Research and Decision-Making* [Investigación social y toma de decisiones]. New York: Columbia University Press.
- Weiss, Carol (1999). La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos? En Carol Weiss et al (Eds.), *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Anexo

Batería de preguntas básicas aplicadas en las entrevistas

1. Desde su ámbito de competencias, ¿cómo definiría al concepto de información?
2. En su desempeño como funcionario del Programa Escuelas de Calidad, ¿qué tipo de información utiliza (la que proviene de las evaluaciones externas al PEC; la proveniente de los informes presentados por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE); la proveniente de fuentes académicas –investigaciones especializadas, consultas a expertos, etc.– o la que brinda el Sistema Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC), etc.), y con qué periodicidad, en desarrollo de sus funciones cotidianas?
3. ¿Usted tiene o ha tenido conocimiento sobre los resultados de las evaluaciones externas realizadas al PEC? De ser así, ¿cómo incorpora la información derivada de estas evaluaciones en la realización de sus funciones dentro de la estructura operativa del PEC?
4. ¿Las reuniones que algunos funcionarios de la SEP han tenido con los evaluadores externos del PEC han contribuido para implementar en los servidores públicos responsables de su operatividad una “cultura de la evaluación”?
5. Algunos ex servidores públicos comentan que los altos funcionarios de la SEP no hacen uso de la información proveniente de las fuentes internas de la agencia pública (INEE, DGEPE, etc.) para la toma de decisiones sobre la formulación de la política educativa. Usted que se encuentra inmerso en la operatividad del PEC, ¿considera que esta afirmación es aplicable a los funcionarios de medio y bajo nivel?
6. ¿Considera usted que en la formulación de la política educativa, en general, y en el mejoramiento del PEC, en particular, debe utilizarse la información proveniente de

diversas fuentes (INEE, DGEPE, evaluaciones externas, investigaciones académicas, consulta a expertos, etc.) para la toma de decisiones al interior de la SEP?

7. ¿Considera usted que la información sobre el desempeño del PEC, proveniente de las evaluaciones externas, es empleada plenamente en el mejoramiento de operación?
8. ¿Está usted de acuerdo con la expresión “las evaluaciones externas al PEC son llevadas a cabo sólo como requisito de operación y no son aprovechadas para el mejoramiento del programa”?
9. ¿Considera usted que la formulación del PEC obedeció a previos acuerdos entre el Gobierno Federal y el Sindicato Magisterial y no al interés por mejorar la calidad de la educación?

Cuestionario complementario aplicado a los entrevistados

1. ¿Tiene usted conocimiento sobre la existencia de mecanismos formales de evaluación, provistos por la Secretaría de Educación Pública (SEP), para seguir en progreso de las siguientes áreas?

Área a evaluar	Si	No
Desempeño de maestros y profesores		
Rendimiento/logro estudiantil		
Costos y financiamiento de la educación primaria		
Desempeño del personal directivo de centros escolares		
Evaluaciones (internas y/o externas) a programas educativos		
Otras (por favor, especifique)		

2. En las áreas donde su respuesta sea afirmativa, por favor, proporcione el nombre de la dependencia encargada de realizar dichas evaluaciones y el grado (mucho, poco, nada) en el que usted utiliza la información derivada de las mismas.

Área	Explicación	Grado de uso
Desempeño de maestros y profesores		
Rendimiento/logro estudiantil		
Costos y financiamiento de la educación primaria		
Desempeño del personal directivo de centros escolares		
Evaluaciones (externas y/o internas) a programas educativos		

3. En el ámbito de sus competencias, por favor, mencione el tipo de información que en mayor medida emplea para la realización de sus actividades cotidianas (marque las respuestas que sean necesarias):

La información que provee la DGEPE.	
La información proveniente de las evaluaciones realizadas por el INEE.	
La información que proporcionan las investigaciones académicas sobre temas educativos.	

La información que proveen las evaluaciones externas a los programas educativos.	
Sólo hago uso de mi experiencia profesional y/o laboral para realizar mi trabajo.	

4. ¿Considera que el sistema de información educativa (desempeño estudiantil, financiamiento de la educación, evaluación de programas, desempeño de profesores y maestros, indicadores educativos), integrado al Sistema Educativo Nacional, le proporciona la información suficiente para tomar decisiones en el ámbito de sus competencias?

Si	No

5. En la dependencia en la cual usted labora, ¿existen mecanismos institucionales que le obliguen a hacer uso de la información provista por las fuentes que se encuentran dentro de la estructura de la SEP (DGEPE, INEE, etc.)?

Si	No

6. Como encargado de tomar decisiones en el ámbito de sus competencias, ¿piensa usted que recibe generalmente suficiente volumen de información para hacer su trabajo de manera efectiva? Por favor, marque la respuesta que mejor describa su situación.

Generalmente tengo suficiente información para fundamentar las decisiones que tomo.	
Generalmente tengo información disponible, pero no en la cantidad que me gustaría tener.	
Generalmente no cuento con información disponible cuando la necesito.	

7. ¿Piensa usted que la calidad de la información que recibe es satisfactoria para sustentar el proceso de toma de decisiones y el desarrollo de programas y/o funciones a su cargo? Por favor, marque la respuesta que mejor describa su situación.

Generalmente la información disponible es relevante y bien organizada.	
Generalmente la información disponible es solo parcialmente relevante y organizada.	
Generalmente no dispongo de información relevante ni bien organizada.	

8. ¿Mediante que mecanismo(s) se hace de la información que usa en la realización de sus labores? Por favor, marque las opciones que considere necesarias.

Mediante solicitud formal a la fuente que la genera.	
A través de los portales de internet de las fuentes de la información.	
La información que empleo se me hace llegar periódicamente.	
Mediante la consulta con colegas que poseen la información que requiero.	
Para la realización de mi trabajo sólo me guío por mi experiencia profesional y/o laboral.	

9. Dado el uso de las evaluaciones para la medición del desempeño de alumnos, maestros, programas y del sistema educativo en general, usted considera que las pruebas son usadas como (marque las respuestas que sean necesarias):

Instrumento de diagnóstico para medir efectivamente el desempeño de los integrantes del sistema educativo.	
--	--

Guías para el desarrollo de políticas y toma de decisiones.	
Medida de la calidad educativa.	
Mero requisito normativo	
Para justificar la actividad de autoridades educativas (maestros, directivos, funcionarios, etc.) y poder hacerse de mayor presupuesto.	

10. ¿Cómo considera usted que se toman las decisiones en el área donde labora? Por favor, marque la respuesta que mejor describa su situación.

De manera colectiva, entre las diferentes personas involucradas en la decisión.	
Entre los funcionarios de mediano y alto nivel de la dependencia en la que laboro.	
A partir de los lineamientos ofrecidos por secretarios y sub-secretarios de la SEP.	
Las decisiones que tomamos en mi área no ameritan la participación de otras personas.	

11. ¿Diría usted que el proceso de toma de decisiones en el área donde usted labora se basa en un procedimiento que recoge suficiente información confiable y que esa información es bien analizada, sistematizada y compartida para sustentar una sólida toma de decisiones y desarrollo de políticas educativas?

Si	No