

UACM

**Universidad Autónoma
de la Ciudad de México**

Nada humano me es ajeno

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA**

**PRINCIPALES FACTORES QUE INFLUYERON EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PEC, 2010-2011 EN DOS ESCUELAS
PRIMARIAS DEL DISTRITO FEDERAL**

**TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA**

**PRESENTA:
JESSICA SERRANO PRUDENTE**

**DIRECTORA DEL TRABAJO RECEPCIONAL
M. EN C. TANIA VANESSA CARBAJAL CARMONA**

MÉXICO D.F. JUNIO DE 2011

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACMA TST 398

Dedicatoria

A mis padres

Por su cariño, apoyo, comprensión y por sus consejos brindados durante toda mi vida y por confiar en mi, gracias.

A mi hija Daniela

Este triunfo te lo dedico a tí, porque con tu presencia me has impulsado a seguir adelante y no quedarme en el camino. Gracias mi amor.

A mi esposo Víctor

Con amor y agradecimiento, por tu comprensión y apoyo que me has brindado para alcanzar una de mis grandes metas. Te amo.

A mi familia

Por el apoyo moral que siempre me han brindado y por los consejos que siempre tomare en cuenta. Gracias.

A mi directora del Trabajo recepcional M. en C. Tania Vanessa Carbajal

Por su ayuda, dedicación, comprensión y paciencia y por su valiosa asesoría en la realización de este trabajo.

A los profesores:

Tania Carranza, Juan Carlos López, Rebeca Reza y Fco. Javier Mancha por el apoyo y los consejos para la terminación de esta trabajo recepcional, muchas gracias.

Y principalmente a Dios

Por darme la oportunidad de llegar ha realizar una etapa más de mi vida, por guiarme en el camino correcto y seguir siendo cada día mejor.

Agradecimiento

Al ICYT y a la UACM

Por el financiamiento económico otorgado para la realización y terminación del Trabajo recepcional. A mi casa de estudios la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por formarme profesionalmente en la carrera de Ciencia Política y Administración Urbana. Y a la Coordinación de Servicios Estudiantiles por el apoyo para la impresión de este trabajo recepcional.

Al Programa Emergente de Titulación (PET)

Por el apoyo académico y metodológico y por darme la oportunidad de formar parte de este proyecto y por la ayuda que me brindaron los profesores principalmente la M. de C. Tania Vanessa Carbajal Carmona por la realización y terminación del Trabajo Recepcional.

Índice

Introducción	6
A. El enfoque de las políticas públicas.....	7
B. Relevancia del tema.....	18
C. Estrategia metodológica	20
Capítulo I: Objetivos y características del Programa Escuelas de Calidad (PEC): algunas reflexiones sobre su diseño.....	23
1.1 La formación de la agenda como proceso decisional	24
1.2 El diseño del Programa Escuelas de Calidad (PEC).....	34
1.2.1 Programas de otros países con similitud al PEC	38
1.2.2 Reglas de operación del PEC (2001 y 2010).....	41
Conclusiones	50
Capítulo II. Dos esquemas de implementación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el Distrito Federal: el rol de los actores internos.....	52
2.1 Enfoques <i>Top-down</i> y <i>Bottom-up</i>	53
2.2 La implementación como evolución: modelos y matices.....	57
2.2.1. La implementación como control.....	58
2.2.2 Implementación como interacción.....	60
2.2.3 Planes de acción como aptitudes.....	61
2.2.4 La implementación configura las políticas	63
2.2.5 Pero, ¿configuran las políticas la implementación?	65
2.2.6 Implementación evolutiva	66
2.2.7 Evaluación de la implementación.....	66
2.3 La implementación del PEC en dos escuelas del D. F.	67
Conclusiones	76
Capítulo III. Una evaluación del Programa Escuelas de Calidad: reflexiones en torno a su puesta en marcha.....	80
3.1 Separación de la implementación y la evaluación.....	85
Conclusiones	90
IV. Conclusión General.....	92
V. Referencias Bibliográficas	95
VI. Referencias de Internet	98
VII. Glosario.....	100
VIII. Anexos	102
Anexo 1. Implementación del Programa Escuelas de Calidad	102
Anexo 2. Uso de los Recursos del PEC.....	107
Anexo 3. Entrevista a los directores.....	108
Anexo 4. Entrevistas a los docentes	109
Anexo 5. Conversación con los padres de familia y alumna	111
Anexo 6. Conversación con una estudiante y su mamá	112

Introducción

El objetivo principal de este trabajo recepcional es demostrar que existen diferentes maneras de poner en marcha un programa de gobierno¹. El objeto de estudio lo constituyen dos escuelas primarias: Escuela Profa. Carmen Cosgaya Rivas y la escuela Prof. Luis Audirac Gálvez ubicadas respectivamente, en las delegaciones Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero del Distrito Federal².

Como hipótesis central de la investigación planteo que las diferentes formas de implementación de políticas públicas, se relacionan con el grado de participación y compromiso de los actores internos, principalmente padres de familia y directivos, que contribuyen al mejoramiento de la escuela para obtener una mejor implementación del Programa. -\$50,000.00 monto total entregado por el Programa para cada escuela- para suplir carencias de infraestructura, como construcción de espacios educativos, mobiliario, equipo y/o acervo bibliográfico, adquisición de materiales didácticos y de apoyo para su desarrollo de su proyecto escolar.

El marco teórico general que se aborda a este trabajo recepcional es sobre el enfoque de políticas públicas los cuales son: la formación de la agenda, diseño, implementación y evaluación. El enfoque que se utiliza para analizar del Programa Escuelas de Calidad (PEC) es el de implementación en dos escuelas primarias públicas del Distrito Federal y se vincula con el modelo que aborda Lindblom llamado -comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas).- más adelante hare mención sobre esto, a fin de que quede más explicado este punto.

¹ Se esta analizando un programa derivado de una política pública ya que un programa de gobierno es un plan de trabajo estratégico de 6 años del gobierno electo para establecer las políticas públicas que dirigirán las acciones de gobierno.

² Ambas escuelas están incorporadas al Programa Escuelas de Calidad, y tiene una permanencia en el Programa de 6 años, la diferencia es que la primera escuela el Programa esta en el turno matutino y la segunda en el turno vespertino.

A. El enfoque de las políticas públicas

El enfoque de políticas públicas tiene su antecedente principal en la propuesta que se denominó Ciencia de Política elaborado por Harold Lasswell (1971). Las *Policy Sciences of Democracy*, como él mismo las nombró en los años cincuenta, son "disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos." (Lasswell, 1971). Veinte años después, en 1971, agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". (Aguilar y Lima, 2009)³

Lo primero se refiere a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política), y lo segundo se refiere a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y prácticas confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública) (Lasswell, 1971).

Es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender y ciencia para decidir. Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el *policy studies* (estudios de políticas) y el *policy analysis* (análisis de políticas).

Dicho en otras palabras, "las ciencias de políticas son el conjunto de las disciplinas que se ocupan de optimizar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un determinado periodo" (Parsons; 2009:56), es decir, se ocupan de analizar el proceso de la toma de decisiones en el orden público. Por tal motivo, una contribución importante de las ciencias de políticas fue la

³ El texto citado es un artículo de Aguilar y Lima publicado en Internet <<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm> > (22-10-2010).

racionalización del proceso de selección de los problemas, elaboración de resultados, uso de objetivos precisos y ejecución de proyectos iniciados.

Una vez expuesta la teoría de Laswell sobre la ciencia de política hare mención sobre lo que son las políticas públicas, para saber cual es el análisis que hacen los siguientes autores y así poder dar mi opinión de lo que son las políticas públicas: Los autores son:

Carlos Salazar, Ives Mény, Luis F. Aguilar y Enrique Cabrero. También se hará referencia a los teóricos que nos hablan sobre las fases de las políticas públicas: Charles D. Elder y Roger W. Cobb, quienes nos explican como entra un problema público o social en la agenda de gobierno; Charles Lindblom nos explica sobre el diseño que es la elaboración del plan de trabajo de un programa o proyecto, Joan Subirats, Bardach, Giondomenico Majone y Aaron Wildavski nos hablan sobre la implementación o ejecución que consiste en poner en practica un proyecto o programa; Myriam Cardozo, Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavski con el tema de la evaluación que consiste en las diferentes tipos de evaluación que se le puede hacer a un proyecto o programa. Los autores mencionados me ayudarán a esclarecer la idea de qué son las políticas públicas y cuál es el ciclo de éstas, posteriormente hago una relación con el programa que se analiza: El Programa Escuelas de Calidad (PEC).

Carlos Salazar argumenta que las políticas públicas “[son] el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (1995:30). Por tal motivo, dice que una política pública no es una sola decisión ya que involucra a un conjunto de decisiones que se puede ir solucionando poco a poco, además son decisiones del gobierno o del régimen político.

Salazar argumenta que en cualquier sociedad siempre hay diversos problemas por resolver y que el gobierno "no siempre puede resolverlos o atenderlos por múltiples razones: falta de tiempo, recursos, presión, intereses, etc." (1995:31).

Ives Mény sostiene que "una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o espacio geográfico" (1992) es decir, se presenta como un programa que tiene que resolver el gobierno a un cierto sector de la sociedad y que es válido para una demarcación territorial determinada.

Otro analista es Luis F. Aguilar y aborda que:

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des (re) regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema (Aguilar, 1992:32).

Es decir, que una política pública puede ser llevada a cabo en conjunto por dos organismos ya sea uno del gobierno y uno del sector privado, ó el gobierno y una organización no gubernamental ó el gobierno y una organización social para dar solución a los problemas que emergen de la sociedad.

Y por último, Enrique Cabrero, por su parte, dice que las políticas públicas son "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (2000: 25).

Una vez expuestas las aproximaciones de los cuatro autores puedo mencionar que en mi opinión, las políticas públicas son el conjunto de acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos, son cursos de acción destinados a la solución de problemas, es decir, es un conjunto de actores al tratar un problema social o un asunto de interés.

Como problema social o público puedo mencionar que:

...la detección de un problema público, tiene que ver con uno privado (o varios) de trascendencia pública, es decir, un problema público implica problemas individuales pero no aislados, sino que está manifestación de problemas individuales concentrados en un problema público es de implicación gubernamental, y dado que el gobierno cuenta con recursos escasos (no sólo monetarios sino temporales, de personal, etc.), elegir qué problemas públicos van a ser de consideración gubernamental implica necesariamente un conflicto que dejará a unos fuera. En esta fase, el gobierno tiene que responder a la pregunta ¿qué es más importante entre x, y, z... etc.?, ¿es más importante, generar empleos, ceder a los empresarios, ayudar a los indígenas, resolver el problema de escases de agua, ampliar la base gravable, pavimentar las calles, (...)?, ¿resolver lo inmediato o lo urgente? (Aguilar y Lima, 2009)

Así, el PEC fue creado para contribuir a mejorar la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), ya que estos niveles educativos “registra graves rezagos, como la infraestructura y equipamiento escolar, particularmente en los centros escolares asentados en zonas marginadas, comunitarias e indígenas, esto genera que niños y jóvenes de los grupos marginados tengan que abandonar la escuela” (Zebadúa, 2010:10). A tal efecto, existen demandas de la sociedad que urgiera a la creación del PEC para mejorar la calidad del sistema educativo nacional.

De acuerdo con este marco teórico, podemos ver al PEC como un programa de gobierno derivado de una política pública que tiene como fin propiciar la participación de la comunidad educativa –docentes y padres de familia- en la obtención de mejores resultados en el aprendizaje de todos los alumnos y para el mejoramiento continuo de la calidad educativa.

A tal efecto el objetivo del programa es:

Instruir en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al programa, un modelo de gestión con enfoque estratégico orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas. (Libro Blanco, 2006:08)

De acuerdo con Aguilar, la participación por parte del sector público puede darse tanto en lo político o en lo social. Ya que en lo político participan los partidos

políticos y los movimientos; en lo social participarían los movimientos sociales o las organizaciones sociales (como son los sindicatos, las ONG, entre otros).

En el mismo sentido, Salazar Vargas sostiene que hay dimensiones básicas de las políticas públicas: la temporal y la espacial; el primer término sitúa el asunto en un tiempo determinado y permite diferenciar la situación presentada con la de otro momento. Y la espacial dice que las políticas públicas varían de un lugar a otro no sólo por las condiciones de los distintos espacios sino porque esas condiciones espaciales implican un comportamiento económico, político y cultural diferente (1995:33).

También dice que los elementos básicos que debe tener una política pública son:

1. Predicción: no es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro como referencia: actuación en futuro; información en el pasado, incertidumbre, futuro deseo como referencia, acercarse al ideal de sociedad, prospectiva: escenarios factibles, posibles y deseables.

2. Decisión: implica escoger entre dos o más alternativas; cuando no hay sino una sola, ya está decidido, por eso la decisión involucra dos procesos: la racionalidad y voluntad -conocer el proceso de toma de decisiones, quién, cómo, cuándo, escoger entre varias alternativas-.

3. Acción: mientras no haya acción se está frente a un discurso, es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a la política es el hecho de que ésta se ejecute, se caracteriza y se concreta en acción. Discurso *versus* política pública, interacción *versus* acción, concretar y materializar en acciones, Programa *versus* plan de gobierno, formular *versus* poner en marcha.

Una vez expuestos los argumentos de los autores mencionados ahora me enfocaré a las fases, proceso o ciclo de las políticas, es decir, son pasos sin que importe si uno es mayor que otro, como lo comenta Caminal Badia en su libro titulado, *Manual de Ciencia Política*.

La compartimentación del proceso de las políticas públicas para su estudio debe ser aceptada con preocupaciones, debido a que puede conducir, de forma equívoca, a imaginar que las políticas públicas se desarrollan como en el modelo analítico, a través de una sucesión ordenada de fases lógicas, y perfectamente delimitadas, válidas en sí mismas, cuando en la realidad lo que parece es una confusión permanentes de fases, límites e interrelaciones entre políticas (Lindblom, 1991). Sin embargo una vez asumida la advertencia, el desarrollo por separado de cada una de las fases del proceso ayuda a su mejor comprensión (Caminal, 1999:470).

El ciclo de las políticas públicas, como lo comentan Peter J, May y Aaron Wildavsky son: "a) fijación de la agenda, b) análisis de la cuestión, (diseño) c) implementación, d) evaluación y la terminación de una política pública puede ser el inicio de otra u otras" (Díaz, 2003: 99).

a) Formación de la agenda. Díaz menciona en su análisis *Las políticas públicas en materia educativa*. "¿Quién decide qué debe ser decidido? definir los problemas de la sociedad y sugerir soluciones alternativas –elaborar la agenda-, es la más importante etapa en el proceso para hacer una política pública" (2003; 104).

La formación de la agenda, establece qué problemáticas van a ser designados por el gobierno como problemas públicos, es decir, cuáles son los problemas que se van a seleccionar para ser atendidos entre una gran cantidad de problemas que se encuentran en la sociedad.

Para Aguilar la formación de la agenda gubernativa es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas" (1993: 25).

Este autor señala que si una situación específica o un conjunto de circunstancias generan un problema y, por lo tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, entonces se procederá a dar respuesta mediante a la incorporación de la agenda y, posteriormente a la elaboración de un proyecto para atenderlo.

Esto implica que la configuración de la agenda no depende sólo de los hechos racionales sino también de las creencias y los valores de los ciudadanos que apoyarán un asunto para que se incorpore a la agenda o no.

Para analizar el proceso de configuración de la agenda en el caso del PEC, desde la construcción del problema público (en este caso el rezago educativo en el nivel básico) hasta el momento que se le da respuesta (parte de ésta es el diseño del PEC), se tomará como base la propuesta de análisis sobre el proceso de la formación de la agenda hecha por Elder y Cobb, la cual consiste en que se deben tomar en cuenta cuatro elementos: las personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Este esquema ayuda a entender la potencial fluidez de este proceso, es decir, el constante movimiento en que se encuentra, así como la interconexión entre distintos elementos.

Se expondrán en el primer capítulo los dos tipos de agenda, la agenda sistémica. Ésta consisten en los problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado, y los problemas que pasan a ser problemas públicos conforman la agenda constitucional, es decir, se compone de problemas concretos y precisos sobre las que las autoridades públicas pueden resolver. Sin embargo, la sistémica plantea problemas más abstractos o generales.

En el primer capítulo que corresponde a la agenda utilizo estos elementos teóricos para hacer el análisis del Programa Escuelas de Calidad.

b) Diseño. Es la configuración de cómo va estar el proyecto o programa. Las Reglas de Operación (ROP) del PEC que publica la SEP en el *Diario oficial de la Federación* cada ciclo escolar es el diseño de cómo se va a llevar a cabo el programa durante ese periodo escolar, las cuales se mencionan más adelante en el primer capítulo.

También retomo las ideas de Charles Lindblom (1959) en su análisis "La ciencia de "salir del paso" quien menciona las características de dos moldeos: el primero es llamado "modelo racional-exhaustivo" que quiere decir que el problema se va atender desde la raíz; y, el segundo modelo, es el de las comparaciones sucesivas limitadas, esto quiere decir que el problema se va a solucionar sólo por las ramas, sólo una parte del problema que interesa resolver.

En el caso específico del PEC, su diseño retoma algunas características de otros programas similares en países como el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua -estos programas se abordarán también en el primer capítulo- el cual el modelo que se adopta para crear al pec es el modelo de comparaciones sucesivas limitadas.

Los modelos anteriormente mencionados son revisados también en el primer capítulo como una etapa posterior a la agenda donde se incorporan los elementos de análisis propuestos por Charles Lindblom.

c) Implementación. Esta es la fase en la cual se enfoca el objeto de estudio que es el Programa Escuelas de Calidad. La implementación es el paso de una política pública en la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, ya sea de textos o discursos. Su implementación es la

puesta en práctica del diseño que se elige y construye para emprender el problema, también es poner en práctica la política pública; su ejecución genera efectos, dirigirla y administrarla.

Su significado de implementar es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar., etc. En este contexto la acción de implementar es la política. Y en "las ciencias sociales adoptan una terminología particular. En francés es cuestión de poner en práctica (*meter en œuvre*); en inglés, de *implementation*". (-, 158)⁴

Ahora bien, para desarrollar el tema de implementación se toma como referencia a los analistas Majone y Wildavski en su investigación titulada "*La implementación como evolución*" en la cual analizan siete puntos sobre la implementación las cuales son:

La implementación como control, Implementación como interacción, Planes de acción como aptitudes, La implementación configura las políticas. Pero ¿Configuran las políticas la implementación?, Implementación evolutiva y Evaluación de la implementación.

Con estos siete puntos se hace una relación con el Programa Escuelas de Calidad para saber como ha evolucionando la implementación hacia este programa y si se cumplen algunos de estos puntos con los resultados obtenidos en las entrevistas que se les aplico a los directores de dos escuelas incorporadas al PEC

También retomo algunas ideas de Subirats y Eugene Bardach. Subirats habla sobre la ejecución de una política pública y dice que "se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente" De

⁴ Aquí se hablara indistintamente de ejecución, implementación o puesta en práctica.

esta argumentación se desprenden dos conceptos, el primero es una "orientación normativa que incluye el cambio social y la segunda es un sistema de acción compuesto normalmente por muchos autores" (Subirats, 1989:132-133).

Ahora bien, Bardach habla sobre el proceso de implementación que implica juegos de poder, en el que participan diferentes actores, cada uno de los cuales intentan tener acceso a los elementos del programa y mantenerlos bajo su control y no puede desprenderse de las estrategias y técnicas de los implementadores.

...por juego (s), entonces hay que entender aquí "las estrategias y técnicas" de interacción –la interacción estratégica- por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado (Aguilar, 1995:63)

Los juegos que menciona Bardach son: desvío de recursos, distorsión de objetivos, resistencia al control administrativo, y lo más desgastante, la disipación de energías personales y políticas. Bardach dice que para mejorar la implementación el ejecutor deberá prever las resistencias y contar con los apoyos y capacidad de mediación suficiente entre los actores.

Para que se llegue a la implementación de este programa federal. Las metas son las siguientes:

- 1.- Implementar una convocatoria para las escuelas que quieran incorporarse al PEC y mejoren su nivel de aprendizaje hacia los alumnos y que tengan una mejor escuela en infraestructura, construcción de espacios educativos, mobiliario, etc.
- 2.- Asegurar cuantas escuelas están incorporadas al programa
- 3.- Discutir, por lo menos dos veces al año en el cabildo, los avances de la política, así como aplicar el criterio de transparencia.

Será revisada en el segundo capítulo el análisis de "La implementación como evolución" de Giandomenico Majone y Aaron Wildavski para describir brevemente estos conceptos.

d) Evaluación. Se trata de realizar una investigación, de la ejecución de la política pública cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada" (Aguilar y Lima; 2009).

En esta fase del enfoque de políticas pública se toma como referencia a los analistas Browne y Wildavsky en su escrito "*¿Qué debe significar la evaluación para la implementación (1983)?*" Estos autores dicen que la evaluación es una rama en rápido crecimiento de la investigación social. A mediados de los años sesenta empieza ese crecimiento que fue "alimentado con la enorme infusión de fondos federales destinados a la evaluación de programas sociales de la Gran Sociedad" (Browne y Wildavsky; 1983:285).

Una vez argumentado los diferentes tipos de evaluaciones de los analistas y haciendo una relación con el programa se expondrá, los resultados que se obtuvieron de las entrevistas que se realizaron a las dos escuelas mencionadas anteriormente.

Para finalizar con el marco teórico, puedo mencionar que las políticas públicas tratan de dar solución a un problema ya que son un conjunto de decisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos y la elección entre alternativas ya que un Estado o gobierno por más democrático que sea, no puede solucionar todos los problemas que se le presenten, por eso, la parte política que son las relaciones de poder de las políticas y las acciones de gobierno se vuelve un asunto que no a todos gusta, ya que esto implica dejar asuntos de lado y elegir los que tengan una razonada participación de gobierno y sociedad, es decir, abordar

mediante la política pública el problema que tenga mayor importancia para el gobierno y la sociedad.

Los autores mencionados anteriormente, puedo argumentar que con sus aportaciones en su análisis de las políticas públicas tengo claro el cómo se llevan a cabo esta política y cual es el proceso por el cual se hace política pública ya que empiezan con un problema que aqueja a una parte de la sociedad. Este problema puede ser o no atendido dependiendo de la magnitud del problema, una vez analizado y sabiendo que es importante resolverlo se lleva a agenda para darle seguimiento, después se diseña, una vez diseñado se realiza la implementación y por ultimo se hace la evaluación del programa⁵.

En el caso que nos sitúa es la penúltima fases que es la implementación del Programa Escuelas de Calidad como expresión concreta de las políticas públicas y se destaca la participación de los actores internos -directores, docentes, padres de familia y alumnos- de las escuelas ya que se revisan los diferentes niveles de autoridad involucrados en la implementación que producen resultados diversos de acuerdo con la forma en como se interrelacionan a lo largo de los distintos momentos o etapas de la política pública en cuestión.

B. Relevancia del tema

El tema de investigación propuesto cobra relevancia dado el contexto de las principales investigaciones académicas consultadas en cinco de las bibliotecas más importantes a nivel nacional:

-La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

⁵ No necesariamente una política pública puede entenderse como algo estático y que forzosamente tenga un orden, ya que en la realidad las fases de la política tienden entremezclarse ya que la política pública no es una suma en la cual se tenga que llevar a cabo cada una de las fases a+b+c+d= Política Pública (A. Agenda, B). Diseño, C). Implementación y D). Evaluación) más bien se basa en el sentido aristotélico de "la suma es mayor a las partes". Es decir las fases del ciclo de políticas son pasos sin que importe si uno es mayor que otro.

- La Biblioteca Central de la UNAM
- Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE)
- Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
- El Colegio de México (COLMEX)

Es por ello que el tema de los programas educativos, por ejemplo, ha sido abordado desde la literatura en múltiples ocasiones tocando temas tan diversos como *el cambio del papel del Estado en la elaboración de política pública*⁶ (Navarro, 2006) o *El PEC en el marco de la política de descentralización educativa* (Mejía, 2004).

Algunas tesis son *El administrador educativo frente al Programa Escuelas de Calidad (financiamiento)*⁷ (Torres, 2008), otra tesis en la cual refiere el Programa Escuelas de Calidad es titulada *El Programa Escuelas de Calidad en el marco de las políticas públicas*⁸ (Ponce de León, 2005).

Otra tesis habla de *Las evaluaciones al Programa Escuelas de Calidad*, como la de Hernández, (2009). En esta tesis se hace una metaevaluación –es una evaluación de la evaluación–, en la cual se evalúa al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) que es el organismo que evalúa al PEC formalmente.

Como se ha visto hasta hora, el tema de la implementación del diseño no ha sido abordado en ninguna de las tesis revisadas para esta investigación, es por ello que me doy a la tarea de analizar los principales factores que influyeron en la implementación del PEC 2010-2011 en dos escuelas primarias del Distrito Federal

⁶ El autor plantea que el Estado ya no es el único actor para la elaboración de políticas públicas ya que existen otros agentes públicos y privados que pueden intervenir y realizar las políticas públicas. Pues con esto se dice que con esta nueva modalidad de redes el Estado ya no está realizando su función que es remediar los problemas sociales.

⁷ En esta tesis nos habla Torres sobre el financiamiento del PEC por medio de las reglas de operación publicadas año con año en el Diario Oficial de la Federación.

⁸ El objetivo de la tesis es conocer la viabilidad de la participación democrática del Programa Escuelas de Calidad en el marco de las políticas públicas en el contexto del Distrito Federal y así mismo determinar las orientaciones y expectativas de este programa educativo que se presenta como una alternativa de administración de la vida escolar.

que son: Profa. Carmen Cosgaya Rivera y Prof. Luis Audirac Gálvez, ya que se van analizar para saber cual ha sido el grado de participación de los actores involucrados en la implementación del programa en las escuelas.

C. Estrategia metodológica

Esta es una investigación principalmente cualitativa y se basa en la implementación del enfoque de políticas públicas como instrumento fundamental para analizar el surgimiento y desarrollo de un programa de gobierno en este caso el PEC.

La delimitación del problema de investigación es producto de la revisión de los programas que se implementaron en el gobierno de Vicente Fox en la página del Programa Escuelas de Calidad así como de la búsqueda en los principales diarios de circulación nacional, por ejemplo: La Jornada y el Universal.⁹

Una vez delimitado el tema, investigué el número de escuelas a nivel federal, estatal y local que están incorporadas al programa. A nivel local revisé la delegación Álvaro Obregón –que es donde vivo- para saber cuáles escuelas de mi colonia – llamada Jalalpa Tepito - están incorporadas y así elegir una de ellas para poder ser entrevistada. La otra delegación, Gustavo A. Madero, fue elegida por el número de estudiantes ya que necesitaba una escuela que fuera grande y una chica en matrícula.

Se realizó una Investigación documental ya que reviso fuentes primarias en seis bibliotecas, páginas de internet y periódicos. En la investigación de campo se realizaron las entrevistas semi-estructuradas, encuestas breves al personal interno¹⁰.

Posteriormente se realiza un estudio comparativo entre las dos escuelas seleccionadas a través de cinco factores que me llevan a la construcción y filtro de

⁹ Sólo se revisaron las críticas que hacían alusión al programa.

¹⁰ En estas entrevistas se pretendía hacer una entrevista estructurada pero los directores no permitieron que se grabara la entrevista y sólo se tomaron notas mientras se realiza la entrevista.

las categorías de análisis, los cuales son: 1) Comunicación formal entre unidades organizacionales (contacto de la SEP con las escuelas; 2) Toma de decisiones (formas); 3) Actores involucrados en el proceso; 4) Proceso formal; 5) Distribución del presupuesto. Finalmente se hace una comparación de resultados.

Para el trabajo de campo, además de la revisión de la bibliografía y hemerografía relacionada con el tema de investigación, elijo la técnica de la entrevista para conocer las impresiones, experiencias y opiniones de aquellas personas (directores, docentes, padres de familia y alumnos) que están involucradas en que se lleve a cabo el proceso de implementación de las dos escuelas que están incorporadas en el PEC.

Por tal motivo, se considera que obtener información a través de las personas que se encuentran involucradas en el proceso, me sirve para llevar a cabo un contraste con la información documental y de ahí sacar la información necesaria para llegar a hacer un diagnóstico y posteriormente a la realización de propuestas.

Para la elaboración de las preguntas y posteriormente dar paso a las entrevistas me basaré en el análisis "Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo en investigación"¹¹ el cual dice que las entrevistas se pueden manifestar (personalmente, por correo, por teléfono, y por grupo) y puede ser escrita, verbal o mixta. El instrumento que se aplicara a los actores involucrados en el proceso de implementación de las escuelas a entrevistar son las preguntas abiertas.

¹¹ Víctor Manuel Martínez, habla de cómo se lleva a cabo una entrevista y cómo se integra en la investigación de campo, la cual lleva un proceso de la observación, anotación, la obtención de datos indagados a fenómenos, hechos, objetos, sujetos a estudiar, realizar cuestionarios y hacia quien va dirigido.

Para poder desarrollar lo que es el enfoque de las política pública tomé como referencia el análisis "las política pública"¹² de Salazar, (1995); Enrique Cabrero en su análisis "Usos y costumbres en la hechura de las política pública en México, en Gestión y Política Pública"¹³

El estudio de las políticas públicas de Ives Meny y Jean Claude Thoenig, "Las políticas públicas".¹⁴ Y por último el análisis de Luis F. Aguilar en su teoría titulada "El estudio de las políticas públicas".¹⁵

El desarrollo de la tesis esta dividido en tres capítulos, y una sección de conclusiones generales, referencias bibliográficas y de internet, un glosario y anexos.

En el primer capítulo se hace referencia a la elaboración de la agenda y el diseño del PEC, haciendo mención de los autores que hablan de lo que es la formación de la agenda de gobierno y el diseño de un programa social. Estos dos temas los abordan los autores: Charles D. Elder y Roger W. Cobb y Charles Lindblom y una conclusión del capítulo.

En el segundo capítulo se aborda lo que es la implementación de políticas públicas, cómo se implementan los programas sociales y se hace el análisis con el Programa Escuelas de Calidad. En este capítulo también se exponen dos esquemas de implementación del objeto de estudio en el Distrito Federal. Se explicaran lo que

¹² El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

¹³ Comenta que es "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

¹⁴ Comenta que: "Una política pública se presenta como un Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o espacio geográfico.

¹⁵ "El análisis y diseño de políticas pública, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des (re) regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema.

son los enfoques *Top-down* y *bottom-up* y por último la implementación del PEC en dos escuelas del D. F; y al finalizar la conclusión del capítulo.

El último capítulo se expondrá la evaluación, algunas reflexiones en torno a su marcha, cómo se evalúa un programa social y que tipos de evaluación se le han realiza al PEC. Y finalmente se exponen los resultados que se obtuvieron mediante las entrevistas que se realizaron a los dos directores de las escuelas que están incorporadas al PEC y la conclusión del capítulo.

Por último se presenta una sección con las conclusiones generales de la tesis ya que el objetivo es englobar los resultados teóricos y mis aportaciones.

También se exponen el glosario y una sección de anexos el cual es el formato de la implementación del PEC que se puede consultar en la página de internet del programa, otro es sobre los gastos que debe de realizar la escuela y las cuatro entrevistas que se le realizaron a los actores involucrados en el proceso de implementación (a los dos directores, dos maestros y a dos madres de familia y a dos alumnas) de cada una de las escuelas.

Capítulo I: Objetivos y características del Programa Escuelas de Calidad (PEC): algunas reflexiones sobre su diseño

El origen formal de toda política pública y, por ende, de cualquier programa de gobierno, se encuentra en el proceso de agenda, es decir, en el momento en el cual una demanda o problemática específica se incluye en las actividades que el gobierno realizará. Cuando se habla de formación de la agenda se refiere a dos cuestiones importantes: la primera es la elección de los problemas que van a ser objeto de atención del gobierno, es decir, el proceso en el que determinados temas

se van a elegir como problemas públicos; y la segunda, en dónde se define y cómo van a ser tratados tales problemas.

Es decir, la formación de la agenda es “el proceso a través del cual ciertos problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993: 77).

Es decir, el gobierno toma el problema que tiene más demanda en la sociedad para llevarlo a la agenda y así seguir con el proceso que puede ser el diseño, la implementación o la evaluación.

En seguida se expondrá el proceso de la formación de la agenda que se toma como referencia el análisis de Elder y Cobb “Formación de la agenda.”

1.1 La formación de la agenda como proceso decisional

Para Elder y Cobb la formación de la agenda implica elecciones importantes y se entiende como proceso de toma de decisiones. La propuesta de análisis sobre el proceso de la formación de la agenda, consiste en que se deben de tomar en cuenta cuatro elementos: las personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección.

La formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender (Elder y Cobb, 1993: 82) por tal motivo, hay problemas que requieren de atención y que no son atendidos por falta de soluciones u oportunidades. De tal manera, existen soluciones en busca de problemas a resolver y las oportunidades siempre están limitadas.

Para que un determinado problema llegue a la agenda formal puede ser completamente casual que los cuatro elementos se conjuguen, de esta misma manera numerosos problemas pueden ser descartados al buscar la combinación apropiada de los elementos en tiempo y lugar. La importancia no consiste en que el

acceso a la agenda suceda por azar sino que tiende a ser el producto de un complicado proceso el cual no cualquier problema entra a la agenda ya que tiene una estructura informal y laxa, pues el éxito depende de la tendencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección.

El flujo de las personas: Existe un tránsito de –hecho problemático- a –problema público-. Los actores que intervienen en el proceso de formación de la agenda -agenda *setting*- , en ocasiones su peso será determinante y entonces se podrán definir como agenda *setters*, en otras ocasiones su poder se verá más relativizado, es decir, consiste en que grupos de interés, los gobiernos, las burocracias y los partidos políticos que poseen el suficiente poder, trabajan para que unos temas alcancen la agenda y otros no, estos constituyen la agenda gubernamental o institucional.

Los actores o grupos que participan en la formación de la agenda se denominan como grupos de identificación o grupos de intención. Por otro lado, también existen “otros grupos que se movilizan frente a la cuestión problemática y los –públicos- que son meros espectadores” (Ruiz, 2005).

Según que su interacción con el problema y su capacidad de movilización frente al mismo sea más o menos activa, respectivamente. Existen otros tipos de actores que son los públicos, considerados meros espectadores. Dentro de estos actores se encuentran los más implicados e informados, que son denominados los públicos interesados y los más alejados o extraños son los que componen al público en general.

Existen dos tipos de agenda, la primera es la agenda sistémica o coyuntural, se conforma por las demandas y pretensiones de los ciudadanos. Esta agenda puede proceder o determinar la agenda del gobierno o ser inducida por los intereses

y prioridades gubernamentales. es decir, son los problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado.

La segunda es la agenda gubernamental, institucional o política, es el conjunto de asuntos aceptados para su consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones, es decir son los problemas que pasan a ser problemas públicos y serán los que van a ser objeto de análisis y toma de decisiones.

Entre los dos tipos de agenda sistémica e institucional, se producen conexiones, relaciones, la una determina la otra, una –la gubernamental- en consecuencia de la otra –la sistémica-. La agenda institucional se ocupa de problemas concretos y precisos, mientras que los problemas sistemáticos suelen ser más abstractos o generales (Ruiz, 2005; 21).

Con respecto al PEC se mencionan los actores internos y externos que están involucrados en el programa y se mencionan las funciones de los actores participantes.

Actores internos:

- a) Directos. Tiene la función principal de facilitador, coordinador y vigilante del proyecto escolar y presiden el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS).
- b) Docente. Son en parte ejecutores y participantes del proyecto escolar.
- c) Padres de familia. Son colaboradores y participantes del proyecto escolar.
- d) Alumnos. Recetores de la enseñanza en un nuevo proceso de gestión.

Funciones que desempeñan cada uno de los actores externos, involucrados en el proceso del programa, de los cuales destacan los siguientes:

a) Secretaría de Educación Pública (SEP), realiza funciones para definir, interpretar las reglas de operación del sistema educativo, así como supervisar y evaluar la implementación de dichas reglas de operación.

b) Consejo Nacional de Autoridades Educativas, que se encarga de avalar las iniciativas de la SEP y analizar las evaluaciones de terceros, como por ejemplo del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE).

c) Autoridades Educativas Estatales, emiten y difunden la convocatoria para el proceso de inscripción de las escuelas solicitantes, elaboran y proponen los criterios de asignación de recursos, proveen la capacitación y asesoría para el diseño de los proyectos escolares.

d) Consejos Estatales de Participación Social en la Educación (CPESE), avalan los criterios de asignación de recursos, seleccionan a las escuelas participantes, administran y promueven los recursos estatales, además de conocer y analizar los resultados de las evaluaciones externas al PEC.

e) Comité Dictaminador, selecciona y emite recomendaciones a las escuelas solicitantes. Éste Comité es integrado en cada entidad, según los lineamientos y procedimientos de la Coordinación Estatal del PEC con la colaboración del Consejo Estatal de Participación Social.

f) Supervisores, tienen actividades de difusión y estimulan a las escuelas a participar en el Programa.

g) Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), evalúa y desarrolla indicadores acerca de la calidad y equidad del sistema educativo, de educación básica, media superior. El INNE tiene vinculación con el PEC porque apoya a la SEP al promover la evaluación externa al Programa.

El flujo de las cuestiones en la formación de la agenda. El problema no existe como tal sino que son construidos: son definidos subjetivamente e interesadamente por los actores implicados.

El problema no es algo natural y aséptico al que vamos a aplicar siempre la misma solución, sino que la forma en que se considere determinará las soluciones a aplicar. Estas soluciones dependerán de las causas del problema; si estamos ante distintas causas es porque nos encontramos con distintos problemas; y es obvio que afrontaremos distintos problemas con distintas soluciones (Ruiz y Ortiz, 2005:113).

No todos los problemas atraen la atención del gobierno, no todo problema es problema público que requiere una solución urgente, lo importante de este subtema es cómo se determina la agenda política, cómo se elabora. Ya que la mayor parte de la agenda del gobierno depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas¹⁶

La definición de un problema es clave para su tratamiento posterior. "En general, más amplio es el acuerdo sobre la definición de un problema, más amplio es también su alcance. Y más grande el repudio moral. Y más probable es que ocupe un lugar prominente en la agenda del gobierno". (Elder y Cobb, 1992:92)

Elder y Cobb comentan que aunque algunas definiciones pueden estar mejor organizadas que otras, no sólo los hechos sino su interpretación lo que define el problema. En el proceso de la formación de una agenda se considera el hecho y no necesariamente el del hecho como lo que verdaderamente importa. Para que un problema tenga acceso a la agenda tiene que ser políticamente creíble y aceptable.

Cuando se crea el PEC uno de los objetivos fundamentales fue fomentar la democracia y mejorar los resultados de aprendizaje en los estudiantes,

¹⁶ Situaciones no formales en donde se discute, delibera los problemas de la agenda el cual delimitan el número de posibles soluciones de tomar en consideración y no es precisamente en un lugar apropiado en donde se toma esa decisión. Sin embargo tiene mucha fuerza.

especialmente aquéllos que padecen condiciones de marginación (Álvarez, 2003: 1), ya que la educación básica “registra graves rezagos, como la infraestructura y equipamiento escolar, particularmente en los centros escolares asentados en zonas marginadas, comunitarias e indígenas, esto genera que niños y jóvenes de los grupos marginados tengan que abandonar la escuela”. (Zebadúa, 2010:10).

El PEC se construyó porque la transformación de las escuelas públicas requería de un nuevo modelo de gestión escolar¹⁷ y es así como se inicia el PEC. Este Programa se crea para fortalecer la capacidad de gestión en las escuelas de educación básica, para lo cual, cada escuela desarrolla su propio proyecto escolar de acuerdo a sus necesidades. Este proyecto es elaborado con la participación de la comunidad escolar, y la conclusión de esto es que ayude a mejorar la calidad de la enseñanza y fomente la toma de decisiones colectivas.

El PEC pretende fortalecer su capacidad de gestión en cada centro escolar, sin embargo para el programa no es tarea fácil, debido al modelo tradicional burocrático, con el que se ha trabajado por décadas en las instituciones públicas educativas ya que es caracterizado por un desempeño rutinario, comportamiento ineficiente, rigidez en los procedimientos, formalismo, desinformación, entre otras cosas.

Para eliminar esas prácticas inadecuadas en las instancias educativas centrales y locales, el PEC propone una estrategia que “consiste en apoyar acciones para mejorar tanto la calidad del servicio educativo, como los resultados de aprendizaje, mediante una reorientación de la gestión institucional – federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar, ofrecer capacitación y acompañamiento técnico para enriquecer el proceso de transformación escolar, abatir espacios significativos para la participación social responsable y proveer

¹⁷ Se entiende como un nuevo modelo de gestión en el que la comunidad escolar tiene participación en las decisiones y operación del proyecto escolar.

recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela” (Manual de operaciones del PEC, 2006:3).

Para que el Programa pueda avanzar en su estrategia requiere del apoyo técnico, político y financiero de las instancias y actores pertinentes, de igual forma de mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas, para lograr coordinación y comunicación efectiva que desencadene los objetivos planeados.

En la década de los setenta los planes y políticas en materia de educación del Gobierno Federal se basaban en un modelo *Top-down*¹⁸ es donde el gobierno federal impone un sólo modelo de política pública para todos los estados, sin considerar sus necesidades, diferencias poblacionales y costumbres.

Ya para el periodo 2001-2006 el Gobierno de la República impulsó un desarrollo social y humano con énfasis en la educación de vanguardia. Con ese compromiso, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) precisó que esa prioridad se reflejaría en un conjunto de iniciativas, acciones y programas para hacer a la educación cualitativamente diferente y transformar el sistema educativo.

La escuela empieza a tener presencia a partir del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONaE), en donde se busca convertir a la escuela en el centro del sistema educativo, ya que “concreta tres objetivos estratégicos: a) justicia educativa y equidad, b) calidad del proceso y logro educativo y c) reforma de la gestión institucional”. (Libro Blanco, 2006: 56)

Es así como nace el Programa Escuelas de Calidad (PEC), innovadora iniciativa que se asume como programa prioritario de esta Administración, para aportar valor a la democracia y a la confianza en nuestra sociedad, centrandolo el

¹⁸ Modelo Top-down o de arriba a bajo. Es un proceso en donde la esfera política no tiene relación con la esfera administrativa, es decir, la esfera política decide y la administrativa sólo pone en marcha las decisiones (Banderas,2006:10), con esto se comprende el proceso de formación de las políticas públicas que vienen de arriba-abajo.

interés del sistema en la escuela y el aula y para crear un nuevo modelo de gestión escolar.

El flujo de soluciones en el proceso de la formación de una agenda. "La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución" (Elder y Cobb; 1984: 93). Se puede pensar que los problemas son los que generan las soluciones y no es así, las soluciones son las que hacen posibles los problemas. Como comenta Wildavsky "Los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis". (Elder y Cobb, 1984: 93)

Un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos y actualmente disponibles.

Las soluciones viables son determinadas por las tecnologías disponibles y por el conocimiento "aceptado". Los autores nos hablan del "lo aceptado como conocimiento en un determinado tiempo puede mantenerse de teorías científicas, de orden basadas en ciencia y de los conocimientos comparativos, almacenados en la mente de los especialistas de la materia, es decir, conocimientos de la manera como los mismos problemas han sido tratados de otras partes". (Elder y Cobb, 1984: 95).

Para solucionar un problema de inmediato se toman diferentes soluciones para diferentes problemas que tengan soluciones fáciles y a la mano. "El flujo de las soluciones en la formación de la agenda, por lo tanto, probablemente terminará por girar alrededor de algunas rutinas más o menos sencillas, que privilegian lo que ya ha sido probado (por lo menos no desacreditado)" (Elder y Cobb, 1984: 97). En pocas palabras es copiar lo que ya está hecho.

Por ejemplo, el PEC fue creado a partir de problemas educativos y el cual toma como referencia un programa x que ha servido en otro país para solucionar el problema educativo en las escuelas públicas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

Por ejemplo El Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador¹⁹ Otro Programa es Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE en Guatemala²⁰ El siguiente es el PROHECO en Honduras es un Proyecto de Educación Comunitaria surge en el año de 1998 como una estrategia del gobierno de Honduras²¹ y el Centros Autónomos en Nicaragua.

El flujo de las oportunidades de elección. Elder y Cobb comenta que la agenda de gobierno se encuentra ocupada con compromisos anteriores que no ha podido atender el Estado. Con las presiones de los demás problemas hace que sea muy limitadas las oportunidades para meter problemas nuevos en la agenda, es por ello que se vuelve muy importante el sentido del tiempo.

Hay condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda, pero a veces puede ser fugaces y pasajeras, tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su solución y las personas indicadas para que en el momento que se presente una oportunidad sea atendida de inmediato, porque tal vez no regrese durante mucho tiempo.

Un problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como punto prioritario de la agenda, esto permite identificarla como oportunidad de elección, también son

¹⁹ Tomado de la página de internet: www.comminit.com/en/node/39015, fecha de consulta 14 de enero de 2011.

²⁰ Tomado de la página de internet: www.oas.org/udse/wesiteold/guatemala.html, fecha de consulta 14 de enero de 2011.

²¹ Este Programa es financiado a través de un crédito del Banco Mundial (AIF 2694-HO "Proyecto de mejoramiento de la Educación Básica") y su objetivo es proveer servicios educativos en las áreas rurales distantes y pobres a través de la participación directa de los padres de familia en la administración de los servicios educativos.

llamadas -ventanas de las políticas- ya que son oportunidades para agilizar ciertas iniciativas, pero sólo permanecen abiertas durante periodos cortos.

Las oportunidades de elección ocurren alrededor de las políticas existentes y se restringen según los supuestos básicos de estas políticas. Los problemas que no tiene un acceso establecido a la agenda no tienen oportunidad de elección.

Finalmente las oportunidades de elección en esta etapa es muy difícil que un problema entre a la agenda debido a que las oportunidades de ganar acceso a la agenda son limitadas, para aprovechar las oportunidades cuando y donde se presenten.

Cuando el Presidente Vicente Fox Quesada comienza su periodo presidencial, hace referencia en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el capítulo tercero, el cual menciona que el país requiere "Un desarrollo social y humano con énfasis en la educación de vanguardia" (Libro Blanco, 2006: 16) y en lo que se refiere a la Política Social dice:

Considera a la educación como la estrategia central para el desarrollo nacional y el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva, para lograr la emancipación de las personas y de las sociedad mediante la "Revolución Educativa" que se necesita y alcanzar los objetivos y estrategias en el marco del Desarrollo Social y Humano. (Libro Blanco, 2006: 16)

El PEC tiene vinculación con otros programas ya que impulsa interinstituciones con otros programas educativos federales, busca la articulación de las distintas estrategias para que lleguen de forma ordenada a las escuelas beneficiadas, asegurando la no duplicación de recursos y acciones, los programas que se crearon fueron: Programa Enciclomedia, Programa Nacional de Lectura, Programa Nacional de fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Programa de Educación Primaria Para Niños y Niñas Migrantes, Programa de Desarrollo de un

Modelo Educativo para Escuelas Multigrado, Programa para Abatir el Rezago Educativo CONAFE-PAREIB y Formación Continua.

1.2 El diseño del Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El diseño es la configuración de las líneas generales del proyecto o programa, es decir, es el trazo inicial o la elaboración del plan de trabajo que se llevará a cabo para atender el asunto que se incorporó a la agenda institucional.

De esta manera, el diseño de un programa pasa por el establecimiento de metas, objetivos que se esperan cumplir, la delimitación de la población beneficiada, entre otros. En este caso, la población objetivo a la que el PEC pretende beneficiar es aquella que se ubican en las escuelas de zonas urbanas marginadas y con bajo rendimiento académico.

La misión del PEC es impulsar de manera permanente en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al programa, la cultura de la planeación, la evaluación y la rendición de cuentas en el marco de la gestión estratégica, para la mejora continua de las prácticas pedagógicas, organizativas, administrativas y de participación social que incidan en el mejoramiento permanente de los aprendizajes.

Así también, el objetivo último de una escuela de calidad es generar un ambiente que promueva permanentemente el progreso de todos sus alumnos (equidad interna), más allá de lo esperado dadas las restricciones impuestas por el entorno socioeconómico (eficacia social). Todas estas características del diseño podemos verlas expuestas en las Reglas de Operación (ROP) que emite la SEP en cada ciclo escolar.

Para realizar el análisis de diseño del PEC utilizaré el texto "La ciencia de "salir del paso" propuesto por Lindblom (1959), el cuál subraya las características de dos

modelos. El primero es llamado "modelo racional-exhaustivo (a la raíz) y el segundo es el modelo de las comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas).

Lindblom explica en su análisis "La ciencia de "salir del paso" que son dos modelos que explican el proceso que posiblemente siguen los actores involucrados para la configuración de un proyecto o programa.

El primer modelo que cometa Lindblom: "se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente; el segundo parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base" (205).

El diseño de políticas públicas tiene las características de opiniones opuestas ya que existen negociaciones entre actores. El diseño puede tener sus altas y bajas ya que puede ser bueno el diseño pero la implementación no, o viceversa la implementación es buena pero el diseño no es útil.

El analista comenta los puntos importantes del modelo de racional-exhaustivo que es ir a la raíz. Esto quiere decir que el problema se va a tomar desde el fondo, desde el inicio. Los puntos son los siguientes:

- Racional-exhaustivo (a la raíz)
-
- Orden de las preferencias sistemáticas, valores y objetivos.
 - Metas y caminos por recorrer para alcanzar el objetivo
 - Se agotan las alternativas posibles
 - Para saber sobre la idoneidad de una política se realizan análisis comparativos cualitativos y cuantitativos.

-Se basa en la teoría

Es decir, en este modelo lo positivo es que se realiza una mejor planeación pero lo negativo es que genera gastos y se requiere de mucho tiempo ya que es un recurso escaso, no hay suficiente, a demás ese proceso no garantiza llegar a la solución optima o posiblemente llegar a la solución para diseñar el programa o el proyecto.

Con respecto al objeto de estudio que es el Programa Escuelas de Calidad posiblemente fue creado por el modelo de racionalidad exhaustiva, ya que tuvo una planeación, se realizaron metas a corto y largo plazo, se buscaron las mejores alternativas para establecer el programa, esto es lo que posiblemente paso con este programa se tomaron los pasos necesarios para que fuera un modelo de racionalidad exhaustiva

El segundo modelo es denominado por las ramas, ya que sólo se toma una parte del problema para darle solución únicamente a esa parte. Este modelo nos dice que sólo se soluciona el problema que emerge en el momento y requiere de inmediata solución. Los puntos importantes son los siguientes:

- Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)

-Los valores se eligen mediante metas

-Objetivos y estrategias

-Para saber sobre la idoneidad de una política el recurso es la negociación

-El análisis es limitado

-No se presta atención a posibles consecuencias

-No se presta atención a potenciales alternativas

-No se presta atención a valores afectados importantes

-Reduce o elimina variables

Es decir, lo positivo de este modelo es más ágil, pero requiere de una mayor cantidad de recursos para poder salir del problema más rápidamente y lo mejor es que atienden el problema. Los tomadores de decisiones no parten de cero sino de una realidad que existió anteriormente. Lo negativo de este modelo es que no es la mejor opción (probablemente). El diseño no se hace de un modelo racional exhaustivo (que es lo que se debería hacer) sino que se toma de un programa que es parecido a ese.

Este modelo también corresponde al punto: el flujo de las soluciones en el tema de la formación de la agenda, en donde dice:

El flujo de las soluciones en la formación de la agenda, por lo tanto, probablemente terminará por girar alrededor de algunas rutinas más o menos sencillas, que privilegian lo que ya ha sido aprobado (o por lo menos, no desacreditado). Por eso los ajustes incrementales son los más comunes, como también la estrategia de "copiar al vecino" (Elder y Cobb, 1984: 97).

Se puede mencionar que el PEC fue creado por este modelo de Lindblom y el flujo de las soluciones de Elder y Cobb, ya que resuelve la problemática que se desarrolla en ese momento, pues recurre a programas que se han implementado en otros países, pero siempre y cuando cumplan con las expectativas que esta exige la sociedad para resolver el problema emergente. Esta no es la mejor opción para resolver la problemática que tienen las escuelas de educación básica pero se sabe que resolverá el problema.

Después de la explicación de cada modelo y similitudes de cada uno de ellos Lindblom nos da un ejemplo de cómo un administrador podría formular una política para combatir la inflación, en este ejemplo explica en un primer paso que el administrador haría una lista de los valores importantes, un segundo paso

enumeraría los resultados y clasificaría los más o menos eficientes, y en un tercer paso procedería a hacer la comparación de cuál sería la que es capaz de lograr la mayor cantidad de valores.

Pero podría ser que el administrador no haya escogido la más apta o que dejó fuera muchos valores sociales que no le interesaban, Lindblom comenta que el modelo que escogió es muy mecánico. Con este ejemplo del administrador menciona el primer enfoque llamado modelo racional-exhaustivo el cual es a la raíz y el segundo modelo el es de comparaciones sucesivas limitadas, es llamado irse por las ramas.

En el caso específico del PEC este toma el modelo de comparaciones sucesivas limitadas que es llamado ir por las ramas ya que su diseño retoma algunas características de otros programas similares en países como el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

1.2.1 Programas de otros países con similitud al PEC ²²

El Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador²³ consiste en la provisión de servicios educativos orientados hacia la participación de la comunidad en las áreas rurales más pobres de El Salvador y que representa un elevado déficit en la cobertura educativa. El diseño de EDUCO responde a una estrategia de participación entre el Estado (Ministerio de Educación) y la comunidad.

²² Estos programas como el PEC son diseñados y financiados a través de un crédito del Banco Mundial ya que este se ha mezclado en las políticas educativas de los países pobres en lo referente a el financiamiento, formación y actualización de docentes, en el plan de estudios, etc.

²³ Tomado de la página de internet: www.comminit.com/en/node/39015, fecha de consulta 14 de enero de 2011.

El Programa educó, funciona a través de las Asociaciones Comunales de educación (ACE), integradas principalmente por parte de familia, las cuales un convenio con el Ministerios de Educación, quien provee fondos que las comunidades administran para proveerse de los servicios de educación preescolar y básica que requieren. Las ACE seleccionan y contratan maestros, logrando así una descentralización en la administración de la educación y una participación de la comunidad en el quehacer maestro educativo.

Educo buscó atender a niños y niñas desde los 4 años hasta jóvenes de 22 años que habitan en zonas rurales. Participan de la iniciativa diferentes grupos comunitarios: docentes, padres de familia, niños, jóvenes, población con discapacidad, población analfabeta y niños que repiten grado.

Otro programa es el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE en Guatemala²⁴, se inició en 1996 por medio del Acuerdo Gubernamental 457-96 y presta atención a comunidades rurales -en su mayoría de difícil acceso- que históricamente no han recibido servicios educativos.

En la actualidad PRONADE atiende más de 3,400 escuelas en todo el país. PRONADE opera en las poblaciones a través de Comités Educativos locales (COEDUCAS) que se organizan legalmente para administrar la Escuela de Autogestión Comunitaria (EAC) en forma descentralizada y con financiamiento del Ministerio de Educación (MINEDUC).

El siguiente es el PROHECO en Honduras es un Proyecto de Educación Comunitaria surge en el año de 1998 como una estrategia del gobierno de Honduras, financiado a través de un crédito del Banco Mundial (AIF 2694-ho "Proyecto de mejoramiento de la Educación Básica") y su objetivo es proveer

²⁴ Tomado de la página de internet: www.oas.org/udse/wesiteold/guatemala.html, fecha de consulta 14 de enero de 2011.

servicios educativos en las áreas rurales distantes y pobres a través de la participación directa de los padres de familia en la administración de los servicios educativos.

Además busca expandir y mejorar la calidad de la educación en los niveles de preescolar y básico bajo la modalidad de la descentralización de servicios educativos con la participación comunitaria en las zonas rurales más necesitadas del país y es uno de los principales proyectos de la Estrategia de Reducción a la Pobreza.

Y el Centros Autónomos en Nicaragua, los cuales han implementado modelos de administración centrada en la escuela y han logrado empoderar a la comunidad escolar y mejorar los resultados de aprendizaje (Di Gropello, 2006). Así también, hay otro Programa en Filadelfia en escuelas primarias, que reporta que el proyecto escolar elaborado por la escuela representa un cambio pequeño pero estadísticamente significativo en las pruebas de lectura aplicadas a sus estudiantes (Winfield y Hawkins, 1993).

Por tal motivo se expone que en México existe un Programa similar mencionados anteriormente que es el PEC. Acorde a lo establecido por la SEP en las Reglas de Operación (ROPEC), el Programa Escuelas de Calidad se da a conocer en el año 2001 por la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEP), bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada con el propósito de "fomentar la democracia y mejorar los resultados de aprendizaje en los estudiantes, especialmente aquéllos que padecen condiciones de marginación" (Álvarez, 2003:1).

"El Programa arranca en el primer año con 2 mil 240 escuelas y hasta noviembre de 2002 se incorporaron 9 mil 620 escuelas (primarias y telesecundarias) con 2 millones y medio de alumnos y 80 mil docentes y directores. Ya para el año

2009 el Programa cuenta con 39,224 escuelas a nivel Federal y en el Distrito Federal existen 2,368 escuelas que están dentro del Programa. A la fecha no está actualizado el listado de escuelas incorporadas al PEC.

En el ciclo escolar 2001-2002 "el PEC atendió a casi 10.000 escuelas urbanas marginadas, beneficiando a 2,6 millones de alumnos de educación básica" (Álvarez, 2003:1), además es un programa que pretende mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básicas que son preescolar, primaria y secundaria a nivel federal.

El PEC pretende contribuir a mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica del país. Para ello, busca que las escuelas públicas de educación básica en zonas de media a muy alta marginalidad implementen un modelo de gestión escolar efectivo."(CIDE, 2008:10).

El objetivo general de este Programa es establecer en la escuela pública de educación básica un nuevo modelo de autogestión, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes con la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad (Gutiérrez, 2003).

1.2.2 Reglas de operación del PEC (2001 y 2010)

Para que se pueda aplicar el Programa Escuelas de Calidad es necesario que se formulen las reglas de operación que se ajusten al ciclo escolar presente, por lo tanto para poderlas llevar a cabo es necesario que la Secretaría de Educación Pública gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos presupuestarios para cada ejecución con base en las necesidades detectadas a

nivel nacional para el Programa Escuelas de Calidad, conforme a lo que establece la Ley de Desarrollo Social de contar cuando menos con el mismo presupuesto original autorizado del ejercicio inmediato anterior.

Así mismo las entidades federativas ratificarán por escrito a más tardar en 30 días naturales después de que sean autorizadas las reglas de operación del programa, su voluntad de participar cada ciclo escolar en el programa y su compromiso de aportar los recursos que les corresponden.

Posteriormente para recibir los recursos federales, las entidades federales deberán depositar en sus respectivos fideicomisos el total de los recursos y enviar su comprobación a la coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad cumpliendo con lo establecido en las reglas de operación "Para la operación del programa se crea un Fideicomiso Nacional que recibe los fondos de la federación y los transfiere a los estados. Este fideicomiso no puede retener más del 5% para gastos de administración, evaluación, difusión, etcétera". (CIDE, 2008:9)

Asimismo, en las entidades federativas se crean fideicomisos similares, que reciben fondos de la federación y del estado, en una relación de 3 a 1, y con reglas similares en cuanto a gastos de administración, capacitación, difusión, etcétera. Los recursos asignados a las escuelas como aportación inicial, por ciclo escolar, es de hasta \$50,000.00 y por excepción de \$70,000.00. ."(CIDE, 2008:10).

Las reglas de operación se conforman a lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La ley General de Educación, El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Ley General de Desarrollo Social, entre otras leyes que las conforman.

Dentro de estas reglas se consideran aspectos importantes como gozar de una educación pública de calidad que el Estado mexicano proporcione, tener como prioridad por parte del Estado mexicano una inversión destinada a la calidad, transformar la gestión escolar para que así todos los estudiantes logren un mejor aprendizaje, también poder atender los rezagos en la construcción, mantenimiento y equipamiento de las instituciones públicas, entre otras carencias que se presenten en las escuelas básicas públicas

Para que las escuelas ingresen al programa, cada gobierno estatal emite una convocatoria en la cual se establecen los criterios de incorporación. Las escuelas que deseen participar presentan una planeación estratégica escolar a cinco años y un plan anual de trabajo elaborado por la comunidad escolar (director, maestros, padres de familia y alumnos).

El proceso final de selección de las escuelas se lleva a cabo en cada estado, es responsabilidad compartida del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) en la educación y del Comité Dictaminador, e implica la capacitación de directores y docentes, el apoyo para la elaboración del proyecto, el dictamen sobre solicitudes y la selección de las escuelas.

En una parte de las (ROP) se menciona la planeación estratégica escolar ya que se debe expresar la misión, la visión, establecer metas mensurables, determinar acciones pertinentes y firmar un convenio de desempeño. La estrategia del PEC es apoyar estos proyectos ofreciendo a las escuelas, acompañamiento técnico especializado y recursos financieros para su ejercicio directo.

En la convocatoria que emite la administración federal de servicios educativos en el distrito federal que es el ciclo escolar 2009-2010 se menciona las bases de la convocatoria, la elaboración del El Plan Estratégico de Transformación Escolar

(PETE) con su respectivo Programa Anual de Trabajo (PAT). Estos documentos son instrumentos para aplicar de manera correcta los Modelos de Gestión Educativa. Las Estrategias son requisitos indispensables para participar en el PEC.

Para su elaboración del PETE y PAT es responsabilidad de la Coordinación Académica Estatal y las Direcciones Generales participantes el ofrecerle capacitación, asesoría y acompañamiento para su construcción

El PETE es:

- Un documento en donde se presenta la planeación estratégica de mediano plazo de tres a cinco años y se elabora con base en los resultados de un proceso sistemático de autoevaluación de la propia escuela.

- El propósito es la mejora de la gestión escolar en beneficio del aprendizaje de los alumnos.

- Se realiza con la participación de toda la comunidad escolar.

- Facilita la integración de los distintos programas que operan en la escuela.

- Sigue la estructura establecida en el documento "Plan Estratégico de Transformación Escolar"

Y el PAT se basa en:

- La formación del PETE.

- Es un documento operativo que permite avanzar hacia el logro de los objetivos del PETE.

- Representa el nivel concreto de actuación para un ciclo escolar y debe incluir tanto las actividades como los recursos necesarios para realizarlas.

Estos son los dos instrumentos que debe llenar la escuela que quieren incorporarse al PEC. El Programa prevé que al término del ciclo escolar la escuela incorporada presente a la Coordinación General Estatal (CGE) un reporte técnico en

el que se describa qué actividades se han desarrollado, y el financiamiento que de cuenta en qué se han invertido los recursos; con base en los cuales pueden solicitar su reincorporación para el siguiente año, bajo restricción de elaborar los ajustes sugeridos por las evaluaciones.

Los recursos del PEC son adicionales y complementarios a los que proporcionan los otros programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de las escuelas públicas de educación básica; en ningún caso sustituirán a los recursos regulares dirigidos a estos fines.

Los recursos del PEC destinados a apoyar a las escuelas beneficiadas serán administrados por:

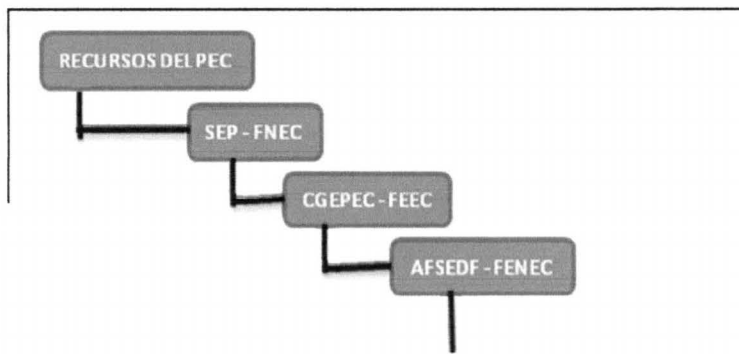
- La SEP a través del Fideicomiso “Fondo Nacional para Escuelas de Calidad”. (FNEC);
- Las Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad. (CGEPEC) a través del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad. (FEEC), y

En el caso del Distrito Federal, por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), a través de la subcuenta específica del Fideicomiso “Fondo Nacional para Escuelas de Calidad”. (FNEC).

- Las escuelas beneficiadas por el PEC.

Enseguida se muestra un diagrama de como están distribuidos los recursos a las entidades federativas.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



La SEP a través del FNEC;

Las CGEPEC a través del FEEC, y

En el caso del Distrito Federal, por la AFSEDF, a través de la subcuenta específica del FNEC.

Las escuelas beneficiadas por el PEC.

ESCUELAS
BENEFICIADA

Fuente: Elaboración propia 2011 con base a las Reglas de Operación del PEC.

Estos recursos, sin perder su carácter federal deberán ser utilizados únicamente para la operación del PEC, de conformidad con los criterios establecidos en las presentes Reglas de Operación y su ejercicio se sujetará a las disposiciones normativas y legales aplicables en la materia.

El Ejecutivo Federal podrá ejercer directamente los recursos del PEC en caso de ser necesario, a efecto de cumplir con los objetivos y metas comprometidas.

4. Financiamiento y distribución de los recursos del programa

El Programa será financiado concurrentemente por la Federación, gobiernos estatales y municipales, organizaciones sociales y productivas, bajo el siguiente esquema:

4.1 El Gobierno Federal creará el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC), que será administrado por la Secretaría de Educación Pública y a través del cual se asignarán recursos a las entidades federativas en la proporción que represente su población de 5 a 14 años respecto del total nacional, de acuerdo con la información estadística oficial más reciente disponible al momento de publicar estas Reglas de Operación. En el año 2001 el FNEC contó con 350 millones de pesos, que fueron distribuidos de la siguiente manera:

4.1.1 A las entidades federativas un 94 por ciento de los recursos federales (329 millones de pesos en el 2001). Los recursos que corresponden a cada entidad se consignan en el punto 4.1.3.

4.1.2.1 El 6 por ciento restante (21 millones de pesos), será destinado por la autoridad federal a la operación y la difusión del programa.

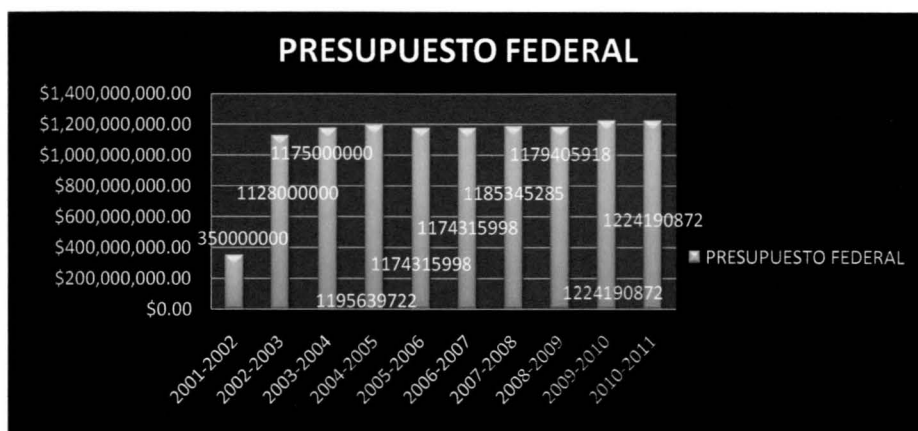
Las entidades manifestarán por escrito su aceptación para participar en el programa y aportar los recursos que les correspondan, a más tardar el día 10 de abril de 2001. En el caso de que alguna entidad determine ejercer un recurso menor al que le corresponda por la fórmula antes mencionada, o bien

que no participe en el programa, será facultad de la autoridad federal responsable reasignar dichos recursos.²⁵

Tomado de las Reglas de Operación 2011

PRESUPUESTO DEL PEC 2001-2011	
CICLO ESCOLAR	PRESUPUESTO FEDERAL
2001-2002	\$350.000.000,00
2002-2003	\$1.128.000.000,00
2003-2004	\$1.175.000.000,00
2004-2005	\$1.195.639.722,00
2005-2006	\$1.174.315.998,00
2006-2007	\$1.174.315.998,00
2007-2008	\$1.185.345.285,00
2008-2009	\$1.179.405.918,00
2009-2010	\$1.224.190.872,00
2010-2011	\$1.224.190.872,00

Fuente: Elaboración propia 2011, en base al presupuesto que se le otorga al PEC cada año.



²⁵ Martes 3 de abril de 2001 Diario Oficial del PEC (Primera Sección) 95)

En la grafica anterior se puede observar cómo se incrementa año con año el presupuesto del PEC, se puede ver que en el año 2001-2002 la grafica en muy baja, pero desde el años 2009 hasta el 2011 se observa un aumento el cual se ha mantenido el presupuesto.

Los recursos autorizados por el H. Congreso de la Unión para el ciclo escolar 2010-2011 para el PEC ascienden a la cantidad de \$1,477,418,501.00 (mil cuatrocientos setenta y siete millones cuatrocientos dieciocho mil quinientos un pesos 00/100 M.N), de los cuales \$1,224,190,872.00 (mil doscientos veinticuatro millones ciento noventa mil ochocientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.) corresponden a subsidios para ser transferidos a los FEEC conforme a lo establecido en las presentes Reglas de Operación.

La cantidad de \$179, 363,906.00 (ciento setenta y nueve millones trescientos sesenta y tres mil novecientos seis pesos 00/100 M.N.) se transferirá a las entidades federativas para el financiamiento de proyectos que conlleven el fortalecimiento de la gestión institucional y la supervisión escolar, una vez que la Subsecretaria de Educación Básica (SEB); determine los criterios para la implementación de los mismos, y \$73, 863,723.00 (pesos 00/100 M.N.) se destinarán para gastos de operación centrales.

De acuerdo al artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las entidades federativas a través de las Secretarías de Educación Estatales o Equivalentes en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, deberán suscribir Convenios de Coordinación mediante los cuales podrán ser transferidos los recursos presupuestarios.

La SEP, mediante el FNEC transferirá a las entidades federativas los recursos correspondientes, a través de sus respectivos FEEC, a partir del primer día hábil del

mes de julio del año 2010, en la proporción que represente su población de 4 a 14 años respecto del total nacional, de acuerdo con la información estadística derivada del II Censo de Población y Vivienda (INEGI 2005). Por cada peso que aporte el gobierno del Estado a su FEED, la SEP aportará a los mismos tres pesos, teniendo como límite lo que le corresponda a la Entidad Federativa.²⁶

²⁶ Jueves 24 de diciembre de 2009 Diario Oficial (Cuarta Sección)

Conclusiones

En lo que respecta la formación de la agenda puedo concluir que no todos los problemas logran formar parte de la agenda política, sólo aquellos que llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno, y que no siempre coincide con las preocupaciones eventuales sociales que integran la agenda sistémica.

El objetivo de los actores interesados en el proceso de la formación de la agenda es elevar sus demandas al gobierno por medio de los agenda *setters*, es decir, actores que tienen poder y capacidad de influencia en dicho proceso, con el fin de que su asunto sea escogido, entre muchos otros, y atendido mediante la asignación de diversos niveles y tipos de recursos.

El diseño de la agenda no sólo es el resultado de la movilización de demandas de algunos actores, sino que está influida por factores como la crisis, el papel de los grupos de interés, el momento del ciclo político o el papel de la tradición y la cultura que, en definitiva, mejoran el hecho de la inclusión de un problema en la agenda política.

Para poder entender la formación de la agenda es importante tomar en cuenta las cuatro corrientes relativamente independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección (Elder y Cobb: 1984). Es por ello que si existe una interconexión de los cuatro elementos, los asuntos entran a la agenda con mayor facilidad.

En el tema del diseño, tomando como referencia el método de racionalidad absoluta, hay que suponer que el decisor o administrador actúa en todo momento según criterios que le permiten escoger con objetividad la alternativa más adecuada a través de un ejercicio consistente en la selección inicial de preferencias y objetivos, búsqueda exhaustiva de alternativas y evaluaciones de las ventajas e

inconvenientes de cada una de ellas, para adoptar, finalmente, la decisión que mayor beneficio le produce. (Lindblom, 1959).

En el caso del PEC considero que no hay un modelo de racionalidad exhaustiva ya que posiblemente hay una intencionalidad de diseñar con racionalidad como lo comenta Lindblom el cual debe de escogerse con objetividad la opción más adecuada para que exista una selección inicial de preferencias y objetivo ya que se requiere de hacer cálculos de viabilidad económica etc.

En este sentido, el proceso del diseño del PEC se asemeja más al esquema de comparaciones sucesivas limitadas, donde se toman como referencia otros programas que fueron implementados en diversos países y que dieron buenos resultados. Por ejemplo los cuatro programas mencionados que son EDUCO en el Salvador, PRONADE en Guatemala, PROHECO en Honduras y Centros Autónomos en Nicaragua y en México el Programa Escuela de Calidad (PEC). Los cuatro programas tiene el mismo objetivo que es ayudar a la población estudiantil que se encuentra en las zonas rurales de alta marginación. Estos programas van dirigidos a la educación básica que es preescolar y primaria y el PEC hasta secundaria.

También describen que debe de haber una participación constante por parte de los directores, docentes padres de familia y alumnos para que se pueda lograr el objetivo que es que las escuelas básicas sobresalgan como las demás escuelas particulares.

Por último se expuso el diseño del Programa Escuelas de Calidad y se comparó con otros programas similares al PEC, ahora sólo queda mencionar la implementación del PEC. No porque sea un buen diseño nos garantiza una buena implementación, pues puede tener una, buena implementación y el diseño estar mal

estructurado, esto sólo se verificara con la última etapa de las políticas públicas que es la evaluación.

Capítulo II. Dos esquemas de implementación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el Distrito Federal: el rol de los actores internos

La implementación es una etapa más de las políticas públicas durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. La implementación es poner en práctica un proyecto o programa, ejecutar, dirigir, administrar, realizar, llevar a cabo un programa como el PEC

Subirats habla sobre la ejecución de una política pública y dice que "se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente." De esta definición se desprenden dos conceptos, el primero es una "orientación normativa que incluye el cambio social y el segundo es un sistema de acción compuesto normalmente por muchos actores" (1989:132-133).

Es decir, Subirats dice que la ejecución de una política pública se define por diferentes actividades individuales y grupales que tienen una guía preestablecida y que generan cambios en lo que esta ya establecido por autoridades competentes, por el contrario Bardach se refiere al proceso de implementación lo cual es "algo terriblemente frustrante, tedioso, que además regala un buen número de enemigos políticos a los que quieren dirigir con energía su rumbo y desenvolvimiento" (Aguilar; 1995:61). También define implementación como:

El proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control. (Aguilar, 1995:62)

Para Bardach Ensamblaje y política son las dos características importantes del proceso, a la que se suma una tercera y decisiva, la de ser “un sistema de juegos” que se relacionan entre sí. Se dice que es un juego porque entran actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contemplan, pues son piezas importantes para la producción del programa deseado.

El proceso de implementación es caracterizado por la manipulación de muchos autores semiautónomos ya que cada uno de ellos intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, y así extrayendo las mejores ventajas de otros actores que buscan tener acceso a elementos que les den el control.

Los juegos de la implementación y los efectos negativos que crean en el desarrollo de la política son: 1) desvío de dinero que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa; 2) distorsión de objetivos, que están estipulados en el mandato original; 3) resistencia de unos *versus* control administrativo de otros y 4) la disipación de energías.

Es decir, para mejorar la implementación el ejecutor deberá prever la resistencia y contar con los apoyos y capacidad de mediación suficiente entre los actores.

2.1 Enfoques *Top-down* y *Bottom-up*²⁷

En los años setenta un grupo de autores que habían estudiado con anterioridad las políticas sociales llegaron a la conclusión de que el proceso de implementación

²⁷ El enfoque que describe la implementación como un proceso que va desde arriba –poder político-, hacia abajo –nivel técnico-es conocido como *Top-down*.

influyó en los resultados de la política y comenzaron a cuestionar los supuestos en los que se habían basado los diseños de las políticas y las evaluaciones de las mismas, una vez observados y analizados los resultados dieron origen a un - enfoque conceptual alternativo- que renovó la producción teórica y ofreció un nuevo modelo de ver el proceso de implementación.

Posteriormente investigadores como "Williams y Elmore, Berman y McLaughlin reelaboraron y desarrollaron en continuidad con los resultados de sus investigaciones, las tesis de Lipsky," (Aguilar; 1995:78) afirman que supuestos jerárquicos habían influido en el diseño y la investigación de la implementación. Varios políticos, funcionarios, y asesores afirmaban que la fase realmente problemática de una política era la toma de decisión, es por ello que con este enfoque dominante llamado *Top-down* se atribuyen los problemas de la implementación o la intervención de muchos poderes durante el proceso.

Antes de abordar el enfoque *Top-down* mencionaré lo que es el razonamiento lineal. Existen tres creencias que estructuran este razonamiento:

a) La primacía jerárquica de la autoridad. Esta creencia nos dice que la administración es parte de la implementación ya que parece una pirámide jerarquizada y centralizada. Es decir, que la orden es suficiente para que los decisores, situados en la cima, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que están en la base.

b) La distinción entre el universo político y el mundo administrativo. En este punto se dice que hay dos esferas en la actividad pública. La primera esfera corresponde a los responsables elegidos por votación y la otra reúne a los funcionarios.

c) La búsqueda del principio de eficiencia. El principio es: la optimización de los recursos y los resultados y la eficiencia deriva de métodos de trabajo, de procedimientos científicamente establecidos a los que toda persona que se considere racional debe adherirse.

Estas tres creencias son una visión de minimizan el significado de la implementación en el trabajo político, ya que no hay ninguna libertad de acción de tipo político. Implementar significa que quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad.

La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad. Por último, el ejecutor pone en marcha las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

El enfoque *Top-down* describe la puesta en práctica de un programa como una secuencia lineal que desciende desde los altos niveles y se desplaza hacia abajo, es decir, la decisión de implementar un programa recorre diversos niveles, lo cual significa, desde el esquema conceptual jerárquico, un proceso bien organizado y estructurado.

En este sentido puedo ubicar al PEC, en el modelo *Top-down*, existe una estructura jerárquica vertical o piramidal en la parte del financiamiento, la cual consiste en que la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Básica y de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, es la responsable de la gestión financiera federal del Programa, asimismo, por parte de las entidades federativas, las autoridades estatales de educación, a través de las Coordinaciones Generales Estatales del

Programa Escuelas de Calidad son las responsables de las actividades de gestión financiera del Programa.

La planeación, programación y presupuestación del PEC se ajusta a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades federativas y las escuelas que participan en el programa operan de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación que son emitidas por la SEP y publicadas en el Diario oficial de la federación.

Esta es la forma de jerarquización en la que opera el PEC en lo que se refiere al financiamiento, se puede considerar un modelo *top down* que opera de arriba hacia abajo.

El siguiente enfoque es *Bottom-up* el cual se inspiró Hjern en la teoría del *public choice*, que es denominado de abajo hacia arriba. Esto es partiendo de las situaciones concretas de los interesados, prescribe un proceso ascendente de la ejecución.

Este enfoque tiene su origen en los escritos de Lipsky. "A él se debe la reivindicación de la posición crucial que los -burócratas al nivel de la calle- ocupan el proceso de implementación" (Aguilar, 2000:85)

A este enfoque se les puede anexar a los -burócratas al nivel de la calle- ya que ellos interactúan directamente con el ciudadano y gozan de una discrecionalidad en el desempeño de sus funciones, es decir, se les denomina así porque ellos son los que están representando el programa o proyecto en el que están.

En el caso del PEC los burócratas al nivel de la calle son los directores, maestro, los padres de familia y alumnos, ya que ellos son los responsables de que se difunda el programa y tenga mejor aceptación para la ciudadanía. Ellos procuran

desarrollar prácticas que les permita procesar el trabajo que se les exige, ellos son los representantes del programa

Es decir el PEC considera que el éxito de las intervenciones para mejorar cada escuela dependerá del compromiso de los agentes locales -especialmente maestros y padres de familia- de manera que las iniciativas vayan surgiendo de la base, en un enfoque de abajo hacia arriba, pero construyendo una red de soporte que atienda, diferenciadamente la heterogénea realidad de las escuelas.

Estos grupos de empleados públicos se caracterizan porque están en contacto directo con los ciudadanos ya que se les puede llamar derechohabiente, beneficiarios, usuarios, clientes, etc. Las leyes y los programas gubernamentales los obligan a tareas constantes en sus condiciones de trabajo, ya que la demanda de servicios tiende a ser no sólo amplia, incesante y apremiantes, es decir sobrecarga de trabajo.

2.2 La implementación como evolución: modelos y matices

Giandomenico Majone y Aaron Wildavski en su análisis titulado: La implementación como evolución, comentan que la fuente inicial de la información (o de confusión) al delimitar el dominio de la implementación, o sea, el intento hecho en la primera edición de *Implementación* para distinguir una etapa de implementación de una etapa de políticas, cuando estas etapas están entrelazadas. Es decir, que la implementación y las políticas no se pueden separar. Una vez mencionado esto se dice que debe de haber una meta contra la cual poder juzgar la implementación

Es por ello que Pressman y Wildavsky dicen que las metas y los actos de implementación son parte de un proceso de interacción y se hacen las preguntas de ¿qué es primero, la gallina de la meta o el huevo de la implementación?, ellos responden que cada elemento depende del otro”, y que la implementación de un

programa se convierte en una tela inconsútil, en donde se ve y ahora no se ve la implementación.

Es decir, se indica que la implementación implica la idea de una cadena de causas que se extiende de los objetivos a los resultados, para los analistas es la dirección de la causalidad. Ellos comentan "Nosotros simplificamos en exceso... tan pronto como un programa está en marcha, los implementadores se vuelven responsables tanto de las condiciones iniciales como de los objetivos hacia los cuales se supone que van a conducir" (Majone y Wildavski, 1979:264)

Lo que comentan los analistas es que la implementación no se puede separar del diseño del plan de acción ya que no se puede apartar al plan de acción de la implementación para exponerlos por separados. La finalidad de este análisis es ponerlos en una misma y más íntima correspondencia.

"No hay duda de que ésta sea la razón de que los estudiosos de la implementación se quejen de que dicha materia es tan evasiva; depende de lo que estemos tratando de explicar, desde qué punto de vista, y en qué momento de su historia se ve la implementación" (Majone y Wildavski, 1979:264). Es por ello que "las políticas son transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos" (1998: 272).

2.2.1. La implementación como control. En el *modelo* de implementación basado en la planeación y en el control, el plan inicial se referirá a P⁰, y su realización a P₁ están al mismo nivel lógico. Esto significa que el diseño y la puesta en marcha de éste no necesariamente son idénticos, pues en la mayor parte de las ocasiones se encuentran diferencias importantes producto de transformaciones ocurridas durante el proceso.

El modelo que explica la implementación más exitosa –en el sentido de que está más apegada al diseño original- determina claramente la importancia de metas establecidas, planes detallados, controles ajustados y – para cuidar el lado humano de la ecuación – también incentivos y adoctrinamiento.

El modelo de planeación reconoce que la implementación puede fracasar porque el plan original era inpracticable. Pero no reconoce el punto importante de que muchas de las restricciones, tal vez la mayoría, se encuentren ocultas en la etapa de planeación, y que sólo se descubren durante el proceso de implementación (Majone y Wildavski, 1979:266).

Es decir, esta forma de entender la implementación es útil para revisar los procesos de la puesta en marcha del PEC ya que éste presenta un severo control en el proceso de implementación en las escuelas en donde se realizaron las entrevistas ya que el plan original es inpracticable. Dentro de los principales mecanismos de control encontramos los de rendición de cuentas a sus autoridades –que es uno de los objetivos principales del programa-, lo cual ocurre en un cierto tiempo antes de que termine el ciclo escolar.

En la escuela 1 la directora Griselda Vigosa comenta:

El programa es bueno, emite recursos económicos para apoyar la enseñanza-aprendizaje, pero los tramites para ingresar y permanecer deben simplificarse.²⁸

Es decir, que tiene que entregar los documentos requeridos en el tiempo y forma que señala la convocatoria y señala que los tramites debe ser .más accesibles para la incorporación. Como lo marca el modelo que describe metas establecidas, planes detallados, controles ajustados.

En las dos escuelas es visible ese tipo de control, por ejemplo en cuanto a la entrega en tiempo y forma de los formatos y requisitos formales, y que cada trimestre tienen que rendir cuentas al Fidecomiso Estatal de Escuelas de Calidad.

²⁸ Esta respuesta se puede verificar en la entrevista realizada a la directora en la pregunta 8 en el anexo 3

2.2.2 Implementación como interacción. El segundo modelo es importante para el análisis de la implementación porque reduce al mínimo la importancia de metas y planes. La etapa lógica que ha sido adoptada por algunos escritores, consiste en afirmar que el problema central de la implementación no reside en que los implementadores se ajusten al plan de acción prescrito, sino que el proceso de implementación dé como resultado un consenso en cuanto a las metas, así como una autonomía individual y un compromiso con el plan de acción por parte de quienes deben llevarlo a cabo.

Se considera que el énfasis que se ponga en el consenso, en la negociación y en la manipulación política pueda llevar (y de hecho lleva) al concepto de que la implementación lleva consigo su propia recompensa.

En el caso que nos ocupa, los directores son los encargados de tomar las decisiones que consideren más convenientes para la escuela y que la comunidad estudiantil este mejor. Por ejemplo es responsabilidad del director y de los docentes elaborar el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Programa Anual de Trabajo (PAT), en estos formatos se exponen las necesidades que tiene la escuela y en que se va a gastar el presupuesto.

Considero que el PEC no lleva a cabo esta implementación como interacción ya que al realizar las entrevistas me comentan los directores que se debe de llevar a cabo lo que está establecido en la convocatoria -para poder entrar- y después asumir el compromiso de las Reglas de Operación en la cual dice en unos de sus puntos que la escuela se compromete a que se le evalúe cada trimestre para dar cuentas de que se está realizando lo que se estableció en los formatos de PETE y PAT. Es decir, que no existe una reflexión sobre las metas o un proceso de

interiorización y adecuación de ellas, sino que éstas se acatan tal cual aparecen en los documentos recibidos.

Sin embargo la implementación como interacción contiene implicaciones evolutivas, los resultados no son anunciados y como se comenta en el análisis de Majone y Wildavski, como dijo Hegel ¿lo real es lo correcto? Indudablemente no, pero ésa es la impresión que nos producen los escritos de los defensores del modelo de interacción. En el caso del PEC no es así, ya que lo que esta prescrito es lo que se tiene que hacer, por ejemplo, lo establecido en la convocatoria, los formatos que deben de llenar los directores.

En la entrevista que se le hizo a los directores los dos respondieron que se debe de llenar los formatos del PETE y PAT para su incorporación.²⁹

2.2.3 Planes de acción como aptitudes. Los componentes esenciales de cualesquiera políticas son los objetivos y los recursos. Los objetivos están caracterizados por múltiples porque precisan de muchas cosas, conflictivos necesitan cosas diferentes e inciertas, estar de acuerdo en predecir y no en lo que hay que hacer, es decir tener iniciativa para realizar cualquier objetivo a alcanzar. Si los objetivos no se determinan individualmente, tampoco lo serán los modos que se utilicen para implementarlos.

Por el contrario, si no se tiene un conocimiento a la calidad dinámica de nuestro ambiente, no hay manera de conocer todas las restricciones pertinentes. Es por ello que primero es conocerlas y después incorporarlas en nuestros planes para poder desarrollar el proceso de implementación. Es decir, sino podemos determinar lo que es posible no podremos llevar a cabo ninguna política bien definidas sino sólo viables.

²⁹ Revisar anexo3 en la pregunta cinco del cuestionario.

Es por ello que "la implementación no empieza con palabras ni con hechos, sino con múltiples aptitudes para actuar, o para tratar ciertas situaciones en ciertos momentos" (Majone y Wildavski, 1998:270). Es decir, sólo los especialistas en la materia como son los planes, los programas, las decisiones judiciales y los reglamentos administrativos pueden ser evaluados sólo por los responsables específicos como el proyectista legislativo, el abogado, el experto en administración o el historiador.

Por lo tanto, se implementa de diferentes formas para que se lleve a cabo el plan de acción como instrumento es decir que puede producir ciertos resultados en circunstancias apropiadas.

Los términos como referentes a las aptitudes como "diestro" "inteligente", "justo", "enterado" implican extensas variedades de posibles acciones y tipos de conducta, más que tendencia o capacidades orientadas hacia realizaciones específicas. (1998: 271)

Por el contrario, en la escuela Luis Audirac Gálvez al realizarle la entrevista al director y mencionarme que tiene 14 años en ese puesto, se notó la experiencia y la aptitud que tiene para desempeñarse como director de esa escuela.

Por un lado el director tiene aptitud para llevar al frente la escuela y por el otro esta la actitud, ya que es el modelo o carisma que tiene para motivar al personal a participar en ciertas actividades.

Al realizarle la entrevista a la maestra de la escuela Luis Audirac Gálvez, me comento:

El director realiza una junta general con la comunidad estudiantil y nos informa sobre el comunicado de la SEP, nos explica en que consiste el PEC y los beneficios que puede tener la escuela, una vez expuestos los términos del programa nos pregunta si queremos que la escuela participe. Al quedar de acuerdo se hace el trámite correspondiente.³⁰

³⁰ Revisar la entrevista realizada a la maestra de la escuela Luis Audirac Gálvez, en el anexo 3, pregunta 6.

Con este argumento me di cuenta que el director posee los dos términos que mencione anteriormente la aptitud y la actitud para llevar a cabo ciertas actividades la cual hace participes a los padres de familia y docentes.

En la escuela Carmen Cosgaya Rivas note que la directora no tiene una aptitud como para llevar a cabo su trabajo ni una actitud para motivar a la comunidad estudiantil, ya que al realizarle la entrevista sentía una apatía por parte de ella, que al realizarle las preguntas no me contestaba como debiera. Así que considero que la directora Griselda Vigosa Vargas no tiene una aptitud para llevar a cabo su trabajo como directora, ya que se puede ver en el cuadro 1 la poca experiencia que lleva frente a la escuela.

2.2.4 La implementación configura las políticas.- las políticas se transforman continuamente por las operaciones de implementación que de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos. La alteración de los objetivos puede cambiar el sentido de comportamiento que aparentemente es igual.

En el caso del PEC su objetivo es instruir en las escuelas públicas de educación básica que se ubican en las zonas de muy alta marginación a nivel federal. Una vez implementado en estas zonas, se empieza implementar en el distrito federal y sólo se incorporan las escuelas que voluntariamente lo soliciten.

Es por ello que se elabora el diseño a medida de los alumnos de menor ingreso y el apoyo es financiero ya que se otorgan a cada escuela incorporada \$50.000.00 (Cincuenta mil pesos 00/100 M. N.) este dinero se basa en porcentajes de cómo se debe gastar:

Las escuelas que tiene de uno a tres años de permanencia en el PEC sólo el 30% (treinta por ciento) del dinero es para fortalecimiento de las competencias

docentes, directivas y de padres de familia, así como la compra de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, y otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos. Y el 70% (setenta por ciento) restante es para rehabilitación, acondicionamiento, mantenimiento, construcción y ampliación de espacios educativos, así como la adquisición de mobiliario.

Para las escuelas que tiene de cuatro y cinco años se les destinara al menos el 50% (Cincuenta por ciento) para fortalecer las competencias docentes, directivas y de padres de familia, así como la compra de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, y otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos. El resto podrá asignarse para la rehabilitación, acondicionamiento, mantenimiento, construcción y/o ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario.

Las escuelas que tiene una permanencia por más de cinco años en el Programa y que hayan sido invitadas a seguir participando recibirán una transferencia de \$30.000. (Treinta mil pesos, 00/100 M.N.) por ciclo escolar, por cada peso que gestionen de manera autónoma, debiendo acreditar lo anterior ante la CGEPEC.

Los recursos serán utilizados para fortalecer las competencias docentes, directivas y de padres de familia; para fortalecer el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación así como la compra de equipo técnico; para fortalecer la gestión pedagógica; para adquirir libros, útiles, materiales escolares y didácticos, y otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos. Estos recursos no podrán destinarse a inversión en infraestructura.

Estos porcentajes son los que están establecidos en las reglas de operaciones del PEC del 2010 y en el Manual de usos de recursos financieros del PEC del Distrito Federal.

En la entrevista realizada a la directora de la escuela Carmen Cosgaya Rivas le realicé la pregunta de cómo se distribuye el presupuesto y quien lo designan y me contestó:

Es el 100% a apoyo y fortalecimiento de competencias y alumnos, además se compra útiles escolares, material didáctico y se realiza mantenimiento al edificio y lo designan las autoridades.

Y el director de escuela Luis Audirac Gálvez me contestó:

Es el 50% a pedagogía e infraestructura y el otro 50% es a capacitación y administrativo, como es computadoras, fotocopidora, etc. Esta distribución la incorporamos en los formatos que son el PETE que es a mediano plazo (3-5 años) y el PAT que corresponde a un ciclo escolar. Las autoridades correspondientes lo verifican y lo aprueban.

Es decir, que ninguno de los porcentajes que me comentaron los directores no corresponden a lo establecido en las ROP y en el Manual de usos de recursos financieros del PEC, y por consiguiente, la implementación cambia la política establecida pero a fin de cuentas se alcanza el objetivo establecido que es la distribución de los recursos financieros a las escuelas incorporadas al PEC.

2.2.5 Pero, ¿configuran las políticas la implementación? las políticas se pueden adaptar nuevas formas maravillosas durante la implementación, con el fin de comprender la evolución de las políticas, es importante comprender lo que no puede suceder, así como lo que puede suceder. Es decir, es importante tener a la mano otras ideas ya que posiblemente no resulte el diseño y se tenga que adaptar otra idea o fracase la implementación se debe de tener ciertas ideas para llevarlo a la práctica.

2.2.6 Implementación evolutiva. Son sucesos que han ocurrido antes y que se espera que continúen después. En cada punto debemos hacer frente a nuevas sucesos que permitan realizar las diferentes posibilidades que existen en cualquier idea de políticas que se este implementando. Cuando se intenta implementar un plan de acción, lo cambiamos. Cuando se hacen modificaciones en cantidad o el tipo de las aportaciones de recursos, se intenta modificar sus productos aun cuando se colocan en su línea inicial en el que estaban.

Es por ello que las teorías de las políticas evolucionan para producir resultados diferentes. Por experiencia se conoce lo que es factible o preferible se corrigen los errores. "Hasta el grado en que estas correcciones establezcan una diferencia, hacen cambiar nuestras ideas de políticas, así como sus resultados, porque la idea está incorporada a la acción" (Majone y Wildavsky, 1979; 280).

Por ejemplo al realizar su PETE y PAT no se tiene contemplado los problemas que sucederán en el ciclo escolar. Un ejemplo puede ser cuando se rompe un vidrio de un aula, y en los formatos se pidió dinero para la compra de pizarrones, es ahí cuando se cambian lo establecido en los formatos por cambiar el vidrio que se rompió. No se compro un pizarrón pero se soluciono el problema que se genero en ese momento. Ya que es aquí en donde los resultados son diferentes a los que se iban a obtener ya que se modificaron las ideas.

2.2.7 Evaluación de la implementación.- Cuando se conocen los objetivos, se conviene en ellos y son simples, por lo cual, lo único que queda es hacer los cálculos necesarios en cuatro posibilidades.

- Si la decisión y la ejecución son buenas; no hay ningún problema.

- Si la decisión es buena y la ejecución mala; el problema es el control.
- Si la decisión es mala y la ejecución buena; el problema del plan de acción.
- Si la decisión es mala y la ejecución es mala; no se realiza el proyecto.

Considero que el PEC se encuentra en el problema del control, porque el PEC tiene que rendir cuentas cada trimestre al FEEC de los cambios y gastos que ha tenido la escuela y si lo esta llevando a cabo.

2.3 La implementación del PEC en dos escuelas del D. F.

La implementación del PEC inició el 3 de abril de 2001, es publicado en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo principal es:

"instruir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa, un modelo de gestión con enfoque estratégico orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que atiende con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento y rendición de cuentas" (Libro Blanco, 2006:4).

Como se mencionó anteriormente, la población objetivo a la que el PEC pretende beneficiar es aquella que se ubican en las escuelas de zonas urbanas marginadas y con bajo rendimiento académico.

Para la realización de estos objetivos, el PEC cuenta con una serie de procedimientos formales, los cuales están a la vista del público en la página del Programa Escuelas de Calidad (VER ANEXO 1). Sin embargo, el objeto de estudio de este trabajo son los procedimientos reales que ocurren en el interior de las escuelas.

Con el objetivo de documentar estas prácticas cotidianas y la puesta en marcha de los objetivos del PEC, a continuación revisaré dos escuelas primarias del Distrito Federal, las cuales describo brevemente en el siguiente cuadro³¹.

Cuadro 1 Datos generales de las dos escuelas incorporadas al PEC

³¹ En las entrevistas realizadas a los actores involucrados en la implementación del PEC en cada una de las escuelas no se utilizó ningún tipo de material –grabadora- ya que ninguno de los actores lo permitió.

Datos	Escuela 1	Escuela 2
Nombre de la escuela	Profa. Carmen Cosgaya Rivas	Prof. Luis Audirac Gálvez
Clave y turno	21-0623-095-12-x-016 Matutino	32-1491-227-31-x-021 Vespertino
CCT	09dpr0905a	09dpr4015r
Dirección de la escuela	Av. Guadalupe victoria s/n Col. Cuauhtepc de Morelos del. Gustavo a. Madero cp. 07210	Av. Gustavo Díaz Ordaz s/n Col. Jalalpa Ampliación del. Alvaro Obregón cp. 01296
Nombre del entrevistado	Griselda Vigosa Vargas	Miguel Pérez Ruíz
Cargo	Directora	Director
Años de servicio	6 años	14 años
Año en que se crea la escuela	A finales de la década de los treinta	A finales de la década de los 70
Alumnos inscritos en el ciclo escolar 2010-2011	639	329
Años de permanencia en el PEC	6 años	6 años
Grupos con los que cuenta la escuela	20 grupos	11 grupos
Profesores que laboran en la escuela	30 profesores	15 maestros y 2 Prof. De USAE
Nivel socioeconómico de los niños	Medio bajo	Bajo medio
Estructura jerárquica	No tenemos un organigrama porque se esta cambiando constantemente al personal de la escuela.	Director, secretario, maestros de grupo, maestros de USAE, maestro de educación física trabajo social, alumnos y trabajadores manuales.

Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas a los directores.

En este cuadro se observan los datos principales de las escuelas 1 y escuela 2³² que se visitaron para entrevistar al director (a). Se menciona el nombre completo de la escuela, datos personales de los directores (nombre, cargo, años de servicios), clave de la escuela y turno, CCT el año en que se crearon las escuelas, la matrícula (alumnos inscritos, grupos con que cuenta y profesores en servicio), el año que

³² A partir de este momento me referiré a las escuelas como escuela 1 y escuela 2

tienen en el PEC en las escuelas, se menciona el nivel socioeconómico y la jerarquización que tiene la escuela.

La investigación realizada se integra con dos escuelas ubicadas en distintas delegaciones, la primera escuela se ubica en la delegación Gustavo A. Madero y la otra en la delegación Álvaro Obregón. Ambas escuelas cuentan con el Programa Escuelas de Calidad y tienen una permanencia de 6 años en el Programa.

Para los fines del estudio se tomó de base la permanencia que tienen las dos escuelas en el PEC ya que debe evidenciar más claramente en su desempeño los efectos del programa que se lleva a cabo en la misma.

Es por ello que se realizó una comparación a través de cinco categorías de análisis a las dos escuelas que se tomaron en consideración para entrevistar a sus respectivos directores, las cuales se mencionaron en la página 20:

Escuela 1

La escuela Profa. Carmen Cosgaya Rivas fue creada en los años 30, el total de los alumnos que tiene inscritos en este ciclo escolar es de 639, cuenta con 20 grupos y 30 profesores, el nivel socioeconómico con que cuentan los alumnos es medio bajo, no menciona nada sobre la estructura jerárquica con que cuenta la escuela. El turno matutino es el que cuenta con el programa.

El proceso de implementación del PEC ocurre de un modo parecido a la implementación como control, el PEC tiene un severo control sobre los procedimientos a la incorporación del programa, es decir, este control llega a los altos mandos para después aplicarlos a las escuelas (modelo *Top-down* (de arriba hacia abajo). El control empieza desde que la SEP manda la convocatoria a las escuelas públicas de educación básica para que participen en el programa, en la convocatoria se describen las bases, los requisitos y las fechas de entrega de los

formatos en donde cada escuela hace su plan anual de trabajo y un plan a cinco años.

Después de que son aceptadas las escuelas al programa, se otorga el presupuesto a la escuela y es ahí en donde se empieza aplicar la implementación como control en la cual la escuela tiene que rendir cuentas sobre los gastos que realiza y haga durante la permanencia del al programa.

Ya que en uno de sus propósitos del PEC es "...enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la practica docente, la participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas" (Libro Blanco, 2006; 7). La escuela tiene la obligación de rendir cuentas de todos los gastos que realice con el financiamiento que se le otorga.

Ahora bien una cosa es cumplir con lo establecido en la implementación de PEC y otra es que el plan original sea inaplicable.

Otro modelo en el cual se asemeja el PEC es: implementación como interacción; En el caso del PEC con base a la entrevista realizada a la directora de la escuela 1 no se ajusta al pan de acción y lo hacen de manera diferente pues en las escuelas suelen ocurrir percances en la cual no se especifican en los formatos y es ahí en donde la directora toma la decisión por consenso de resolver el problema. Por consiguiente es una implementación por interacción ya que no se lleva a cabo el plan de acción pero al final de cuentas se lleva a cabo la implementación.

Un modelo más son los planes de acción como aptitud. Este consiste en que la implementación no empieza con palabras ni con hechos, sino con múltiples aptitudes para actuar, o para tratar ciertas situaciones en ciertos momentos. Por consiguiente, en la escuela 1 considero que la directora no tiene aptitudes para estar frente al programa ya que en la entrevista que le realice no me pudo contestar de

inmediato la pregunta y sólo me contesto que si. Es ahí en donde me di cuenta que la directora no tiene claro lo que es el programa, además existe un término que va ligado con la aptitud que es la actitud y es cosa que no tiene la directora ya que no tiene liderazgo y don de convencimiento para tener el cargo.

Enseguida se describen los datos de la entrevista 1 con las categorías de análisis, ya que se pretende saber si la escuela tiene claro las cinco categorías con base en la implementación del PEC.

Cuadro 2. Se analiza las categorías de análisis de la escuela 1 Profa. Carmen Cosgaya Rivas.

Categorías de Análisis	Datos obtenidos
Contacto de la escuela con el PEC	Por autoridades del la SEP.
Toma de decisiones	Decisión colegiada por consenso.
Actores involucrados en el proceso	Toda la comunidad estudiantil, que son los padres de familia, alumnos, docentes director, administrativos, enlace de zona y enlace de sector.
Proceso formal	Elaboración del PETE y PAT que son solicitudes administrativas.
Distribución del presupuesto	Es el 100% a apoyo y fortalecimiento de competencias y alumnos, además se compra útiles escolares, material didáctico y se realiza mantenimiento al edificio. Lo designan las autoridades.

Fuente. Datos recabados de la entrevista realizada a la directora de las escuelas 1.

En este cuadro se puede observar que se lleva a cabo la implementación conforme a lo establecido en el programa, la escuela se incorpora al PEC por medio de la convocatoria que les manda la SEP, para formar parte del programa lo decide toda la comunidad estudiantil en juntas que realiza la directora y es ahí en donde explica los beneficios que tiene el programa para la escuela. Se involucran los actores en la toma de decisiones (director, docentes, padres de familia y alumnos).

La comunidad estudiantil conocen los documentos que se deben de llenar. La última categoría es sobre la distribución del presupuesto no esta establecido conforme a lo implementado en el PEC

Escuela 2

Fue creada en los años 70, la matrícula de la escuela es de 329 alumnos inscritos en el ciclo escolar en curso, cuenta con 11 grupos y 15 maestros al frente y dos profesores de USAE. El nivel socioeconómico de los niños es bajo, la estructura jerárquica la menciona y el turno vespertino cuenta con el programa.

El proceso de implementación del PEC en esta escuela 2 ocurre de un modo parecido a la implementación como control

Implementación como control, esta implementación se basa en las mismas condiciones que en la escuela 1, en donde hay un proceso de control por parte de la SEP que llega hasta la escuelas y de ahí con la convocatoria, en este punto empieza el control excesivo ya que es en los documentos que deben de entregar en forma y fecha establecidos en la convocatoria y después establecer los objetivos que tiene la escuela para con el financiamiento en los formatos PETE y PAT.

La implementación como interacción. En esta escuela existe una interacción en los planes y objetivos que tiene el plan de acción pero en este caso el directo en un consenso que tiene con la comunidad escolar se aportan las necesidades que tiene la escuela y como van a resolverlas, es decir aquí hay más interacción por parte de los actores involucrados al ver las necesidad que tiene la escuela y no conforme al plan de acción pero al final de cuentas se lleva a cabo la implementación.

La implementación es los planes de acción como aptitud. En la escuela 2 al realizarle la entrevista al director de inmediato me contesto cual era el objetivo del

PEC y no sólo me contesto que sí, sino me dijo el objetivo del PEC, es ahí en donde me di cuenta que el director conoce el programa y lo sabe implementar. Este director tiene aptitud y actitud, pues tiene un don de convencimiento para motivar al personal de la escuela y llevar a cabo diversas actividades y principalmente la implementación del PEC ya que se puede ver en el cuadro 1 los años de servicio que tiene el director.

Cuadro 3. Se analiza las categorías de análisis de la escuela 2 Prof. Luis Audirac Gálvez

Categorías de análisis	Datos obtenidos
Contacto de la escuela con el PEC	Comunidades del sector zona escolar y por la convocatoria que manda la SEP
Toma de decisiones	Junta de consejo técnico opinión de la comunidad escolar
Actores involucrados en el proceso	Son los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ³³ y lo integran supervisores, el director, colectivo docentes, asesores técnicos pedagógicos, alumnos y padres de familia. Dan asesoría, orientación y apoyo académico. Enlace de zona y enlace del sector
Proceso formal	Se llena la solicitud correspondiente que son los formatos del PETE y PAT principalmente. Para la reincorporación es un informe anual de Seguimiento Técnico-Pedagógico correspondiente al PEC y el informe de Estado de ingresos correspondientes a los recursos económicos recibidos por la escuela durante este ciclo escolar.
Distribución del presupuesto	Es el 50% a pedagogía e infraestructura y el otro 50% es a capacitación y administrativo, como es computadoras, fotocopidora, etc. Las autoridades correspondientes lo verifican y lo aprueban.

Fuente: Datos recabados de la entrevista realizada al Director de la escuela 2

La descripción de este cuadro es: la escuela se enteró del programa por un comunicado que manda la SEP y por la convocatoria, en la toma de decisiones el director realiza una junta general con toda la comunidad estudiantil y les informa

³³ Tiene como propósito apoyar las acciones que emprende la escuela. Las acciones realizadas para atender las necesidades que presenta la escuela (detectadas y atendidas)

sobre el comunicado de la SEP y sobre el programa, les explica en que consiste y si es atractivo para las necesidades que requiere la escuela se acepta y de inmediato empiezan a llenar los formatos con las autoridades involucradas que son: (el director, docentes, padres de familia y alumnos) que están en el Consejo Escolar de Participación Social.

El proceso de participación lo llevan a cabo formalmente. Y en lo que se refiere a la distribución del presupuesto, esta claro en que se gasta el dinero conforme lo establecido en la implementación del PEC

Enseguida se muestra un cuadro comparativo de los directores entrevistados de las dos escuelas (escuela 1 y escuela 2) en cuanto a las categorías de análisis.

Cuadro 4. Cuadro comparativo de los directores entrevistados de las dos escuelas.

Categorías de análisis	Escuela 1	Escuela 2
Contacto de la escuela con el PEC	Convocatoria	Convocatoria enviada por la SEP
Toma de decisiones	Por consenso	Junta del consejo técnico
Actores involucrados en el proceso	Sí	Sí
Proceso formal	Sí	Sí
Distribución del presupuesto	No	No

Fuente: elaboración propia de las entrevistas realizada a los dos directores de las escuelas 1 y 2.

Como puede verse en el cuadro comparativo las dos escuelas se tiene bien claro sobre los procesos que hay que cumplir para la incorporación o reincorporación del PEC que en esta ocasión las dos escuelas en este ciclo escolar cumplieron seis años de permanencia en el programa.

Las dos escuelas fueron notificadas por la SEP. Los actores involucrados son desde el supervisor hasta los padres de familia, el proceso formal lo tienen bastante claro que es lo que se debe de llenar y lo que debe de entregar. A pesar de que las

dos escuelas tienen seis años de incorporación en el programa, la distribución del presupuesto es distinta ya que en las reglas de operación está establecido de otra manera el presupuesto.

En el Manual de usos de recursos financieros del Programa Escuelas de Calidad dice:

El uso de los recursos deberá administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, según lo señalado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera específica en las disposiciones vigentes y aplicables para el uso del ejercicio de los recursos públicos federales. El total de los recursos financieros (aportación inicial, donaciones y contrapartida) deberán aplicarse a los rubros y en los porcentajes que se indican en este esquema. (VER ANEXO 2)

Conclusiones

En este capítulo se planteó que la implementación es un marco normativo de intenciones, que consiste en poner en práctica lo que menciona el diseño del programa o proyecto. La implementación tiene varios términos en la cual se definen como, ejecutar, dirigir, administrar, realizar, y llevar a cabo un programa como el PEC.

También se analizaron a los teóricos Subirats y Bardach; posteriormente se menciona dos enfoques que es el *Top down* y el *Botton up* y finalmente Majone y Wildavsky.

Subirats argumenta sobre la ejecución de una política pública que se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente".

Bardach comenta sobre el proceso de implementación que involucra a los juegos de poder el menciona cuatro juegos que son: a) desvío de dinero; b) distorsión de objetivos; c) resistencia y d) disipación de energías.

Con los dos enfoques que son el *Top-down* se expuso la forma jerárquica en forma piramidal o vertical que tiene el PEC en lo referente a lo financiero, y cuáles son las instituciones que le deben de rendir cuentas. Y el *Bottom up* que es de abajo hacia arriba nos habla sobre los burócratas al nivel de la calle, su objetivo de estos autores es que interactúan directamente con el ciudadano y se les denomina así porque ellos son los que están representando el programa o proyecto en el que están. En el caso del PEC los burócratas de la calle son los profesores, docentes, alumnos y padres de familia.

Finalmente se aborda el análisis de Majone y Wildavsky en su teoría titulada "La implementación como evolución", en este análisis se describen siete puntos para

la relación con el PEC. Me doy cuenta que el Programa Escuelas de Calidad tiene relación con uno de los modelos mencionados que es implementación como control, ya que existe un severo control que tiene el PEC hacia las escuelas que están incorporadas, pero una cosa es que se establezca y otra que se aplique.

El modelo como interacción y el plan de acción como aptitudes. En el "Manual de Usos de Recursos Financieros del Programa Escuelas de Calidad se observa los pasos que debe seguir la escuela desde que se publica la convocatoria hasta situaciones no previstas.

El manual se estipula que se debe de dar informe de todos los gastos que hace el director para la escuela y comprobarlo con facturas, comprobantes, notas; etc. Todo lo que realiza el director en base a la escuela debe de declararlo a los órganos correspondientes.

Además las escuelas incorporadas firman un convenio de desempeño por el cual quedan sujetas a evaluaciones externas, tanto de la escuela como de sus alumnos individuales, por una instancia nacional independiente, así como sus autoevaluaciones.

Revisando la implementación del programa que se encuentra en la página de Internet se examinó que lo que está escrito en implementación esta en el diseño del programa. En este punto se cumple la fase de las políticas ya que el diseño es el plan de trabajo que se llevará a cabo para realizar la implementación.

Se exponen las cinco categorías de análisis, se realizó una comparación a través de las entrevistas que se les realizaron a los directores de las escuelas incorporadas al PEC que se mencionaron en la página 20:

Con estas categorías de análisis se hace una comparación respecto al PEC, se realizaron las entrevistas que se le realizaron a los directores de las dos escuelas

que se mencionaron anteriormente, se transcribe los datos de las dos escuelas. Se observó que las escuelas sí llevan a cabo la implementación del programa conforme lo establecido en las reglas de operación y en la implementación.

Con las entrevistas realizadas a los diferentes actores que son los encargados de que se aplique y se implemente bien el PEC, llegué a la conclusión de que en las dos escuelas en donde se entrevistaron a los directores no se está aplicando bien el término de Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) ya que este se refiere al involucramiento organizado, activo, comprometido y corresponsable de los actores de la sociedad para el logro de beneficios comunes.

El CEPS lo conforma un representante ya sea el padre o tutor de alumno, los directivos escolares, los docentes, representantes sindicales, de ex alumnos y vecinos interesados especialmente en el mejoramiento de la escuela.

Los padres de familia y tutores son de suma importancia en la escuela y en el aula porque son los destinatarios indirectos del servicio que ofrece la escuela – burócratas a nivel de la calle- y porque sin su colaboración y apoyo es más difícil lograr los aprendizajes esperados en los alumnos.

Cosa que no sucede en las escuelas que entreviste, los padres de familia sólo están para apoyar el mantenimiento de la escuela y de las aulas para que se encuentre en buenas condiciones. Uno de los objetivos del PEC es que la escuela se base en la participación de los padres de familia en las decisiones de la vida escolar o, al menos, llegue a contar con el apoyo en las actividades del aprendizaje de sus hijos.

Desafortunadamente esto no se lleva a la práctica, ya que con los datos obtenidos de las entrevistas que se le realizaron a los actores involucrados en el proceso de implementación que en este caso fueron a dos docentes de cada una de

las escuelas se les pregunto que como participan cada uno de los actores involucrados y comentaron: Escuela 1

"Los maestros con actividades escolares y los padres con su apoyo para mantener en buen estado la escuela³⁴."

Escuela 2

"Los maestros participamos y nos actualizamos constantemente para tener una formación continua. Los padres nos apoyan con el trabajo de comunidad mes con mes para tener el plantel en buenas condiciones, (en el mantenimiento). El director participa en invitar a los padres de familia a que le brinden su apoyo y su comprensión para el programa escuela de calidad³⁵."

Por lo tanto, no se esta llevando a cabo el objetivo del PEC que es que los padres de familia deben participar en las decisiones que tome el director para mejorar la escuela en los diferentes aspectos como es en el aprendizaje de los alumnos, al asistir a reuniones escolares, apoyar a sus hijos en las tareas, el supervisar el trabajo de los docentes y directores. Los directores y docentes tienen otra idea diferente sobre la participación de los padres de familia que es apoyar al mantenimiento de la escuela.

³⁴ Ver el anexo 4, pregunta nueve.

³⁵ Ver el anexo 4, pregunta nueve.

Capítulo III. Una evaluación del Programa Escuelas de Calidad: reflexiones en torno a su puesta en marcha

"La investigación de la evaluación es un vigoroso campo de actividades que se dedica a recolectar, analizar e interpretar la información referente a la necesidad de implementar" (Browne y Wildavsky, 1983: 285).

En el análisis de Angela Browne y Aaron Wildavski sobre "¿Qué debe significar la evaluación para la implementación? (1983)" dicen que la evaluación es una rama en rápido crecimiento de la investigación social. Argumentan que este crecimiento comenzó a mediados de los años sesenta y fue creado por los fondos federales destinados a la evaluación de programas sociales de la Gran Sociedad. (1983: 285), pero esto produjo una gran desilusión por los resultados que arrojan estos programas. Es por ello que se han dado a la tarea los evaluadores a realizar diversas perspectivas teóricas y a las fuentes de error que descubren en la práctica.

Es decir, la evaluación debe de generar datos que puedan utilizarse para mejorar el proceso y debe de permitir que los futuros procesos de implementación aprendan de los errores como los diseñadores, las organizaciones, los operadores y los críticos.

Browne y Wildavsky comentan que las evaluaciones no deben buscar una verdad objetiva, sino tratar de descubrir cuáles son las necesidades de la sociedad que han satisfecho por la acción que se ha emprendido. "En la evaluación no se debe tratar de comprobar si se han alcanzado las metas del plan de acción por que no se puede hacer eso, en cambio, deben de determinar cuáles intereses de los accionistas han sido atendidos por la acción organizacional" (1983;288).

Es decir, se debe de analizar si se están alcanzaron las metas o mas bien buscar que interés de la sociedad se han atendido por el gobierno.

En este análisis Browne y Wildavsky hacen referencia a Peter Rossi y Richard

Berk sobre lo que es la evaluación:

La investigación de la evaluación puede encaminar de manera que conteste las preguntas que surgen durante la formulación de las políticas, así como en el diseño de programa, en la mejora de programas y en la comprobación de la eficiencia y de la efectividad de programas que estén en vigor o que están considerando. Las preguntas específicas sobre políticas pueden referirse al grado de diseminación de un problema social, así como a saber si pueden ponerse en vigor un programa que haga mejorar un problema; si los programas son efectivos; si un programa está produciendo beneficios suficientes para justificar su costo, etcétera" (1983; 290).

Por consiguiente, esta identidad distintiva puede acrecentarse si se tiene en cuenta las respuestas de los evaluadores a cinco preguntas básicas relacionadas con su oficio, recalcando las dos últimas preguntas: 1) ¿Cuándo? 2) ¿Dónde? 3) ¿Para quién?, 4) ¿Qué? 5) ¿Por qué?

1. ¿Cuándo? La evaluación puede ocurrir en cualquier momento ya que puede ser retrospectiva, que quiere decir lo bien que ha funcionado un programa en el pasado o bien prospectiva que significa que un programa funcione bien en el futuro. Si continúa durante un programa se dice que es formativa y si es formativa a la vez que retrospectiva se dice que entonces está en marcha o cuando ocurre antes o después de administrar un programa, se le nombra integrativa.

Existen diferentes tipos de evaluación en esta pregunta que son: evaluación retrospectiva y prospectiva, es decir que sin implementación no puede haber evaluación retrospectiva. Sólo se concibe que ocurra una evaluación prospectiva sin un registro previo de implementación. Evaluación continua: puede funcionar "proactivamente para contribuir a mejorar un programa, así como retroactivamente para juzgar su valor" (Browne y Wildavski, 1983: 292). En el caso de estudio el PEC tiene evaluaciones continuas que las realiza el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Es por ello que la evaluación es necesaria para determinar la nueva dirección de los fondos y para adoptar decisiones que tengan en cuenta el futuro desarrollo de un programa. Así pues, la evaluación se convierte en una actividad genérica que apunta hacia un esclarecimiento.

2. ¿Dónde? Los evaluadores descienden de lo general, formal y nacional al ámbito específico, menos formal y local. La estructura y la formalidad aumentan en los más altos niveles de la burocracia y de las organizaciones. Se redactan reglas, se planean estudios y se celebran juntas.

Hay organizaciones dedicadas en especial a la evaluación, las cuales varían desde las incluidas en el gobierno como la Oficina General de la Contaduría, hasta las no lucrativas y las privadas lucrativas.

La evaluación del Programa Escuelas de Calidad la realiza el Centro de Investigación y Docencia Económica y Heurística educativa, a cargo de un equipo de consultores encargados que realizan investigaciones educativas y evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones que han realizado durante los años en que ha estado en marcha el programa son de tipo cualitativo. Hay otro organismo que evalúa al PEC, es el Instituto Nacional de Evaluación para la Educación, este organismo se dedica a la evaluación de los sistemas educativos

3. ¿Para quién? Los evaluadores pueden percibir la existencia de otras partes interesadas. Interviene numerosas personas comprometidas con la prestación de un servicio social que recibe financiamiento público. Entre ellas están los que reciben el servicio, los grupos sociopolíticos incluidos en la comunidad en que se presenta el servicio; los congresistas que votaron a favor del financiamiento o el partido político por el cual se identifica el plan de acción en cuestión.

Otros organismos y personas comprometidas son las agencias gubernamentales supervisoras, administradores, gerentes al nivel local y operarios de servicios de primera línea.

Con el PEC las personas que intervienen en la evaluación del Programa son los actores externos que son los directores, maestros, padres de familia y alumnos, ya que estos son los interesados de recibir el servicio, los grupos sociopolíticos son los partidos que representan a la comunidad y a los que representa al programa ya que es el gobierno federal que está representado por el Partido Acción Nacional (PAN).

4. ¿Qué? Son preguntas hechas durante la investigación, las cuales se orientan hacia la eficiencia de procesos seleccionados, pero en general no se encuentra en la relación que hay entre estos procesos de implementación y sus implicaciones para futuros cambios de las políticas.

En este análisis Browne y Wildavski se refieren William N. Dunn eligen los estudios que emplean técnicas evaluativas pero que no evalúan los resultados, como seudoevaluaciones, estas no evalúan resultados. La Cuasievaluación se refiere entre el proceso y el resultado.

- La evaluación concentrada en la meta es una causievaluación que se centra en los resultados que se esperan, esta evaluación se conduce basándose en los objetivos del plan de acción y del programa que se han anunciado formalmente. Es decir, cada una de estas formas de evaluación tiene un propósito en si, pero todas adolecen de una limitación inherente en sus capacidades de producir un conocimiento pertinente a la implementación de unas políticas.

Seguimos con otro tipo de evaluación que es la extensa, combina el análisis del proceso con el de los impactos del programa. Es extensa sólo si es tan extensa como la comprensión del proceso.

- Evaluación inferencial. Rebasa los hechos para intentar el esclarecimiento de la relación que hay entre causa y efecto. No se recalca el valor sino la causalidad. Un programa al que se ha dado crédito por sus resultados positivos ej. (Unas familias mejoran su calidad de vida gracias a la asesoría con que contaron); o un programa que ha recibido críticas por haber fracasado. Puede ser el benefactor de un razonamiento insuficiente de las causas.

- Evaluación extensa de metas. Se debe de buscar efectos reales más que supuestos-. El evaluador, al saber tan poco como sea posible de metas y -retórica de programas-, estará libre de una condición en la cual el investigador ve exactamente lo que se está buscando. Al finalizar esta evaluación se dice que la implementación puede haber sido satisfactoria, pero puede haber faltado destreza al evaluar la efectividad del programa. Es aquí en donde el evaluador se hace la pregunta: ¿es la implementación o la evaluación la que ha fallado?

- Evaluación teórica de decisiones. Abarca los resultados explícitamente valorados por múltiples interesados. La prevención de un mal conocido. Una inversión social para una prevención se juzga, a menudo, como un desembolso para un mal que aun no existe. (Gastos futuros).estos gastos pueden dar lugar a conjeturas considerables por parte de los interesados en competencia.es decir se da el financiamiento cuando aun no existe el programa.

- Metaevaluación "evaluación de la evaluación". Se pueden llevar a cabo durante o después de la evaluación primaria. Pueden examinar el proyecto de la investigación, las técnicas evaluativas y las conclusiones. Pueden incluirse un

análisis de la bibliografía, y comparar evaluaciones de programas análogos. Una reevaluación y hasta una réplica del estudio original pueden verificar o cuestionar sus resultados.

Una evaluación de evaluación independiente, simultánea y heterogénea constituye la metaevaluación final, la cual es dirigida por personas que no están conectadas con los primeros evaluadores. Comprueba mejor los primeros hallazgos.

5. ¿Por qué? Es el resultado de su inaplicabilidad y su escasa utilización.

- Evaluación enfocada en la utilización. Si los evaluadores hacen preguntas erróneas, son erróneas porque no van a generar información que se utilizará. Deben de contener un "componente interno de utilización, apropiado a las circunstancias singulares que encuentren" (Browne y Wildavski, 1989; 306). Definir las preguntas que van hacer los evaluadores.

- Evaluación interactiva. Responsabilidad compartida por los evaluadores y el personal de entrega directa. Juntos, evaluadores y personal defienden las preguntas e idean un proceso de análisis.

- Determinación de la evaluabilidad la evaluación ha recorrido un largo trecho desde una actividad para determinar si están funcionando unas políticas, hasta una parte integrante del proyecto de las políticas, de modo que pueda decirse si están funcionando. La detección de errores ya no se considera incidental; se integra a la evaluación.

3.1 Separación de la implementación y la evaluación

Los participantes en el proceso de políticas actúan simultáneamente como evaluadores de los programas que implementan, y como implementadores de los programas que evalúan.

La implementación une la preocupación tradicional de la administración pública por el Ejecutivo con el interés, más reciente en la evaluación. El evaluador recaba y analiza datos para proporcionar una información relativa a los resultados de un programa. El implementador consume esta información y la utiliza para comprobar decisiones pasadas y guiar acciones futuras. La implementación es acerca de aprender de la evaluación (Browne y Wildavski, 1989: 313).

La evaluación se relaciona con las causas de los resultados y la implementación con la utilización de un conocimiento causal para modificar los resultados.

Con respecto al Programa la evaluación es considerada como una herramienta fundamental y como un elemento necesario para la mejora continua del mismo y de las escuelas incorporadas. También sirve como una herramienta para dar a conocer el avance de lo que se propuso en los objetivos, ya que a través de la evaluación se trata de obtener la información necesaria y pertinente para poder tomar decisiones que ayuden a lograr todos los objetivos que se establecieron desde el principio que se formó dicho programa.

La evaluación del Programa Escuelas de Calidad es valorada a través de cuatro evaluadores.

1. La evaluación interna y externa. La evaluación interna consiste en ejercicios periódicos de -auto evaluación- realizados en cada escuela incorporada, a fin de verificar y reflexionar sobre el alcance de las metas que se fijó la propia comunidad escolar en su proyecto de desarrollo haciendo informes anuales periódicos.

2. La evaluación externa, consiste en lo cuantitativo y cualitativa. La evaluación cuantitativa se realiza examinando al alumnado de las escuelas incorporadas al PEC, con el objeto de conocer los progresos en sus resultados de aprovechamiento, medir aspectos relacionados con la dinámica del cambio, la

transformación de la gestión y el logro educativo. Y la evaluación cualitativa analiza una muestra de las escuelas incorporadas al PEC para identificar los cambios en los procesos al interior de las escuelas como organizaciones.

3. La evaluación de estándares de la cual son utilizados sus productos para medir aprendizaje de los alumnos de las escuelas del Programa.

4. La evaluación de la operación e implementación del Programa que se realiza en cumplimiento a lo establecido en el Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

Dentro del PEC la autoevaluación es un recurso fundamental para la mejora continua del desempeño de la escuela en sus tres momentos:

Para evaluar periódicamente las condiciones de la escuela.

Evaluar los resultados de las acciones realizadas.

Identificar logros dificultades y retos, para retroalimentar el diseño de la planeación estética, reconocer los impactos en proceso pedagógicos y aprendizajes de los alumnos.

La autoevaluación tiene como finalidad dentro de este Programa verificar y reflexionar el alcance y logro de los objetivos que desde un principio se fijaron y si realmente éstos alcanzaron, y se llevaron a cabo dentro de cada escuela. La autoevaluación se puede definir como:

Un proceso permanente y participativo mediante el cual la institución obtiene, registra y analiza información útil, confiable y apropiada para la identificación de sus aciertos y debilidades en función de una toma de decisiones eficientes que contribuyan a la efectividad de los procesos de planeación y cambio para lograr desarrollo institucional³⁶ (Correa de Molina, 2004:102).

³⁶ Tomada de la tesis de Rocio Hernández Leyva titulada: "Evaluaciones al Programa Escuelas de Calidad" de la Universidad Pedagógica Nacional. Fecha de consulta 22/02/2011.

Existen técnicas e instrumentos para evaluar, y así poder corregir datos y poder interpretar los informes que se elaboran y entregan a distintas estancias como son los administradores, la familia y los mismos alumnos.

Una vez expuesto lo que son las diferentes formas de evaluación sólo puedo mencionar que el PEC se vincula en varias evaluaciones, pero las más significativas puedo mencionar que son: la evaluación continua, la autoevaluación y la meta evaluación ya que el PEC cada ciclo que termina es evaluado por la Coordinadora Teresa Bracho del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

También el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) es el encargado de aplicar pruebas estándares nacionales a los alumnos inscritos en las escuelas que cuentan con el programa. Las pruebas estándares consisten en exámenes de habilidades lógico- matemáticas, de lecto-escritura y de razonamiento crítico científico.

Ahora bien, para poder dar fin a este capítulo es necesario hacer una evaluación de proceso de implementación con el objeto de identificar los principales factores que influyeron en la implementación del Programa Escuelas de Calidad durante el ciclo 2010-2011 en dos escuelas primarias del Distrito Federal: Profa. Carmen Cosgaya Rivera y Prof. Luis Audirac Gálvez.

Los factores identificados son:

- La participación de la SEP al notificar el ingreso al programa. La participación en la toma de decisiones por parte del director para poder optar si participa en el Programa o no y si se esta llevando a cabo la implementación conforme lo establecido.
- La participación por parte de los docentes para hacer cumplir lo establecido y tomar decisiones que mejoren el aprendizajes de los alumnos

- La participación e involucramiento por parte de los padres de familia en la toma de decisiones para fortalecer el ambiente escolar en donde se desarrollan sus hijos.

El trabajo de investigación realizado ha permitido poner en evidencia las diversas prácticas de implementación que refleja el PEC en dos escuelas primarias del Distrito Federal; ya que en las escuelas sigue vigente la manera tradicional de corte administrativo, en donde el proceso se lleva a cabo en forma piramidal con el enfoque *top down* que desciende desde los altos niveles y se desplaza hacia abajo.

Las entrevistas realizadas a los directores de las dos escuelas encuestadas se pudo observar que la información del programa que se les presentó fue informal, sin el asesoramiento técnico-pedagógico necesario por lo que el planteamiento que se les hizo se tradujo en un simple programa de financiamiento para mejorar la infraestructura de los planteles y adquirir materiales de trabajo.

Un comentario que hace el director de la escuela 2 en la entrevista que se le realizó fue este:

El programa escuelas de calidad a) es un programa que no fue planeado, b). Se ha quedado en buenas intenciones, c). Su limitante fundamental es lo económico. y d). la capacitación que se nos dio fue deficiente. Entre más años tenga en el programa se nos da menos recursos por ejemplo, este año sólo nos autorizaron el 15% de los \$50,000.00 que se daba al inicio³⁷.

³⁷ Esta respuesta se encuentra en el anexo 3, pregunta 8.

Conclusiones

La conclusión que se hace a este capítulo es que existen diferentes tipos de evaluación que se pueden aplicar en un plan de acción para obtener la información necesaria para poder tomar decisiones que ayuden a lograr los objetivos planteados en el diseño y que se aplicaron en la implementación o ejecución del programa en este caso el Programa Escuelas de Calidad.

Es decir, si los impactos finales fueron los esperados y si la ciudadanía percibe como exitoso el programa ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.

Se mencionaron los cuatro tipos de evaluación que hacen referencia al PEC : la evaluación interna o autoevaluación, que se planea, diseña y ejecuta por el equipo responsable de lo que se va a evaluar; la evaluación *externa*, es planeada , diseñada y ejecutada por un equipo distinto al que lleva a cabo lo que será evaluado; la evaluación de estándares que es la medición de aprendizaje de los alumnos que están incorporadas a las escuelas del PEC y finalmente la evaluación de la operación realizada por el Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

La evaluación y la autoevaluación son de suma importancia para mejorar las instituciones, es por ello que Correa de Molina menciona "la evaluación del centro presentan un auto de autonomía, como decisión de comprobar que la institución reúne los requisitos de calidad exigidos por los expertos" (Correa de Molina, 2004: 97).

Para el PEC la autoevaluación y las evaluaciones externas es de suma importancia para el llenado de sus formatos (PETE y PET) ya que es necesario que la escuela se realice una autoevaluación, para saber los ciertos y desaciertos que ha

tenido la escuela durante ese ciclo escolar y así poder solicitar lo que realmente se necesite en la escuela.

Las escuelas incorporadas firman un convenio de desempeño por el cual quedan sujetas a evaluaciones externas, tanto de la escuela como de sus alumnos individuales, por una instancia nacional independiente, así como sus autoevaluaciones. Al término del ciclo escolar presentan a la coordinación estatal un reporte técnico y otro financiero, con base en los cuales puede solicitar su reincorporación para el año siguiente, haciendo los ajustes sugeridos por las evaluaciones.

Como lo mencioné al principio la evaluación es de suma importancia ya que se obtiene la información que se desea saber del programa para criticarlo o aprobarlo de las buenas acciones que a realizado para la sociedad que va dirigido.

El PEC es evaluado por instituciones importantes como son el CIDE y el INNE, a demás de organismos internacionales como son la OCDE, ONU, ANUIES, ILCE.

IV. Conclusión General

Dentro del estudio de las políticas públicas, como producto de múltiples investigaciones (Pressman: 1998; Salazar: 1995), se da por sentado que existen diferentes formas de implementación que pueden corresponder a un mismo diseño. Partiendo de ello, este trabajo de investigación propone como conclusión fundamental que esas formas de implementación se construyen tanto por el desarrollo de factores contextuales, como los distintos niveles de participación de los actores involucrados.

Como factores contextuales importantes para la implementación del PEC considero que son tres los que interactúan con el programa pero posiblemente existan los demás modelos en el cual puedan aportar algo a la implementación del PEC. La implementación como control en las escuelas se sujeta a controles del PEC para que haya una rendición de cuentas y transparencia.

Implementación como interacción esta consiste en que se realice lo necesario en la cual sin lleva a cabo el plan de acción, es decir, que sea inaplicable pero que al final no va afectar en la implementación del Programa.

Planes de acción como aptitudes es cuanto a las aptitudes que tiene el director para dirigir la escuela y si tiene actitud para desempeñar el cargo que le corresponde para que exista una mejor toma de decisiones.

La implementación configura las políticas, en este modelo se muestra como el PEC fue creado para las escuelas que se encuentran en muy alta marginación y después cambio esta política en la cual fue implementado en las escuelas del distrito federal que estuvieran en bajo rendimiento académico. Es ahí en donde la implementación cambia a las políticas conforme lo que se ve y no lo que se escucha.

Pero, ¿configuran las políticas la implementación? Si ya que este modelo nos indica sobre lo que no resulte de la implementación o el diseño y así tener ideas para poder llevarlas a cabo si en dado caso no diera resultado lo implementado.

Implementación evolutiva esta consiste en que van evolucionando los planes de acciones y los objetivos establecidos así que se puede ir modificando el diseño o la implementación conforme a las situaciones establecidas.

Por último la evaluación de la implementación, en este modelo se evalúan si el plan de acción está funcionando o no y se tiene cuatro categorías para evaluarlo

Confirmando la hipótesis la cual reitero, planteo que las diferentes formas de implementación se relacionan con el grado de participación y compromiso de los actores internos, principalmente padres de familia y directivos lo cual es cierto que las diferentes formas de implementación las que más se caracterizan con el programa son: Implementación como control, Implementación como interacción y planes de acción como aptitudes, estos tres modelos se relacionan con el grado de participación de cada uno de los actores involucrados en la escuela para que se llegue a una implementación exitosa.

- **Recomendaciones para el Programa**

- El diseño del Programa Escuelas de Calidad sigue un modelo racional que distingue una realidad en las escuelas de educación básica, entre sus principales debilidades se encontró que al ser un programa de transformación estratégica no se contó con la capacitación necesaria que permitiera a la comunidad estudiantil comprender el sentido y asimilar la necesidad y el significado de esa transformación.

- Recomiendo al PEC que no sólo se capacite a las escuelas de nuevo ingreso sino que cada año supervisen a las escuelas que se reincorporan al programa para que realicen satisfactoriamente su reingreso y tengan en cuenta el objetivo del PEC que es:

Impulsar de manera permanente en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al programa, la cultura de la planeación, la evaluación y la rendición de cuentas en el marco de la gestión estratégica, para la mejora continua de las prácticas pedagógicas, organizativas, administrativa y de participación social que inciden en la mejoramiento permanente de los aprendizajes. (Libro Blanco, 2006).

- Recomiendo que para que haya un vínculo del programa hacia los padres de familia, el director y los docentes debe de informar sobre los avances que hay en la escuela en las juntas de aprovechamiento escolar (firma de boletas), dado que la mayoría de los padres no acuden al llamado en otros espacios, es importante utilizar estos momentos para involucrarlos con la educación formal de sus hijos y ponerlos al tanto de los avances que tiene la escuela con el PEC.

- Propongo el diseño de políticas más flexibles que contemplen la especificidad de las escuelas, las cuales deberán introducirse bajo esquemas de capacitación y participación.

En este sentido, una reflexión más detenida permite reconocer que aún cuando el PEC teniendo 10 años de implementación no se ha desarrollado como debe de ser en las escuelas, -al menos no conforme a lo establecido- directivos, docentes, padres de familia y alumnos han creado los mecanismos necesarios para su puesta en marcha (implementación como interacción).

V. Referencias Bibliográficas

- (1974) *Tercera Antología Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa.
- Aguilar, Luis. (1992), *El estudio de las políticas públicas*, 1ra Antología, México, Porrúa.
- Beltrán Villalva, Miguel (2001) *Perspectivas sociales y conocimiento, La producción de datos en la investigación social*, Ed. Anthropos. Barcelona.
- Cabrero, Enrique (2000) *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México*, en *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, núm.2, México.
- Caminal Badia, Miquel (ed.) (1999) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.
- Cardozo, Miriam. (2009) *Evaluación y Metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. UAM-X.
- DGDGIE, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Subsecretaría de Educación Básica. (2005). *Manual de Operaciones del Programa Escuelas de Calidad*. México.
- Díaz Piña, Antonio (2003) *Las Políticas Públicas en materia de educación*, México Secretaría de Educación Pública, Ed. Colección Innovación y Calidad.
- Dra. Bracho González Teresa (2008). *Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Escuelas de Calidad PEC VII*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb (1984), *Formación de la agenda, Problemas públicos y agenda de gobierno*, Aguilar Villanueva (ed.) (1993), México, Porrúa.

- Hernández Leyva, Rocio (2009) "Evaluaciones al Programa Escuelas de Calidad"
Tesis de Licenciatura, México, Universidad Pedagógica Nacional, Unidad
Ajusco.
- L. Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998) *Implementación como evolución*
Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en
Oakland, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lasswell, H. (1971), *La concepción emergente de las ciencias de políticas*, en
Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.
- Lindblom, Charles (1959) *La ciencia de "salir del paso"*. En La hechura de las
políticas públicas Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) Ed. Porrúa 1996, México.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel (1998) *Fundamentos teóricos para el proceso del
diseño de un protocolo en investigación*, México Ed. Plaza y Valdés
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona,
Editorial Ariel.
- Parsons, Wayne (2009). "Una Introducción a la Teoría y la Práctica del análisis de
Políticas". Flacso. México. 1ª ed. México.
- Ponce de León Martínez, Jorge Sigfrido (2005) "El Programa Escuelas de Calidad en
el marco de las políticas públicas", Tesis de Maestría, México, Universidad
Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.
- Ruiz Susana y Nieves Ortega (2005), *Análisis de políticas públicas*, España
- Salazar, Carlos (1995), *Las políticas públicas*, 1ª. Ed. Bogotá
- Subirats, Joan. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*.
Madrid, INAP.

Torres Ávila, Luz María, (2008) "El administrador educativo frente al Programa Escuelas de Calidad (financiamiento)", Tesina, México, Universidad Pedagógica Nacional.

VI. Referencias de Internet

Aguilar Astorga y Lima Facio: "¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales", septiembre 2009. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm (22-10-2010).

Álvarez Gutiérrez, Jesús. (2003). "Reforma Educativa en México: El Programa Escuelas de Calidad". <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Alvarez.pdf> (14-01-2011)

Banderas Ana Elisa, (2006) "Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional". México, UAM-A. Buscar su página Diario Oficial de la Federación: http://www.sepbcs.gob.mx/Programas_Escuela%20Calidad/Reglas_de_operacion_2000-2001_2009-2010.pdf, fecha de consulta 7/12/2010

Mejía Botero, Fernando (2004) "El Programa de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, redalyc.uaemex.mx/pdf/270/27034405.pdf, consultado 09/09/2010.

Méndez, Enrique y Garduño, Roberto, "ASF: tras 8 años del Programa de Escuelas de Calidad no hay logros", La Jornada, 12/02/2010. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/18/index.php?section=sociedad&article=039n1soc>, 10/09/2010

Navarro Arredondo, Alejandro (2006) "Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad", Centro de Estudios Sociales y

de Opinión Pública, consultado 09/09/2010. Disponible en la página Web diputados.gob.mx/cámara/file/Documentos de Trabajo 4.pdf

Programa Educación con Participación de la Comunidad (educó) en el Salvador
Tomado de Internet: www.comminit.com/en/node/39015, fecha de consulta el 14/01/2011.

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE en Guatemala. Tomado de Internet: www.oas.org/udse/wesiteold/guatemala.html, fecha de consulta el 14/01/2011.

Proyecto de Educación Comunitaria (POHECO). Tomado de Internet: www.fosdeh.net/archivos/ESTUDIO%20DE%20CASO.doc, fecha de consulta 14/01/2011.

Ruiz Susana y Nieves Ortega (2005), "Análisis de políticas públicas", España.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=1139>.

SEP, Programa Escuelas de Calidad, Libro blanco, cita tomada de internet: <http://basica.sep.gob.mx/dgddie/escuelasdecalidad/Evaluaciones/PDF%20CIDE/CIDE-TERESA%20BRACHO/CIDE2001.pdf>

SEP: Programa Escuelas de Calidad, libro blanco: cita tomada de internet: <http://basica.sep.gob.mx/dgddie/escuelasdecalidad/>.

Secretaria de Educación Básica, SEP
<http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=programa&sec=imp>. Fecha de consulta 02/02/2011

Zebadúo, Emilio (2010) "La educación en México bajo la óptica de la ONU", La Crónica, México, 15 de febrero.

VII. Glosario

AFSEDF	Administración Federal De Servicios Educativos En El Distrito Federal
ANUIES	Asociación Nacional de las Universidades e Instituciones de Educación Superior
CEPS	Consejo Escolar de Participación Social
CGE	Coordinación General Estatal
CGEPEC	Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad
CIDE	Centro de Investigaciones y Docencia Económica
CIT	Colegio Internacional de Tijuana
COLMEX	Colegio de México
CONAFE	Consejo nacional del Fomento Educativo
CPESE	Consejos Estatales de Participación Social en la Educación
EDUCO	Programa Educación con Participación de la Comunidad
FCPYS	La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
FEEC	Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad.
FNEC	Fondo Nacional para Escuelas de Calidad".
ILCE	Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa
INEE	Instituto Nacional de Evaluación para la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OCDE	Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PAREIB	Programa para abatir el Rezago en Educación Inial y Básica

PAT	Programa Anual de Trabajo
PEC	Programa Escuela de Calidad
PETE	Plan Estratégico de Transformación Escolar
PETZE	Programa Emergente de Transformación de la Zona Escolar
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROHECO	El Proyecto de Educación Comunitaria
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
PRONAE	Programa Nacional de Educación
ROP	Reglas de Operación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIPEC	Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad
UAM	Universidad Autónoma de México
UNAM	La Biblioteca Central
USAE	Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación

VIII. Anexos

Anexo 1. Implementación del Programa Escuelas de Calidad

a) Coordinación Intergubernamental e Interinstitucional

Para el Programa Escuelas de Calidad es fundamental la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como la participación de la estructura educativa que influye en las decisiones de la escuela, desde las autoridades educativas estatales hasta la estructura de supervisión y acompañamiento para que, junto con la comunidad escolar, se tomen decisiones conjuntas para la transformación y enriquecimiento de la vida escolar.

b) Operación del Programa Escuelas de Calidad

El Programa se coordina desde la Secretaría de Educación Pública y es ejecutado por las Autoridades Educativas de las 31 entidades federativas y por la Administración Federal de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

El espíritu del Programa es profundamente federalista por lo que las entidades federativas ajustan el PEC a sus condiciones locales, teniendo en cuenta las fechas límites para la ejecución de las acciones señaladas en las Reglas de Operación que cada año emiten y publican en el Diario Oficial de la Federación.

Para su operación a nivel nacional se establecen 6 procesos principales:

1. Incorporación

Se buscará dar prioridad a las escuelas ubicadas en zonas urbanas marginadas, y se prevén las siguientes etapas:

- Inscripción voluntaria de escuelas de acuerdo a la convocatoria publicada por cada entidad federativa.
- Capacitación, asesoría y acompañamiento a las escuelas solicitantes para que estas puedan elaborar su Plan Estratégico de Transformación Escolar o equivalente y su Programa Anual de Trabajo.
- Elaboración del PETE y su PAT
- Dictaminación de PETE y PAT
- Selección de escuelas que se incorporen o reincorporen.

2. Financiamiento

Distribución de recursos federales y la participación financiera de las entidades federativas se realiza de la siguiente forma:

- Ratifican por escrito su voluntad de participar cada ciclo escolar en el Programa y su compromiso de aportar los recursos de contrapartida que le corresponden.
- Comprueban la realización del depósito de contrapartida estatal al FEEC para que la federación esté en condiciones de realizar la transferencia federal.
- Financian los PETE o su equivalente y PAT de las escuelas beneficiadas con recursos provenientes de su FEEC.
- Elaboran los informes de avances físicos y financieros.
- Reintegran al FNEC los recursos no devengados al cierre del ciclo escolar vigente.

3. Formación continua

Fundamental en el fortalecimiento de la gestión escolar, en donde la CGEPEC es responsable de promover y definir las estrategias de formación continua.

4. Acompañamiento

Acompañamiento continuo y permanente con capacitación

y asesoría para las escuelas beneficiadas.

5. Evaluación

Para valorar, el impacto del PETE en la calidad educativa.

6. Comunicación

La difusión institucional, debe garantizar el acceso a la información acerca del PEC

Puesto que cada entidad federativa imprime su propio sello al Programa Escuelas de Calidad tomando como base lo publicado en las Reglas de Operación, existe una serie de actividades mínimas que deberán llevarse a cabo coordinadamente entre la federación y las entidades para asegurar el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia y la transparencia del Programa:

- c) Ruta operativa: Coordinación Nacional- Coordinación Estatal
- Análisis y modificación de las Reglas de Operación.
 - Publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación.

Integración del listado de Población Objetivo del PEC.

- El listado preliminar (base de datos) es enviado a las CGEPEC para su validación.
- La CNPEC integra el listado nacional con las 32 bases de datos validadas (oficio de validación y base de datos en archivo electrónico) Análisis y modificación de las Reglas de Operación.

Publicación, por parte de la CGEPEC, del listado estatal de Población Objetivo (Convocatoria Estatal).

- Publicación, por parte de la CNPEC, del listado nacional de Población Objetivo.

Deposito del recurso estatal de participación en el PEC

- Depositado por las Autoridades Educativas Estatales en la fecha registrada en la carta de ratificación de la entidad (antes del límite establecido en las Reglas de Operación).
- Comprobar depósitos a la CNPEC mediante formato de depósito y comprobante bancario.
- Depósito del recurso de contrapartida federal del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (FEEC).

Base de datos de escuelas beneficiadas por el PEC.

- Terminada la etapa de selección de escuelas en la entidad federativa, la CGEPEC integrarán la base de datos con las escuelas solicitantes, dictaminadas y beneficiadas en el ciclo escolar vigente.
- Para la consolidación de dicha información, la CGEPEC deberá enviar a la CNPEC la base de datos en archivos electrónicos y en forma impresa (firmada por el CGEPEC y el responsable de la elaboración de dicha base de datos), acompañando del oficio de remisión a la CNPEC.

Origen y aplicación de Recursos en las escuelas beneficiadas por el PEC.

- Al cierre del ciclo escolar la CGEPEC integra la base de datos que contiene la información, por centro escolar, del origen de los recursos recibidos por la escuela durante el ciclo escolar (aportación, material escolar, equipo de cómputo, etc.)
- La CNPEC validará esta base de datos remitida por la CGEPEC, se espera no encontrar diferencias entre los recursos otorgados y los recursos ejercidos (Diferencia entre origen y aplicación=cero)
- Apoyo técnico, asesoría y capacitación por parte de la CGEPEC para enriquecer el proceso de transformación de la gestión escolar.

Elaboración por parte de las escuelas, del PETE y PAT (o equivalentes estatales)

- Capacitación y asesores académicos estatales, regionales, estructura educativa y ATP'S.
- Dictaminación y selección de escuelas beneficiadas.
- Capacitación a Comités Dictaminador.
- El comité dictaminador Estatal evalúa PETE'S y PAT'S y, de ser el caso, emite recomendaciones.
- El comité Dictaminador Estatal, el Consejo Estatal de Participación Social y la Autoridad Educativa Estatal son los responsables de la selección final de las escuelas.
- Difusión y notificación de las escuelas beneficiadas por el PEC.

Capacitación de escuelas beneficiadas en materia de aplicación y comprobación de los recursos asignados por el Programa.

- Con apoyo del "Manual para el ejercicio y comprobación de recursos" elaborado y emitido por la CGEPEC, mismo que contemplan los requerimientos y normatividades estatales para el adecuado ejercicio del recurso.
- Capacitación sobre el SIPEC.
- Entrega de recursos a las escuelas beneficiadas
- Recursos Administrados directamente por la escuela a través de una cuenta bancaria.

Ejecución del PAT

- En congruencia con los objetivos, estrategias, metas, y acciones del PETE o equivalente.
- Siguiendo las recomendaciones del "Manual para el ejercicio y comprobación de recursos"
- Captura de información financiera en el SIPEC.

Fecha límite para la obtención de recursos provenientes de la participación social.

Fecha establecida en la Convocatoria Estatal.

- Fecha límite para ejercer los recursos en los centros escolares
- Fecha establecida en la Convocatoria Estatal.

Informe del centro escolar sobre su logro educativo y aplicación de los recursos financieros.

- Entregado a la CGEPEC con los requisitos y en los tiempos indicados por la misma.
- Captura en el SIPEC.

Reintegro de los recursos escolares no ejercidos.

- Siguiendo los procedimientos establecidos en el "Manual para los ejercicios y comprobación de recursos"

Evaluación y Autoevaluación

- Evaluación de los impactos del PEC en la escuela y del cumplimiento en los objetivos como retroalimentación para la mejora continua".

Informes Trimestrales Físicos y Financieros.

- De acuerdo al número 4.2.2 del Anexo Técnico de Reglas de Operación, la CGEPEC deberá entregar, de manera trimestral, los informes que den cuenta de: 1) Avance financiero del Fideicomiso Estatal Escuelas de Calidad (FEEC), y 2) Avance físico que contenga el cumplimiento de las metas, objetivos y acciones bajo su responsabilidad.

Validación de la información registrada en el SIPEC

- La CGEPEC es responsable de validar la información que cada centro escolar registra en el SIPEC (módulo escolar).
- La CNPEC es responsable de validar la información que las CGEPEC registran en el SIPEC (módulo estatal).

Devolución de remanentes federales

- Las entidades federativas están obligadas a devolver al Fideicomiso Nacional Fondos para Escuelas de Calidad (FNEC), los remanentes de origen Federal y sus respectivos productos financieros, que no se hayan transferido a las escuelas, así como los no devengados por las escuelas que hayan sido reintegrados a la subcuenta Federal del FEEC (Oficio de remisión, comprobante bancario de la devolución y formato de información sobre la devolución).

Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el PEC (DOEDPEC)

- Para el desarrollo del Programa en las entidades federativas (CGEPEC) se contará con un documento que plasme el desarrollo del PEC en la entidad federativa, en relación con los diferentes procesos implicados en su operación, así como las líneas de políticas educativas estatales y las necesidades específicas que expresan la articulación del Programa con la federación.

Así mismo existen actividades que inciden directamente en los centros escolares que participan o desean participar en el Programa y que requiere de la operación conjunta entre las Coordinaciones Generales Estatales del PEC y las propias escuelas, cada una de ellas se lleva a cabo en el tiempo y forma que cada entidad considera las más eficientes y oportunas para el desempeño.

d) Ruta Operativa: Coordinación Estatal Escuela

Publicación de reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación.

- Difusión de las Reglas de Operación con las Entidades Federativas

Carta de ratificación de la participación Estatal en el PEC

- Enviadas por las autoridades Educativas Estatales a la Secretaría de Educación Pública en las fechas establecidas en Reglas de Operación.

Publicación de Convocatoria Estatal

En cumplimiento con las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación.

- Publicadas en medio de comunicaciones estatal necesarias para que sea conocida por la Población Objetiva.
- Difundidas a través de las estructuras educativas estatales

Inscripción de escuelas al proceso de Incorporación y Reincorporación

- Formato de solicitud de inscripción al Programa
- Requisitos y procedimientos establecidos en la convocatoria estatal

Capacitación a directivos y docentes sobre PETE* y PAT* (o equivalente estatales).

- Apoyo técnico, asesoría y capacitación por parte de la CGEPEC para enriquecer el proceso de transformación de la gestión escolar.

Elaboración, por parte de las escuelas, del PETE y PET (o equivalentes estatales)

- Capacitación a asesores académicos estatales, regionales, estructura educativa y ATP's
Dictaminación y selección de escuelas beneficiadas
- Capacitación a Comité Dictaminador.
- El comité Dictaminador Estatal evalúa PETE's y PAT's y, de ser el caso, emite recomendaciones
- El comité Dictaminador Estatal, el Consejo Estatal de Participación Social y Autoridad Educativa Estatal son los responsables de la selección final de las escuelas.

- Difusión y notificación de las escuelas beneficiadas por el PEC
 - Capacitación de escuelas beneficiadas en materia de aplicación y comprobación de los recursos asignados por el Programa.
 - Con apoyo del "Manual para el ejercicio y comprobación de recursos" elaborado y emitido por la CGEPEC, mismo que contempla los requerimientos y normatividades estatales para el adecuado ejercicio del recurso.
 - Capacitación sobre el SIPEC*
 - Entrega de recursos a las escuelas beneficiadas
 - Recursos administradores directamente por la escuela a través de una cuenta bancaria Ejecución del PAT
 - En congruencia con los objetivos, estrategias, metas y acciones del PETE o equivalente.
 - Siguiendo las recomendaciones del "Manual para el ejercicio y comprobación de recursos"
 - Captura de información financiera en el SIPEC
 - Fecha límite para la obtención de recursos provenientes de la participación social.
- Fecha establecida de la Convocatoria estatal
- Informe del centro escolar sobre su logro educativo y la aplicación de los recursos financieros.
- Entregado a la CGEPEC con los requisitos y en los tiempos indicados por la misma.
 - Captura en el SIPEC
 - Reintegro de los recursos escolares no ejercidos
 - Siguiendo los procedimientos establecidos en el "manual para el ejercicio y comprobación de recursos"
 - Evaluación y Autoevaluación
 - Evaluación de los impactos del PEC en la escuela y del cumplimiento de los objetivos como retroalimentación para la mejora continua³⁸

Anexo 2. Uso de los Recursos del PEC

Categoría	Uso de los recursos	
Incorporadas	Al menos el 30% (treinta por ciento) para fortalecer las competencias docentes, directivas y de padres de familia, así como la adquisición de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, y otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos	El resto podrá asignarse para la rehabilitación, acondicionamiento, mantenimiento, construcción y ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario
Reincorporadas de 1 a 3 años	Al menos el 30% (treinta por ciento) para fortalecer las competencias docentes, directivas y de padres de familia, así como la adquisición de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, y otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos	El resto podrá asignarse para la rehabilitación, acondicionamiento, mantenimiento, construcción y ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario.
Reincorporadas de 4 y 5 años	Al menos el 50% (cincuenta por ciento) para fortalecer las competencias docentes, directivas y de padres de familia, así como la compra de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, y otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos.	El resto podrá asignarse para la rehabilitación, acondicionamiento, mantenimiento, construcción y/o ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario
Reincorporadas de más de 5 años	Deberán ejercer los recursos otorgados por el Programa y aquellos que obtengan de su autogestión apoyada por el CEPS, para fortalecer las competencias docentes, directivas y de padres de familia; para fortalecer el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación así como la compra de equipo técnico; para fortalecer la gestión pedagógica; para adquirir libros, útiles, materiales escolares y didácticos, y otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos. Estos recursos no podrán destinarse a inversión en infraestructura.	

Anexo 3. Entrevista a los directores

Realizada el 11 de Febrero de 2011

Entrevista con los directores		
	Escuela 1	Escuela 2
Datos	Escuela Prof. Carmen Cosgaya Ruíz	Escuela Prof. Luis Audirac Gálvez
1. ¿Cómo se entero la escuela del programa?	Por autoridades del la SEP	Comunidades del sector zona escolar y por la convocatoria
2. ¿Cómo deciden participar?	Decisión colegiada por consenso	Junta de consejo técnico opinión de la comunidad escolar
3. ¿Quiénes son los autores involucrados?	Toda la comunidad	Enlace de zona y enlace del sector
4. ¿Cómo participa cada uno?	Por las actividades, plan anual	Dando asesoría, apoyo y orientación
5. ¿Cuál es el trámite que tuvieron que realizar para entrar al programa?	Elaboración del PETE y PAT que son solicitudes administrativas.	Solicitud correspondiente que es llenado de los formatos del PETE y PAT
6. ¿Cómo esta distribuido el presupuesto?	Es el 100% a apoyo y fortalecimiento de competencias y alumnos, además se compra útiles escolares, material didáctico y se realiza mantenimiento al edificio.	Es el 50% a pedagogía e infraestructura y el otro 50% es a capacitación y administrativo, como es computadoras, fotocopidora, etc.
7. ¿Cómo se designa esa distribución?	Lo designan las autoridades	Esta distribución la ponemos en los formatos que son el PETE que es a mediano plazo (3-5 años) y el PAT que corresponde a un ciclo escolar. Las autoridades correspondientes lo verifican y lo aprueban.
8. ¿Qué ventajas se ve con esto en la escuela?	El programa es bueno ya que permite de recursos económicos para apoyar la enseñanza-aprendizaje, pero los límites para ingresar y permanecer deben simplificarse, la desventaja de este programa es el presupuesto ya que nos llega con un año de desfase. Otra desventaja es que entre más años tenga la escuela en el programa se reducen los recursos, ya no se otorga el 100% sino que en este año se otorga sólo el 15% de lo acordado.	El programa escuelas de calidad 1. es un programa que no fue planeado. 2. Se ha quedado en buenas intenciones. 3. Su limitante fundamental es lo económico. 4. Y la capacitación que se nos dio fue deficiente. Entre más años tenga en el programa se nos da menos recursos por ejemplo, este año sólo nos autorizaron el 15% de los \$50,000.00 que se daba al inicio.

Anexo 4. Entrevistas a los docentes

Las escuelas Carmen Cosgaya y Luis Audirac

Realizadas el 11 de Febrero de 2011

Datos	Escuela 1	Escuela 2
1. Nombre del entrevistado	José Enrique Barreda Zabudio	Regina Díaz Méndez
2. Cargo	Apoyo Técnico Pedagógico	Maestra Frente Al Grupo Con 43 Alumnos
3. Años de servicio	6 Años	18 Años
4. Grado máximo de estudios	Lic. En Educación Primaria	Lic. En Educación Básica
5. ¿Cómo se enteró usted que la escuela pretendía participar en el PEC?	Por un comunicado que manda la SEP y que nos hace saber la directora	Por la dirección del sector 3 y por la convocatoria que manda la SEP.
6. ¿Cómo decide participar en el PEC?	Se les informa a los padres de familia y es así como se decide participar	El director realiza una junta general con la comunidad estudiantil y nos informa sobre el comunicado de la SEP, nos explica en que consiste el PEC y los beneficios que puede tener la escuela, una vez expuestos los términos del programa nos pregunta si queremos que la escuela participe para entrar al programa. Al quedar de acuerdo se hace el trámite correspondiente.
7. ¿Conoce cuál es el objetivo del PEC?	Si	Si. Es brindarles atención a los alumnos para su vida diaria, para que se desenvuelvan en su medio y tengan una mejor calidad de vida.
8. ¿Conoce quiénes son las autoridades involucradas en el PEC?	Si, todos	Si, desde la sisma SEP, personal técnico administrativo, administrativos, directores, docentes, padres de familia y principalmente los alumnos.
9. ¿Cómo participa cada uno de ellos?	Los maestros con actividades escolares y los padres con su apoyo para mantener en buen estado la escuela.	Los maestros participamos con actualizarnos constantemente para tener una formación continua. Los padres nos apoyan con el trabajo de comunidad mes con mes para tener el plantel en buenas condiciones, (en el mantenimiento). El director participa en invitar a los padres de familia a que le brinden su apoyo y su comprensión para el programa escuela de calidad.
10. ¿Cuál es el trámite para incorporarse al PEC?	Ese trámite lo realiza la directora.	Ese trámite lo realiza el director pero tengo conocimiento de que se llenen los formatos en donde se exponen las necesidades de la escuela para que sea beneficiada con dinero
11. ¿Considera que la incorporación al PEC, la escuela ha	Si.	No. Porque aunque no estemos con el PEC siempre tratamos de dar lo mejor frente al grupo ya que es conciencia

obtenido mejoras y resultados satisfactorios?		de cada uno de los profesores en prepararse mejor cada día eso lo venimos haciendo desde hace mucho tiempo y no necesariamente porque estemos en el PEC.
12. ¿Considera que el PEC ha mejorado su práctica docente?	Si	Mmm. Pues no necesariamente. Al principio el PEC nos impartían algunos cursos pero después ya no y no creo que con el PEC he mejorado mi práctica sino que con mi esfuerzo y mi dedicación de profesora he salido adelante.
13. ¿Existen desventajas internas y externas en el PEC?	Las desventajas del PEC es que no alcanza el presupuesto que se otorga.	Si hay desventajas, ya que una de ellas es que falta material para las actividades, hay familias disfuncionales, alumnos irregulares. Las ventajas es que los alumnos se vuelven críticos, compartidos trabajan en proyectos como son en las materias de español y ciencias naturales.
14. ¿Conoce los mecanismo para la implementación del PEC?	No	Si
15. ¿Ha observado cambios en la enseñanza-aprendizaje?	Si	Para mi sigue siendo el mismo mecanismos, aunque si he visto mejores resultados con los alumnos, ya que participan más en grupo e individualmente, hay más compromiso por parte de los padres de familia y alumnos.
16. ¿Se ha dado mayor participación por parte de los padres de familia en la toma de decisiones?	Si. Antes no se daba esta participación, pero con el paso del tiempo y con el programa se ha aumentado la participación de los padres de familia.	Pues siempre han participado los padres de familia, aunque algunos más que otros pero si se ha obtenido participación de ellos ya que se les requiere para el mantenimiento de las aulas y la escuela en general.
17. ¿Ha recibido cursos por parte del programa?	Si. Se realizó uno en agosto.	Pues al principio de que nos incorporamos al programa llego gente del PEC a platicarnos y explicarnos en que consistía y nos enseñaron el llenado de los formatos.
18. ¿Cuál es su perspectiva del PEC?	Pues es bueno, aunque si se requiere de más presupuesto, porque el que nos dan no nos alcanza para el material didáctico	No lo considero bueno ya que el director siempre cuenta con el apoyo de los maestros y padres de familia para cualquier cosa o problema que se presente.

Anexo 5. Conversación con los padres de familia y alumna

Escuela Carmen Cosgaya Ruíz

Realizada el 11 de Febrero de 2011

Los resultados obtenidos en la charla o plática a la estudiante Brenda Arrellanes Jiménez, que cursa el sexto grado fueron las siguientes:

Los resultados cotejados en la charla que tuve con ella, demuestra que si ha habido un avance considerable para los alumnos y docentes. De igual forma se ha mejorado la infraestructura de la escuela, se ha realizado mantenimiento en los baños de los estudiantes pues comenta Brenda que antes de que entrara la escuela al programa los baños estaban en muy malas condiciones, no había agua, entre algunas cosas más.

También comenta que existe participación por parte de los padres de familia ya que ellos ayudan a la limpieza de las aulas en general, ellos lo realizan dos veces al año por turno. También hay participación por parte de los padres de familia cuando se va a realizar algún evento de la escuela la cual organizan y debaten sobre que se va a hacer en el evento y cuanto se va a gastar.

Brenda (estudiante) comenta que se siente muy a gusto en su escuela ya que a ella le han hablado del programa su maestra y sus padres. Ella comenta que su escuela cuenta con un taller de computación, taller de danza Folklórica y un taller de inglés. La escuela también cuentan con el Programa Enciclomedia y que sólo lo utilizan los estudiantes de quinto y sexto. Ella muy contenta nos dice que su escuela es la mejor de las de su barrio, porque ha concursado para diferentes eventos como es en danza, en el deporte y en educación cívica, como es cantando el Himno Nacional. Ella vive en la delegación Gustavo A. Madero, en la colonia de Cuauhtepec de Morelos Barrio bajo. Y cursa el sexto año de primaria.

Sus padres comentan que la escuela tiene seis años con ese programa y que si han visto avance educativo hacia sus hijas y si ha cambiado la escuela en lo que es su fachada ya que antes tenía muy mal aspecto, los salones no estaban en condiciones para dar clase, ahora los salones tienen cortinas lo que antes no existía, cuentan con bancas en buenas condiciones, y los baños de igual forma se encuentran en buenas condiciones.

Con respecto a los docentes los padres de la alumna Brenda comentan que se han incorporado una serie de maestros que llegan con ideas nuevas, con actividades diferentes en la cual han participación ellos en las aulas y también en el taller de inglés, el cual la madre o el padre tiene que pasar con su hija a realizar un dialogo interactuando con su hija y todo es en inglés.

Como podemos observar es que ellos están contentos con el programa que se imparte en su escuelas, para ellos ha mejorado la calidad educativa hacia el estudiante.

En mi opinión sobre esta escuela y la participación que tiene los padres de familia es diferente a la de la otra escuela entrevistada, ya que aquí si participan los padres en las aulas y tiene el compromiso de participar en cualquier actividad que involucre a sus hijos. Considero que en esta escuela si se aplica lo que dice su objetivo del PEC que es "mejorar el aprendizaje de los estudiantes con la participación de los docentes y padres de familia".

Anexo 6. Conversación con una estudiante y su mamá

De la escuela Prof. Luis Audirac Gálvez

Realizó el 14 de Febrero de 2011

En la escuela Prof. Luis Audirac Gálvez platicué con la Sra. Catalina López y su hija Sara López que cursa el tercer grado de primaria. Les pregunte si sabían que su escuela esta incorporada al Programa Escuelas de Calidad, la Sra. Catalina me respondió que si sabe que su escuela en donde cursa su hija tiene ese programa. Ella me comenta que se entero del PEC porque el director les informó a los padres de familia en una junta que hizo general hace como tres años, pero cada año les informa que la escuela aun cuenta con el apoyo del PEC, explica e informa de lo que se esta realizando con el dinero del programa.

Una pregunta más que le realice fue, cómo participan ellos en la escuela y en el programa. Ella dijo: nosotros participamos en el aseo de la escuela en general, cada fin de mes vamos a la escuela a pintar bancas, a lavar salones, y hacer arreglos en donde haya falta en la escuela. Y cada año participamos más padres de familia para pintar la escuela y arreglar los desperfectos que hay en ese momento. Pero una de las cosas es que si apoyamos con ese trabajo a mi hija le sube puntos por haber asistido a realizar mantenimiento en la escuela.

Cómo le ayuda el PEC a su hija, dice ella que le ha ayudado con apoyo psicológico por parte de los profesores de USAE, ellos son practicantes de otra institución, por ejemplo son del Tec. De Monterrey, de la Universidad Iberoamericana y de la UNAM. También le a ayudada a Sara a que sea más responsable en sus tareas, a elevado su nivel de conocimiento y ha tenido mejor promedio porque la maestra que tiene es muy dedicada a sus alumnos y se esfuerza porque aprendan y se desarrollen dentro y fuera del aula. Su maestra tomó curso por parte del PEC hace dos años y eso le ha permitido que este frente al grupo y que su responsabilidad es dar conocimiento a los alumnos.

Le pregunte a Sara si ella tenia conocimiento de que su escuela estaba incorporada al PEC, ella contestó que poco, sólo lo que le comenta su maestra y su mamá. La señora Catalina y su hija vive en la delegación Álvaro Obregón, en la colonia Jalalpa Tepito.

Al haber realizado esta entrevista con la Sra. Catalina y su hija Sara me di cuenta que el PEC no esta respondiendo a su objetivo que es la participación y compromiso de los padres hacia la escuela y sus hijos. Una pregunta que me hago es ¿sí la participación social para el PEC es realizar aseo en las escuelas y realizar arreglitos, en donde queda el objetivo del PEC que es participar en la toma de decisiones en conjunto con el director, docentes y padres de familia para tener una mejor calidad educativa? Se cree que la participación de los padres de familia es estar en la toma de decisiones para así tener una mejor escuela de calidad.

Coordinación de Certificación y Registro

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada Humano me es ajeno