



El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

*La implementación descentralizada de programas educativos
federales en México, 2000-2010, diagnóstico y evaluación*

Tesis para obtener el grado de maestro en Ciencia Política, que sustenta:

Lizbeth Liliana Mendoza Chávez

Director de Tesis: Dra. Laura Flamand

México, Distrito Federal 2011

A mis papás, mi tío Pepe, Hugo y Laura

Por su apoyo, comprensión y paciencia

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
1 Capítulo 1. La descentralización, una aproximación teórica y el caso mexicano.....	14
1.1 La implementación de políticas públicas.....	15
1.2 La descentralización	18
1.2.1 La implementación de políticas públicas en un contexto descentralizado	21
1.3 La coordinación intergubernamental.....	23
1.4 La descentralización e implementación de políticas públicas en México	25
1.4.1 La lógica de la política	26
1.4.2 La naturaleza de la cooperación	30
1.4.3 Capacidad y compromiso por parte de los operadores	32
1.5 Conclusiones	33
2 Capítulo 2. La calidad de la implementación de los programas federales descentralizados entre los estados mexicanos	36
2.1 Análisis de los Sistemas Educativos Estatales	39
2.1.1 Organización de los Sistemas Educativos Estatales.....	39
a. <i>Existencia de dos subsistemas educativos</i>	41
b. <i>Gasto educativo</i>	41
c. <i>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)</i>	46
d. <i>Evaluación</i>	50
e. <i>Planes y programas</i>	53
2.1.2 Maestros	56
f. <i>Educación</i>	57
g. <i>Incentivos</i>	63
2.1.3 Gestión Escolar	65
h. <i>Libros de texto e instalaciones</i>	65
i. <i>Relación maestro-alumnos</i>	67
j. <i>Tiempo empleado en la escuela</i>	68
a. <i>Supervisión</i>	70
2.2 Índice Estatal de Implementación Efectiva de Programas Educativos (IEIE)	72
2.3 Índice de Implementación Efectiva de PEC.....	77
2.4 Conclusiones	79

3	Capítulo 3, El Programa Escuelas de Calidad y el Programa Acciones Compensatorias de Conafe, una comparación de su diseño descentralizado.....	82
3.1	Revisión general del Programa Escuelas de Calidad y el Programa Acciones Compensatorias de Conafe	85
3.1.1	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	85
3.1.2	Programa Acciones Compensatorias de Conafe (AC-Conafe)	86
3.1.3	Indicadores de resultados, y de servicio y gestión.....	88
3.2	La implementación de PEC y AC-Conafe en un contexto descentralizado.....	91
3.2.1	Actores y procesos	92
3.2.2	Dilemas y soluciones en la implementación de PEC y AC-Conafe en un contexto descentralizado.....	103
3.3	Conclusiones	123
4	Capítulo 4. La implementación heterogénea en los estados, la experiencia de PEC y AC-Conafe	128
4.1	Los estados (Aguascalientes y Querétaro)	130
4.2	Implementación descentralizada de PEC en Querétaro y Aguascalientes	132
4.2.1	La lógica de la política	133
4.2.2	Naturaleza de la cooperación	136
4.2.3	Capacidad y compromiso de las burocracias	141
4.3	Implementación descentralizada de AC-Conafe	145
4.3.1	La lógica de la política	145
4.3.2	Naturaleza de la cooperación	147
4.3.3	Capacidad y compromiso de las burocracias	149
	CONCLUSIONES.....	152
	BIBLIOGRAFÍA.....	164
	ACRÓNIMOS y ABREVIATURAS.....	171
	ANEXO METODOLÓGICO 1.....	175
	ANEXO METODOLÓGICO 2.....	177

INTRODUCCIÓN

Tanto para los individuos como para los gobiernos, la educación produce importantes beneficios como la adquisición de competencias, mejores ingresos, formación de capital humano, entre otros (UNESCO, 2005). A nivel individual está comprobado que la distribución del ingreso se vincula con la instrucción de las personas o la formación del capital humano (Becker, 1975); en el agregado, el crecimiento económico se relaciona con la calidad de la mano de obra, ya que “una sociedad más educada puede traducirse en índices de innovación más elevados, una mayor productividad global gracias a la capacidad de las empresas para introducir nuevos y mejores métodos de producción, y una aplicación más rápida de las nuevas tecnologías” (UNESCO, 2005). Recientemente, un estudio de la OCDE sobre el impacto de la educación en la economía calculó que si México aumentara 25 puntos en la prueba PISA, su PIB se incrementaría en 5,000 billones de dólares (OCDE, 2010), 4.5 veces más que el PIB de 2010. La educación, por tanto, es una política que puede ayudar a disminuir la desigualdad económica, así como la brecha del ingreso entre las naciones, ya que se ha visto que la desigualdad del ingreso está correlacionada positivamente con la desigualdad de la escolaridad, y negativamente con el promedio de educación (Becker & Chiswick, 1966).

Por estos beneficios potenciales, México, al igual que muchos otros países, ha decidido invertir una parte significativa de su presupuesto para dar a la población no sólo acceso generalizado a este servicio, sino también una educación de calidad. En 2008, México fue el país que designó el más alto porcentaje de su gasto público a la educación, 20.6 por ciento, en comparación con el promedio de la OCDE, que fue de 12.9 por ciento. Sin embargo, en términos del PIB, estamos por debajo de la media de los países miembros de dicho organismo (5.4 por ciento) con sólo 4.9 por ciento (OCDE, 2011). A pesar de estos esfuerzos, los resultados no son satisfactorios: en nuestro país, la universalización sólo llega hasta nivel

primaria; en secundaria, la cobertura¹ es apenas de 82 por ciento, y en preescolar de 77 por ciento. Es importante resaltar, además, que existen diferencias muy claras entre los estados del país: por ejemplo, a nivel secundaria, la diferencia en cobertura llega a ser de 28 puntos porcentuales (Distrito Federal con 100 por ciento y Campeche con sólo 73 por ciento), y en preescolar, de 34 puntos (Tabasco con 95 por ciento y Baja California con 62 por ciento) (INEE, 2009).

En cuanto a la calidad educativa, medida por ejemplo con los resultados en pruebas internacionales como PISA,² México ocupa uno de los últimos lugares. En 2009, en el examen de lectura, obtuvo 425 de 600 puntos, ligeramente arriba del promedio de 408 puntos de América Latina, y muy por debajo del promedio general de 496 puntos. Estos resultados, al igual que la cobertura, varían de manera muy pronunciada entre las entidades federativas. El estado con mayor puntaje es el Distrito Federal con 469 puntos, al nivel de países como Turquía y Lituania; el puntaje más bajo fue el de Oaxaca, con 364 puntos, similar a países como Perú y Azerbaiyán (INEE, 2010).

Como puede observarse, para mejorar la calidad educativa no es suficiente con aumentar el gasto, que sólo explica 10 por ciento del desempeño de los estudiantes (OECD, 2010), existen otros factores, que profundizaremos en el Capítulo 2, que pueden ayudar a mejorarla. Algunos de estos factores son desarrollados por el gobierno federal a través de programas educativos; por ejemplo, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) busca llevar más allá la descentralización en este sector, dando cierta autonomía en la toma de decisiones a los centros escolares, y el Programa Acciones Compensatorias de Conafe (AC-Conafe) que

¹ Para medir la cobertura se utilizó la tasa neta del ciclo escolar 2008/2009 calculada por el INEE, que mide el número de alumnos, en las edades normativas correspondientes, inscritos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar por cada cien personas en el mismo grupo de edad.

² Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Es un estudio comparativo y periódico (cada tres años), en el que pueden participar países miembros y no miembros de la OCDE. Su objetivo principal es evaluar en qué medida los estudiantes de 15 años han adquirido conocimientos y habilidades esenciales para participar plenamente en la sociedad, y hasta qué punto son capaces de extrapolar lo aprendido (INEE, 2006).

busca, en uno de sus seis componentes, dar asesoría a los docentes para mejorar su desempeño, etc.

Los recursos financieros destinados a estos programas son considerables si se comparan con los fondos destinados a la educación básica, que se encuentran bajo el control de los gobiernos estatales. El presupuesto asignado a estos programas en 2008, sin tomar en cuenta el Programa Oportunidades, fue de 12 mil 198 millones de pesos (3.6 por ciento del presupuesto educativo total destinado a la educación básica). Este monto representa poco menos que la fracción de recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica del Ramo 33 que los gobiernos estatales pueden ejercer libremente para educación básica en sus territorios.³

Aunque todavía existe escasa información sobre el impacto de estos programas en el rendimiento de los alumnos, el estudio *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, del Banco Mundial, muestra que estas iniciativas pueden tener un efecto importante: el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) ha logrado, en promedio, incrementar los resultados en la prueba PISA de los estudiantes rurales entre 19 y 38 por ciento, mientras que en el caso de alumnos indígenas entre 45 y 90 por ciento.⁴

Sin embargo, las evaluaciones externas realizadas a algunos de estos programas educativos federales han revelado que existe gran heterogeneidad en la manera en que los mismos se implementan en los estados. Por ejemplo, en el caso específico del Programa

³ Por un lado, en promedio, 94 por ciento del gasto federal destinado a la educación primaria y secundaria se destina al pago de nómina (OCDE, 2006), dejando a los estados muy poco presupuesto para atender las necesidades o las prioridades locales, a pesar de que éste era uno de los objetivos explícitos de la descentralización. En 2008, el presupuesto a disposición de los estados, después de cubrir el gasto corriente, fue de 12 mil 198 millones de pesos. Por otro lado, los recursos que se destinan a los programas educativos federales, sin tomar en cuenta el Programa Oportunidades, que opera la Secretaría de Desarrollo Social, fueron del orden de 10 mil 668 millones de pesos en 2008 (aunque estos fondos se asignan a los estados bajo reglas impuestas por la SEP). Esta cifra es ligeramente menor a los recursos que los gobiernos estatales disponen con total libertad para gasto educativo.

⁴ Estos resultados se calcularon controlando variables individuales, familiares, comunales y características específicas de la escuela (Banco Mundial, 2006).

Escuelas de Calidad se observa que “en la dimensión de articulación vertical, existe gran diversidad en lo que se refiere a las formas de organización y los estilos de operación del programa, reflejados tanto en la focalización como en las maneras de involucrar a los niveles intermedios entre la autoridad estatal y el plantel escolar --supervisores, asesores técnico-pedagógicos y demás eslabones previos al plantel escolar” (Bracho, 2010). En el Programa de Acciones Compensatorias de Conafe se apunta que “existe una distancia considerable entre los diseños nacionales y los estilos regionales al ponerlos en práctica”; además, se han encontrado “incoherencias, falta de alineación e incongruencia entre objetivos específicos, focalización, reglas de operación y ejecución en las regiones y escuelas seleccionadas” (CIDE, 2007). Estas diferencias pueden provocar que los programas no cumplan con sus objetivos explícitos y, por tanto, no contribuyan a su fin último, es decir, a disminuir las disparidades y a aumentar la calidad de la educación.

Estos problemas de implementación se han agudizado como consecuencia de la descentralización del sistema educativo mexicano en los años 90, que se realizó con el afán de aumentar la cobertura en educación básica, mejorar la calidad y reducir las disparidades.⁵ El argumento era que los gobiernos estatales, por su cercanía con los usuarios, brindarían un servicio de mayor calidad de acuerdo a las necesidades locales; además, incentivaría la competitividad y promovería la innovación (Litvack & Seddon, 1999). A casi 20 años de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), la federalización educativa resolvió la sobrecarga del sistema educativo en el centro, permitiendo, por un lado, que la SEP se concentre en funciones de planeación y regulación, y por otro, los estados han desarrollado la capacidad de conducir sus propios sistema educativos; además, ahora algunos gobiernos estatales han hecho esfuerzos por financiar su educación (Arnaut, 2010).

⁵ Objetivos plasmados en el documento de la ANMEBN.

En cuanto a la cobertura, aunque hay avances, no se ha logrado la universalización a nivel secundaria ni preescolar; las evaluaciones, como la prueba PISA, muestran resultados deficientes en la calidad educativa y, además, persiste la heterogeneidad en estos indicadores entre los estados. Adicionalmente surgieron nuevos problemas originados por el propio sistema federalizado, como “la desarticulación entre las áreas que gestionan cada componente del sistema y los programas educativos. Además, aún hay poca participación de los estados en la definición de la política educativa nacional, particularmente con relación al diseño curricular” (Arnaut, 2010). Todo esto muestra que la descentralización no ha logrado a cabalidad los beneficios prometidos.

El propósito de esta investigación es contribuir a entender cómo se diseñan e implementan de manera efectiva⁶ los programas sociales federales, específicamente los educativos, en un contexto descentralizado, ya que la asignación del gasto a través de este tipo de programas es la principal herramienta del gobierno para promover el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para lograr lo anterior se analizará la coordinación de acciones entre las dependencias y los organismos del gobierno federal, así como los distintos órdenes de gobierno.

En este trabajo, por tanto, se responden las siguientes preguntas: ¿qué tan heterogénea es la implementación de los programas educativos federales entre los estados? y ¿cuáles son los factores que determinan la efectividad de un programa federal descentralizado en su etapa de implementación?

⁶ Existen tres dimensiones para medir el éxito de una política: el proceso, el programático y el político, cada uno de los cuales tiene indicadores específicos para medir el éxito. En esta investigación utilizaremos la dimensión programática, la cual se refiere al proceso de la política. Esta dimensión, a su vez, tiene cuatro indicadores: el operacional, los resultados, los recursos, y los actores e intereses. El primero se refiere a si la política se implementa de acuerdo a sus objetivos; el segundo, si logra los resultados esperados; el tercero, si es eficiente en términos de recursos; el último, si la implementación beneficia a cierto grupo, clase, etc. (Marsh & McConnell, 2010). A lo largo de la tesis, a menos que se indique, el término efectividad se refiere a la dimensión programática operacional, es decir, si la política logra sus objetivos en la fase de implementación (cumplimiento de los procesos).

En contraste con los beneficios --mencionados anteriormente-- en términos de aumento de ingreso y disminución de desigualdades, la implementación de una política pública o programa impulsado por el gobierno central en un contexto descentralizado, como es el caso mexicano, se complejiza, pues los gobiernos estatales adquieren la capacidad de paralizar o condicionar la contribución necesaria para llevar a cabo la política, especialmente cuando el gobierno central no tiene la capacidad de coerción, obligándolo a buscar los mecanismos e incentivos necesarios para lograr la cooperación (Weimer & Vining, 2005).

Para conseguir una implementación efectiva en estas circunstancias, siguiendo la literatura, es necesario tomar tres elementos en consideración: las características del programa, las condiciones del sistema educativo estatal que lo administra, así como el contexto en el que se implementa, es decir, las características sociales, económicas y demográficas del estado o región (Merino & Flamand, 2011). El diseño del programa debe tomar en cuenta la asignación clara de responsabilidades, la capacidad de las burocracias y la suficiencia de los recursos. La transferencia de estos recursos desde el gobierno central debe considerar criterios de eficiencia y calidad que estimulen la implementación efectiva de los programas. Además, es pertinente crear instancias o mecanismos que promuevan la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Cabrero *et al.*, 1998; Díaz Cayeros, 2004; Fizbein, 2005; Cabrero, 2007; Martínez-Pellegrini y Flamand, 2008, en Flamand, Moreno-Jaimes, & Martínez-Pellegrini, 2010).

Tomando en cuenta lo anterior, la hipótesis de esta investigación es que el compromiso por parte del gobierno estatal, la capacidad de las burocracias estatales y una coordinación intergubernamental efectiva entre los niveles de gobierno contribuyen a una implementación efectiva de los programas educativos federales.

Para contestar nuestras preguntas utilizaremos una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Los primeros ayudarán a conocer las condiciones en las que se encuentra nuestro país en el tema de la implementación de programas educativos, así como los resultados de la operación del Programa Escuelas de Calidad y el Programa Acciones Compensatorias de Conafe a nivel nacional y estatal; a través del análisis de las reglas de operación de estos programas y de entrevistas con sus operadores federales y algunos estatales, los métodos cualitativos permitirán comparar y entender las razones detrás de esos resultados.

La investigación se organiza en cuatro capítulos. En el primero presentamos una revisión de la literatura en el tema de la descentralización, así como los avances y retos en el diseño e implementación de las políticas sociales dentro de este contexto, haciendo énfasis en la coordinación intergubernamental; además, detallaremos el caso de la descentralización educativa en México, como ejemplo de los problemas y retos a los que se enfrentan los diferentes niveles de gobierno en la implementación de políticas públicas.

El segundo capítulo presenta y analiza los resultados del Índice Estatal de Implementación Efectiva de Programas Educativos y del Índice Estatal de Implementación Efectiva de Programa Escuelas de Calidad, los cuales se construyeron *ex profeso* para esta investigación con el fin de mostrar, por un lado, el estado que guarda la implementación de programas educativos en México y, por otro, el grado de heterogeneidad en la implementación de un programa específico entre los estados. Las variables que se utilizan en el primer índice derivan de un análisis de las atribuciones que la Ley General de Educación (LGE) le confiere a los Sistemas Educativos Estatales para influir en los factores que afectan en el aprovechamiento escolar de los estudiantes; el segundo se conforma de tres indicadores de procesos basadas en acciones que los gobiernos estatales llevan a cabo como parte de la implementación del PEC.

El tercer capítulo se concentra en el diseño de dos programas (PEC y AC-Conafe) y cómo las características del diseño influyen sobre su implementación; para ello, describiremos los programas de manera general y determinaremos cuál de ellos es más efectivo en términos de sus metas en indicadores de resultados, servicio y gestión; posteriormente, analizaremos a los actores involucrados en su implementación y sus funciones, así como los mecanismos de organización que se contemplan en el diseño de ambos programas y que les permite hacer frente a los problemas de implementación en un contexto descentralizado, con el fin de saber si estos mecanismos afectan la efectividad de los programas. Finalmente, buscamos identificar las funciones y los huecos en el diseño, que se traducen en una implementación heterogénea en los estados.

En el cuarto y último capítulo analizamos la implementación de estos dos programas en Aguascalientes y Querétaro, a través de los tres elementos propuestos en nuestra hipótesis (compromiso del gobierno estatal, capacidades de las burocracias y coordinación intergubernamental efectiva), para saber cuál de los dos estados opera mejor, en agregado, ambos programas educativos; nuestros resultados se basan en la información recabada en las evaluaciones externas de los programas, del Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC) y de entrevistas realizadas a los operadores de los programas a nivel federal y de los estados.

El objetivo de este estudio es identificar, tanto en el plano federal como en el estatal, cuáles son las características de los actores y de los programas (incluyendo los mecanismos e incentivos que utilizan para promover la cooperación) que permiten implementar un programa federal educativo de manera efectiva en un contexto descentralizado. Con este propósito, en la tesis se comparan y analizan el diseño y la implementación descentralizada de esos dos programas federales, dando especial atención tanto a las características de los sistema educativos estatales como al contexto de los estados de Aguascalientes y Querétaro. El

objetivo final de esta investigación es contribuir a entender cómo la implementación de programas educativos ocurre en otros países similares a México, es decir, aquellos con características económicas, demográficas y grado de descentralización parecidos. Además, la tesis entrega sugerencias de política pública para que el gobierno federal diseñe y administre sus programas sociales de tal forma que los gobiernos estatales logren implementarlos de manera efectiva.

1 Capítulo 1. La descentralización, una aproximación teórica y el caso mexicano

Desde los años ochenta, México, como muchos otros países de América Latina, optó por una forma de gobierno descentralizada que transfería poder a los gobiernos subnacionales (Montero & Samuels, 2004). Esta transferencia varió en grado y complejidad, y se esperaba que trajera, entre otros beneficios, la producción efectiva de bienes públicos por la cercanía de los tomadores de decisiones con los ciudadanos, así como fomentar la competitividad y la innovación (Oates & John, 1988) (Litvack & Seddon, 1999). Sin embargo, los resultados en los diferentes países han sido mixtos (Banco Mundial, 2008). Además, esta forma de organización ha provocado que implementar políticas públicas encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos sea un reto para el gobierno central porque ahora es necesario coordinar más puntos de decisión (v.g. los gobiernos estatales con poder y recursos adicionales), que si no cuentan con los incentivos, recursos o capacidades necesarias para cooperar difícilmente lo harán, poniendo en riesgo la efectividad de la política (Weimer & Vining, 2005) (O'Toole, 2003).

En este capítulo buscamos ofrecer un examen de la situación actual del problema de la implementación de políticas públicas, así como de los factores que determinan su efectividad en un contexto descentralizado. Para ello, el capítulo se organiza en cuatro apartados: el primero se refiere a la implementación de políticas públicas, su definición y principales problemas. El segundo se enfoca, por un lado, a la descentralización como una forma de organización del gobierno que dificulta la implementación y, por otro, a los elementos necesarios para lograr la efectividad de los programas sociales en este entorno. El tercer apartado enfatiza uno de estos elementos: la coordinación intergubernamental. Finalmente, presentaremos el caso del sistema educativo mexicano como ejemplo de los problemas y retos

a los que se enfrentan el gobierno central y los gobiernos estatales en la implementación de políticas públicas, tras casi veinte años de la “federalización” educativa.

1.1 La implementación de políticas públicas

Hasta los años setenta se pensaba que diseñar adecuadamente una política pública aseguraba su efectividad. Sin embargo, varios estudios de caso demostraron que no era suficiente y que una cuidadosa implementación era crucial para obtener los resultados deseados. El objetivo de este primer apartado es conocer los principales problemas que surgen en la etapa de implementación de una política pública y los elementos más importantes para lograr que sea efectiva.

Desde los primeros estudios sobre implementación se sugirió que los principales problemas eran por la multiplicidad de actores y la dificultad de coordinarlos. Pressman y Wildavsky (1973), en su texto clásico que inició los estudios sobre implementación de políticas, fueron los primeros en llegar a esta conclusión: la variedad de participantes implicaba diversidad de perspectivas y puntos de decisión que llevaban a que la política se desviara de su objetivo primordial; entre mayor sea el número de actores es más difícil lograr un convenio colectivo, y por tanto la posibilidad de acción disminuye.

Para E. Bardach, la implementación es una “máquina”, por lo que propone la siguiente definición: la implementación es “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” (Bardach, 1977, en Aguilar, 1996). Entre mayor cantidad de elementos se deban ensamblar, los problemas potenciales aumentan. En esta definición, los aspectos clave de la implementación son el ensamblaje, la política y un sistema de juegos, entendido como estrategias y técnicas

para “ganar control sobre los elementos que componen el programa de implementación de una política y que están bajo el control de otros actores independientes” (Aguilar, 1996).

Los trabajos posteriores propusieron diferentes enfoques para el estudio de la implementación, pero siempre apuntando la importancia de la coordinación entre los actores involucrados. A finales de los setenta, autores como Williams y Elmore (1976), Berman, McLaughlin y Lipsky (1976) afirmaron que la jerarquía influye en el proceso de políticas porque se pensaba que la etapa crucial era la toma de decisiones; este enfoque, llamado posteriormente *top-down*, conlleva importantes problemas de organización porque se piensa que la decisión gubernamental es autosuficiente y basta darla a conocer para que los escalones de la política ejecuten la orden (Aguilar, 1996). En contraste, Williams destaca la importancia de la organización local, es decir, la administración en contacto directo con el público; Berman propone dos niveles de análisis: la macro y la micro implementación, y también habla del modelo de “implementación mutua”; finalmente, Lipsky, quien dio origen al enfoque *bottom-up*, subraya la importancia de las bases, quienes finalmente son las que implementan la política, específicamente en “contextos donde la conexión entre los elementos de la política no es tan estrecha para pensar que sean partes de un mismo sistema de acción política” (Lipsky, 1978, en Aguilar, 1996).

El reto de conseguir que todos los integrantes del proceso de implementación cumplan su parte para lograr la eficiencia de la política puede analizarse como un problema del agente-principal. Es decir, los empleados (agentes) y los empleadores (principales) no tienen los mismos intereses, y como es costoso para un empleador monitorear constantemente el comportamiento de sus empleados, el principal, en un escenario de información perfecta, debe hacer los arreglos necesarios para minimizar los costos (“*agency loss*”) de las conductas indeseables de sus agentes (Weimer & Vining, 2005). Sin embargo, en la realidad, la información a la que tiene acceso el principal es asimétrica e incompleta. Una de las

consecuencias de este dilema, como lo veremos más adelante, es la heterogeneidad de las políticas.

Este problema se exagera en el caso de las organizaciones públicas por tres factores: la dificultad de valorar los productos que generan las distintas agencias y sus resultados; la falta de competencia entre las agencias, y la inflexibilidad del servicio civil de carrera (Weimer & Vining, 2005).

La conclusión de los estudios mencionados es que las dimensiones organizativa y política son esenciales para que las políticas públicas tengan un impacto positivo en la población y no sólo se queden en buenos deseos (Aguilar, 1996). Específicamente, los elementos necesarios que se deben tomar en cuenta para asegurar una implementación exitosa son: a) la lógica de la política, b) la naturaleza de la cooperación, y c) las competencias y compromiso de los operadores de la política (Weimer & Vining, 2005).

La lógica de la política se refiere a los componentes y circunstancias en las que ésta se adopta. Tanto el diseño como la implementación de la política deben ir de la mano; ya no es suficiente homologar los instrumentos de política, es decir, aplicar los mismos criterios a todos los casos, sino que se debe tomar en cuenta la pluralidad y organizarse de acuerdo a las características específicas de las situaciones problemáticas y las expectativas de los ciudadanos (Aguilar, 1996). También es importante clarificar y precisar los objetivos de la política y las funciones de los operadores; además, los implementadores deben tener la autoridad legal y el apoyo político necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades (Weimer & Vining, 2005).

Dentro de la naturaleza de la cooperación es necesario conocer qué se necesita para llevar a cabo la política y quién puede proporcionarlo. No se puede dar por sentada la cooperación a través de mecanismos legales; hay que construir canales de comunicación entre

los participantes y promover incentivos para que éstos proporcionen los elementos necesarios de la política (Weimer & Vining, 2005) (O'Toole, 2003).

En algunas ocasiones los agentes no proporcionan los elementos necesarios por falta de capacidad o por falta de compromiso. Si el responsable de la política, considera que es indeseable o poco importante, es muy poco probable que invierta recursos personales y organizacionales para lograr una implementación efectiva. Es por ello que es crucial conocer las motivaciones y recursos de los agentes (Weimer & Vining, 2005).

Todos estos problemas se dan en el contexto de la administración clásica, donde la jerarquía prevalecía y el Estado delegaba y regulaba obligaciones previamente definidas. Ahora bien, si agregamos una mayor cantidad de actores, con los que ahora se comparte el uso de la autoridad pública y el gasto de los fondos públicos, el proceso de implementación se complica aún más, ya que cuanto mayor es la posibilidad de que una persona u organización detenga los elementos necesarios para llevar a cabo la política, mayor es la posibilidad de fracasar si estos agentes no tienen los incentivos necesarios para justificar el costo de su intervención o simplemente no cuentan con las capacidades o recursos suficientes (Weimer & Vining, 2005). Tal es el caso de la descentralización, la cual discutiremos en el siguiente apartado.

1.2 La descentralización

La descentralización es una herramienta de la nueva administración pública que cambia el contexto en el que se implementaban las políticas públicas, profundizando aún más los problemas clásicos de la implementación. El objetivo de este apartado es, por un lado, entender en qué consiste la descentralización, sus problemas, resultados y tendencias, y por otro, revisar los factores que la literatura menciona como imperantes para lograr una implementación efectiva de programas sociales públicos en un entorno descentralizado.

La nueva gestión pública, que surge en los ochenta, busca reorganizar al Estado para hacer frente a los grandes problemas públicos que aún no se lograban resolver. En los decenios previos, el gobierno central estaba ordenado de manera jerárquica; ahora existe una serie de redes con actores que ya no están más bajo sus órdenes directas debido a que cuentan con autonomía, recursos y poder; estos actores no son únicamente públicos, ahora los agentes privados tienen una participación activa en la entrega de servicios públicos. En estas nuevas condiciones, el Estado asume un papel de regulador en el que se hace imperante la utilización de la negociación y la persuasión para alcanzar sus objetivos, además de un liderazgo enfocado a crear las condiciones para la cooperación y la coordinación entre los agentes (Salamon, 2002).

Después de la crisis de la deuda que sufrió América Latina en los años ochenta, varios países, incluido México, tuvieron que adaptarse al nuevo orden económico mundial. Es por ello que se impulsó una serie de reformas que transfirieron los controles administrativos y políticos del gobierno central a otros actores, tanto públicos como privados. Estas medidas de la nueva gestión pública, promovidas fuertemente por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, buscaban el adelgazamiento del Estado e incluían la descentralización, entendida como un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles centrales a los locales (Falleti, 2006).

La descentralización implica una nueva forma de gestión pública en la que se involucra a una mayor cantidad de actores en pro de la eficiencia y el fortalecimiento democrático. Esto se lograría porque, en teoría, la transferencia de poder a otras ramas del gobierno crea una especie de balance que impide el abuso de poder. Además, como ya mencionamos, el contacto directo de los ciudadanos con los tomadores de decisiones lograría que la voz de los electores se escuche e incorpore, proporcionando así servicios de calidad y cantidad

necesarias para cada población. Sobre todo, la descentralización geográfica provocaría que los ciudadanos se movieran a las jurisdicciones que les proveyeran la canasta de políticas que más les satisficieran (Weimer & Vining, 2005).

Se puede clasificar a la descentralización en tres tipos (Falleti, 2006): la administrativa, la fiscal y la política. La primera se refiere a la transferencia de la administración y prestación de servicios sociales, como educación y salud, en la cual se puede incluir o no el traspaso de autoridad y de recursos. La segunda busca la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales a través de transferencias directas o de dar autonomía tributaria a los estados. Y, finalmente, la tercera consiste en reformas encaminadas a la mayor apertura de espacios de representación a nivel estatal o regional. Es importante recalcar que cada tipo de descentralización involucra diferentes beneficios y retos, dependiendo de su planeación y de la manera en que se combinen.

Los gobiernos optan por una política de descentralización por diversas razones: políticas, económicas y de eficiencia. Entre las políticas están la redistribución de poder político, el control de situaciones conflictivas y la democratización. Las económicas buscan disminuir la carga económica del poder central y reducir el déficit público, transfiriendo esta responsabilidad a los niveles subnacionales. Por último, las de eficiencia y calidad suponen que las unidades descentralizadas tienen mejor acceso a la información sobre preferencias, necesidades y condiciones de la comunidad, y que la utilización de esta información debería aumentar la eficiencia (CEPAL, 1998).

Sin embargo, en los últimos años se ha visto que la descentralización no ha logrado a cabalidad todos los beneficios prometidos, ya que los resultados en los diferentes países han sido mixtos. En este sentido, el Banco Mundial (2008) señala que no se ha llegado a conclusiones firmes, pero que en general la descentralización ha aportado mayores beneficios

en los servicios educativos en aquellos países en los que se ha involucrado a la comunidad, a diferencia de los servicios de salud, en los cuales se ha visto mermada la calidad del servicio.

Además de que no se han cosechado los frutos esperados, otros problemas han surgido a raíz de la implementación de la descentralización: la pérdida de voz única y coherencia como gobierno; la falta de una coordinación e integración de los líderes políticos y, por último, una carencia de responsabilidad por parte de los gobiernos y ciudadanos. Todo esto ha llevado a repensar esta política e incluso se ha sugerido el regreso al centro como una posible solución (Peters, 2004). Estudios empíricos recientes muestran una contradicción entre los países que aún siguen apostando a los beneficios de la descentralización y otros, como Noruega, con una gran tradición descentralizadora, que han decidido recentralizar a nivel regional su sistema de salud (Mosca, 2006).

Para el Banco Mundial (2008) existen ciertos elementos necesarios, aunque no suficientes, para que la descentralización en general tenga un impacto verdadero en la prestación de servicios: recursos financieros suficientes, responsabilidad en el uso de los recursos, compromiso por parte del gobierno y la capacidad de las burocracias locales.

1.2.1 La implementación de políticas públicas en un contexto descentralizado

Como ya mencionamos, esta delegación de recursos, actividades o autoridad a niveles subnacionales de gobierno complejiza la implementación de políticas públicas promovidas por el gobierno central, debido a que los gobiernos estatales tienen ahora la capacidad de retener o condicionar la contribución necesaria para llevar a cabo la política. Esto se dificulta aún más cuando el gobierno central no tiene la capacidad de coerción, obligándolo a buscar los incentivos necesarios para lograr una cooperación voluntaria (Weimer & Vining, 2005).

Adicionalmente, la literatura especializada menciona tres razones que explican la heterogeneidad de los resultados en la descentralización de las políticas sociales. Uno, las políticas se diseñan desde un punto de vista central y no toman en cuenta factores cruciales como la asignación clara de responsabilidades, la capacidad de las burocracias y la insuficiencia de los recursos. Dos, los recursos transferidos desde el gobierno central no son asignados con criterios de eficiencia y calidad. Finalmente, no existen instituciones o mecanismos que promuevan la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Cabreró *et al.*, 1998; Díaz Cayeros, 2004; Fizbein, 2005; Cabreró, 2007; Martínez-Pellegrini y Flamand, 2008, en Flamand, Moreno-Jaimes & Martínez-Pellegrini, 2010).

El diseño centralizado de las políticas, en general, suele considerar poco a los “burócratas de la calle”, es decir, a los actores que implementarán el proyecto, pues únicamente se les percibe como operadores mecánicos, sin tomar en cuenta sus necesidades económicas y sus capacidades profesionales. El hecho de que la implementación considere las características y disparidades entre los agentes implementadores puede ser la diferencia entre una implementación efectiva o no, porque contar con los recursos necesarios permite que las tareas asignadas se realicen de forma adecuada; en cuanto a las capacidades profesionales, contar con cuadros capacitados permite una mejor gestión y mayores capacidad de negociación e innovación (Cabreró, 2007) (Cabreró, 1998).

Es esencial que la asignación de recursos del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales siga reglas que promuevan la eficiencia y calidad de la aplicación del proyecto, y no criterios electorales o inerciales, pues, de otra forma, los gobiernos subnacionales no tendrán los incentivos para llevar a cabo las acciones necesarias para implementar una política efectiva, ya que obtener mayores apoyos no considera este criterio.

Finalmente, la coordinación intergubernamental es un tema que se agudiza con la descentralización, porque la inclusión de nuevos actores puede provocar una desarticulación y falta de coherencia de las políticas públicas. Este último punto se discutirá con mayor profundidad en el siguiente apartado, pues constituye uno de los puntos cruciales en la investigación.

1.3 La coordinación intergubernamental

La coordinación intergubernamental se ha estudiado relativamente poco en América Latina, especialmente en México. El conocimiento detallado y sistemático de la forma en que los distintos niveles de gobierno interactúan y se coordinan para optimizar y hacer más efectivo el uso de los recursos es todavía una laguna importante en la literatura en ciencia política (Flamand, Moreno-Jaimes, & Martínez-Pellegrini, 2010). En este apartado haremos una revisión del concepto de coordinación intergubernamental y su creciente importancia en contextos descentralizados, pues en la tesis lo utilizaremos como uno de los elementos necesarios para una implementación efectiva.

La coordinación es el intento de optimizar la coherencia y consistencia de las decisiones políticas, así como la implementación de políticas públicas a través de diferentes políticas, actores y niveles (Wollmann, 2003). Puede darse de manera horizontal o vertical, y no sólo entre niveles de gobierno sino también entre sectores no gubernamentales, además de que puede desplegarse a través de recursos políticos, económicos, administrativos e incluso de tipo ideológico (Molina & Licha, 2005; Moro & Reppeto, 2005, en Cabrero, 2007).

Existen cuatro modalidades en la coordinación intergubernamental: la dinámica de arriba-abajo, en la cual el gobierno central dirige la coordinación; el modelo del donante-receptor, en el que predomina la dependencia entre los actores y ninguno prevalece sobre el otro; el modelo basado en la jurisdicción, que es la capacidad de los gobiernos para negociar

apoyos que provienen del gobierno central; y, finalmente, el modelo de redes políticas, en el cual no existe un liderazgo central, sino una serie de actores públicos o privados, cada uno con metas y estrategias propias (Agranoff & McGuire, 2001). Estas cuatro modalidades se observan en el caso de Estados Unidos; para el caso de América Latina, la modalidad de coordinación intergubernamental que prevalece es la de arriba-abajo (Cabrero, 2007).

En un contexto complejo de descentralización y transversalidad de las políticas, en el cual existe una importante cantidad de actores y donde los problemas deben ser tratados intersectorial e interregionalmente, la coordinación intergubernamental es crucial en el diseño e implementación de las políticas sociales debido a los problemas de falta de articulación, pérdida de coherencia y de cooperación, lo que se traduce en fallas de eficiencia y de democracia (Cabrero, 2007).

Como ya mencionamos, en este nuevo entorno los administradores de la política no pueden asumir que el apoyo se va a dar entre los diversos actores, sino que tiene que trabajar en construir una infraestructura de comunicación que ayude a alcanzar los objetivos deseados. Esto se puede lograr usando o construyendo intereses comunes o facilitando la cooperación a través del intercambio (O'Toole, 2003).

Para analizar las políticas sociales, Cabrero (2007) propone una matriz que genera cuatro escenarios, de acuerdo a su grado de centralización en su diseño y el nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales. El primer escenario, de la coordinación jerárquica (alto nivel de centralización y bajo nivel de coordinación), es costoso e ineficaz, con una regulación dura que no permite obtener los beneficios de la descentralización. El segundo es la dispersión (baja centralización y coordinación), cuyos problemas son la falta de sinergia, la dilución de esfuerzos y la creación de políticas contrarias. El tercero es el modelo del donante-receptor (centralización y coordinación alta), donde existe una dependencia mutua

con una mayor participación por parte de los gobiernos subnacionales; sin embargo, el usuario final debe integrar los diversos servicios. El gobierno multinivel es el cuarto escenario (centralización baja y una coordinación alta), que es el mejor, pues en él todos los participantes se ven beneficiados.

Cabrero (2007) ejemplifica la aplicación de su modelo, para el caso mexicano, colocando las políticas sociales en diversas situaciones, por ejemplo, la educación y los programas focalizados contra la pobreza como Oportunidades se ubican dentro de la coordinación jerárquica, mientras la política de salud y medio ambiente en la donante-receptor. Además, apunta que son pocos los programas sociales federales que pueden considerarse como gobierno multinivel, únicamente el Programa Escuelas de Calidad y el de Municipios Saludables.

1.4 La descentralización e implementación de políticas públicas en México

Para abonar al estudio de la implementación de políticas públicas en general y del papel que juegan las relaciones intergubernamentales en ella, elegimos el caso del sistema educativo mexicano, pues es el sector con la descentralización más antigua en nuestro país y en el que por ley debe invertirse por lo menos 8 por ciento del PIB anual. Además, el gobierno federal está obligado a entregar recursos adicionales a los estados para disminuir la disparidad entre sus condiciones educativas: estos fondos se distribuyen a través de programas que el gobierno central diseña y los gobiernos estatales operan.

El objetivo de este último apartado es dar un panorama del contexto en el que se implementa la política educativa en México, tomando en cuenta los tres elementos necesarios para una implementación exitosa: la lógica de la política, la naturaleza de la cooperación y las competencias, y, finalmente, el compromiso y la capacidad de los operadores (Weimer & Vining, 2005).

1.4.1 La lógica de la política

Recordemos que la lógica de la política se refiere a las características de la política y a las circunstancias en las que se adopta. En general, entre mayor sea la autoridad legal que se le dé a los implementadores mayor será la probabilidad de lograr los objetivos deseados. Para entender la lógica de la política educativa en México, describiremos de manera somera la descentralización del sector educativo en nuestro país y las atribuciones de los dos niveles de gobierno involucrados, el federal y el estatal⁷; específicamente, analizaremos los programas educativos federales que promueve la Secretaría de Educación Pública (SEP), pues determinar qué factores explican el desempeño efectivo de estos programas federales descentralizados constituye la contribución central de esta investigación al estudio de la implementación de políticas públicas en contextos descentralizados.

Desde 1921, cuando se creó la SEP, el sistema educativo mexicano estaba centralizado con el propósito de dar respuesta a la creciente demanda educativa, debido al aumento exponencial de la población⁸ y la incapacidad de los gobiernos estatales para llegar a las zonas más alejadas (la formación que impartían se concentraba principalmente en las zonas urbanas).⁹ Es así como surgieron varios sistemas educativos estatales y uno federal.¹⁰ Este último llegó a concentrar dos terceras partes de las escuelas de educación básica y alrededor de la mitad de las escuelas normales. Además, la SEP tenía a su cargo el diseño exclusivo de los planes y programas de estudio de educación básica y normal, y financiaba la educación en más de 90 por ciento (Pardo, 1999) (Ornelas, 2008) (Arnaut, 2010).

Esta gran concentración de actividades y la complejidad del sistema educativo nacional llevaron a la SEP, en 1973, a realizar la primera desconcentración administrativa.

⁷ Excluimos el nivel municipal, ya que la descentralización educativa en México se realizó hasta el nivel estatal.

⁸ De 1940 a 1980, la tasa de crecimiento de la población en México fue de 3 por ciento.

⁹ Para mayor información sobre la historia de la educación en México, consultar la Historia Mínima de la educación en México.

¹⁰ Sólo 19 estados, al momento de la descentralización, contaban con un Sistema Educativo Estatal.

Desde entonces, y hasta la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) en 1992, el gobierno federal hizo importantes esfuerzos por descentralizar este sector. El proyecto se concretó no sólo por la voluntad política sino por todas las políticas “desconcentradoras” iniciadas años atrás, ya que éstas construyeron el andamiaje institucional y formaron al personal técnico y administrativo (del gobierno federal y su progresiva integración al ámbito estatal) para llevarlo a cabo. También contribuyó que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se encontraba en un proceso descentralizador debido a la renuncia de su líder, y muchos de los agrupamientos locales vieron en la descentralización una posibilidad de salvación (Arnaut, 1998).

La descentralización educativa que promovió el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue exclusivamente administrativa, ya que sólo se transfirió a los estados el manejo de los planteles educativos y la relación jurídica con los empleados docentes y administrativos. En cuestión de dinero, la mayor parte del financiamiento aún proviene del gobierno central, y las decisiones sobre varios elementos que influyen el aprendizaje de los estudiantes --como la formulación de planes y programas de estudio, la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos, la elaboración concreta de estrategias para disminuir las disparidades y establecer los procedimientos de evaluación a los alumnos, los incentivos, la contratación y evaluación de los docentes (Carnoy, 2010) (Vegas & Petrow, 2008)-- aún dependen de la administración federal (Ornelas, 1998). Toda esta restructuración significó la transferencia a los estados de 700,000 empleados, entre docentes y administrativos, lo que equivalía a la mitad de los asalariados del gobierno federal de esos años, y alrededor de 100,000 inmuebles y 22 millones de bienes muebles (Arnaut, 2005).

En 1993 se reformó el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para hacer obligatorios los tres años de estudio del nivel secundaria y se promulgó la Ley General de Educación (LGE), en la cual se plasmaron las atribuciones dispuestas en el

ANMEBN para los dos niveles de gobierno.¹¹ “La LGE no aludió a la ‘descentralización’ como procedimiento jurídico-administrativo, sino se enmarcó en el concepto de ‘federalismo’ y en la noción de concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas” (Fierro, Tapia, & Rojo, 2009).

El federalismo educativo fue una política pública diseñada desde la lógica del centro, donde los estados y los municipios participaron de manera marginal, pues simplemente fueron instancias receptores de las nuevas funciones; además, fue una política de gran envergadura e implementada de manera abrupta (Cabrero, 1998). Esta reforma influyó sobre factores estructurales clave (la integración del ciclo básico obligatorio y la creación de la Carrera Magisterial), en la consolidación y reforma de los insumos nacionales del sistema educativo (reorganización curricular de la primaria, la reforma de los libros de texto nacionales, la reforma a los sistemas de capacitación del magisterio, etc.), y en la relevancia del papel de la Federación en los programas compensatorios para los grupos más marginados (Bracho T. , 2001).

Dentro del ANMEBN se reconoció la heterogeneidad de resultados en niveles educativos de los estados. Como se observa en el cuadro 1.1, en 1990 los indicadores educativos eran muy bajos, especialmente en la cobertura de secundaria y en los años promedio de escolaridad; además, las diferencias eran muy marcadas entre los estados: en la tasa neta de escolarización de nivel secundaria, la diferencia entre los estados con mayor y menor cobertura era prácticamente del doble. Con la descentralización, explícitamente, se esperaba disminuir estas diferencias. Con este objetivo el gobierno federal se comprometió a transferir recursos adicionales a los estados; así, desde 1992, la SEP ha creado una serie de programas educativos federales para ayudar a los estados con mayores rezagos. En 2008 se financiaron veintisiete programas de apoyo a la educación en todos los niveles, con un

¹¹ Estas obligaciones se tratarán con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

presupuesto de 27,350 millones de pesos, que equivale al 5.5 por ciento del presupuesto federal asignado a educación para ese año (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008). Aunque los programas proveen a los estados de recursos adicionales para la educación, constituyen una forma de intervención adicional de la SEP (y de otras dependencias del gobierno federal) en el desarrollo de la educación que ahora está en sus manos (Arnaut, 2003).

Cuadro 1.1, Indicadores educativos

	1990	Desviación estándar	Rango	2008	Desviación estándar	Rango
Tasa neta de escolarización primaria	85.6	3.5	13	101	3.4	15.5
Tasa neta de escolarización secundaria	41	12	48	81.5	7.6	36.3
% Analfabetismo	12	6.5	25	7.8	4.6	
Grado promedio de escolaridad	6.6	1		8.5	1	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e INEE, 2009

Estos programas educativos federales son diseñados de manera centralizada y administrados desde el gobierno federal, directamente por la SEP o por organismos descentralizados como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Sin embargo, la implementación de estos programas queda a cargo de las entidades federativas, con implicaciones sobre su implementación y su desempeño diferenciado en los estados que discutiremos más adelante.

La diversidad de programas con diferentes objetivos, componentes y focos de atención (que, además, se superponen con frecuencia) complica su administración tanto a los gobiernos subnacionales como a las escuelas y supervisores, lo que exige una compleja articulación y coordinación entre los niveles de gobierno para lograr una implementación efectiva.

De acuerdo con la matriz que propone Cabrero (2007) (que incluye el grado de centralización en su diseño y el nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales),

en los programas sociales, incluyendo los educativos, en el caso mexicano, al igual que en muchos países de América Latina, existen riesgos de dispersión en la política educativa, una desconexión y lucha entre los niveles de gobierno, así como una falta de complementariedad en las iniciativas; además, se observa un déficit en la construcción de mecanismos de coordinación.

1.4.2 La naturaleza de la cooperación

Este factor consiste en conocer los elementos necesarios para lograr la implementación y quién los controla, con el objetivo de conocer sus motivaciones y poder tomar acciones para lograr la implementación efectiva de las políticas. En el caso de México, la implementación de la política educativa en general y de los programas educativos federales en particular depende de tres actores principales: la SEP, Conafe, los SEEs y el SNTE, los cuales analizaremos a continuación.

La federalización educativa dio “inicio a un doble esfuerzo de integración: el de los subsistemas educativos en cada entidad federativa, y su plena integración al sistema educativo nacional, dentro de una nueva distribución de la responsabilidad educativa entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados” (Arnaut, 2003). Para ello, la SEP y los sistemas estatales educativos sufrieron fuertes reestructuraciones.

La SEP debe cumplir con funciones de regulación y de dirección técnica del conjunto de la educación básica y normal, lo que la lleva a tener dos tipos de intervenciones: a) la intervención permanente en la determinación de normas generales que regulan la operación del conjunto del sistema, la planeación, financiamiento, acreditación, evaluación e información, y b) la intervención más o menos transitoria y focalizada sobre algunos aspectos o segmentos del sistema educativo con el fin de compensar desigualdades o de introducir algunos cambios orientados a mejorar la calidad de los procesos y resultados educativos (Arnaut, 2003). Para ello

desapareció la antigua estructura y creó dos instancias: la Subsecretaría de Educación Básica, y la Dirección General de Evaluación, hoy Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (Arnaut, 2010).

Para recibir las nuevas responsabilidades, algunos estados sólo transformaron sus administraciones educativas existentes, y otros, que no contaban con una administración propia del servicio de educación básica, las crearon. En 2009, 28 entidades federativas contaban con una Secretaría de Educación encargada de los servicios educativos, y sólo 3 tenían un instituto descentralizado del gobierno local (Aguascalientes, Oaxaca y Quintana Roo). De aquellos 28, únicamente 18 operaban en forma exclusiva tanto los servicios federales transferidos como los estatales (Fierro, Tapia, & Rojo, 2009).

Sin embargo, el proceso de adaptación fue muy desigual entre los estados, y ha traído nuevos retos y problemas a los sistemas educativos estatales, determinados por la capacidad de presión y negociación de los maestros estatales y ex federales, y también por otras circunstancias tales como: el tamaño del sistema escolar transferido y el existente; la situación previa del sistema educativo; la relación entre las dos secciones sindicales de docentes, su poder político y número de afiliados; la capacidad técnica y administrativa (falta de cuadros técnicos) con que cuentan los estados para asumir sus nuevas responsabilidades; la situación laboral y contractual de los maestros en cada estado, y los obstáculos para emitir o reformar las leyes estatales de educación (Santizo, 1997).

Como ya mencionamos, el SNTE desempeña un papel muy importante en la implementación de la política educativa en México; además, no es posible diferenciarlo de manera clara de la autoridad educativa, ya que a lo largo de los años ha ampliado paulatinamente su presencia en diversas áreas de la administración pública educativa y en otros ámbitos.

El SNTE, a diferencia de otros sindicatos, es una organización prácticamente unida e incluyente, es decir, no agrupa únicamente a los docentes sino que abarca a todos los trabajadores de la educación, lo que le da un enorme poder de negociación frente a las autoridades educativas, tanto federales como estatales.

Uno de los objetivos tácitos de la descentralización fue debilitar al SNTE, pero a pesar de que se transformaron algunos aspectos laborales y la relación entre éste y las autoridades educativas, el sindicato fue ratificado como representante del personal transferido y como un interlocutor confiable y pragmático, con el que se pueden construir acuerdos y que puede garantizar la estabilidad del magisterio. Si bien se logró desplazar al SNTE de los mandos superiores de la administración educativa federal, en 2006 los recuperó en cierta medida; lo mismo ha sucedido en varios gobiernos estatales (Arnaut, 2010).

La nueva estructura del sistema educativo y sus atribuciones obligó a las instancias federal y estatal de gobierno a plantear la necesidad de una mayor comunicación, coordinación y cooperación, ya que sin esto ninguna de las dos podría desempeñar a cabalidad sus atribuciones. Si bien se han hecho esfuerzos por lograr esta cooperación, los vacíos legales y la falta de instancias suficientes de participación y articulación permanente entre ambas administraciones no han permitido una coordinación intergubernamental efectiva (Arnaut, 2010).

1.4.3 Capacidad y compromiso por parte de los operadores

Entre las entidades federativas, como lo veremos en el siguiente capítulo, existen grandes desigualdades que complican la implementación de la política educativa y sus programas. Una de las diferencias entre los estados es que no todas las administraciones educativas cuentan con la capacidad de formar y asegurar la permanencia de cuadros técnicos especializados; además, los distintos SEEs le otorgan diferente grado de atención a cada programa y una

desigual ubicación a la coordinación de los programas en el organigrama de sus administraciones educativas (Arnaut, 2010).

Frente a este panorama, la SEP, como autoridad reguladora y coordinadora, está obligada a diseñar los incentivos necesarios para lograr que los actores más importantes cooperen para lograr una implementación efectiva de la política educativa, pues no tiene autoridad coercitiva sobre ellos, ya que son los propios estados los que administran la educación. La asignación del presupuesto educativo, uno de los incentivos más importantes en manos del gobierno federal, no se hace con base en criterios de eficiencia y calidad sino mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), que simplemente utiliza elementos como: la matrícula (50 por ciento), el rezago de gasto federal por alumno (20 por ciento), el gasto educativo estatal (20 por ciento) y el índice de calidad (10 por ciento; aún no ha sido determinado por la SEP) (Mancera, 2010). Esta ponderación no resuelve el problema de las diferencias estructurales ni garantiza que el gasto educativo guarde una “relación con el grado de desarrollo y la proporción que dicho gasto significa para los presupuestos estatales” (Mancera, 2010), y en consecuencia, no promueve el mejoramiento de los SEEs.

1.5 Conclusiones

Como hemos ilustrado a lo largo del capítulo, la implementación de políticas públicas es un proceso complicado por la multiplicidad de actores involucrados, que se complejiza aún más en un contexto descentralizado en el cual están presentes otros actores con un mayor poder para decidir no cooperar si no se cuenta con los incentivos y las capacidades necesarias, lo cual constituye un reto mayor para la administración central.

Para lograr una implementación efectiva en estas circunstancias, siguiendo la literatura, es necesario tomar tres elementos en consideración: las características del programa, las condiciones del sistema educativo estatal que lo administra, así como el

contexto en el que se implementa, es decir, las características sociales, económicas y demográficas del estado o región (Merino & Flamand, 2011). El diseño del programa debe tomar en cuenta la asignación clara de responsabilidades, la capacidad de las burocracias y la insuficiencia de los recursos. La transferencia de estos recursos desde el gobierno central debe hacerse siguiendo criterios de eficiencia y calidad que estimulen la implementación efectiva de los programas. Además, deben crearse instituciones o mecanismos que promuevan la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Cabrero *et al.*, 1998; Díaz Cayeros, 2004; Fizbein, 2005; Cabrero, 2007; Martínez-Pellegrini y Flamand, 2008, en Flamand, Moreno-Jaimes, & Martínez-Pellegrini, 2010).

Es importante también considerar las características y disparidades entre los agentes implementadores, es decir, las condiciones del sistema educativo estatal y el contexto en el que se administra, ya que puede ser la diferencia entre una implementación efectiva o no, porque contar con los recursos necesarios permite que las tareas asignadas se realicen de forma adecuada (Cabrero, 1998) (Cabrero, 2007).

En México, la descentralización del sector educativo fue una política diseñada desde el centro, la cual únicamente traspasó la parte operativa a los estados y no tomó en cuenta las particularidades ni las condiciones de heterogeneidad entre ellos (v. gr. insuficiencia de recursos, capacidad de las burocracias). Tampoco se diseñaron incentivos efectivos por parte del gobierno central, como la transferencia de recursos con base a criterios de eficiencia y calidad. Además, no existen instituciones suficientes de coordinación permanente entre los diferentes niveles de gobierno.

Este es el contexto donde actualmente se implementan los programas educativos federales en nuestro país. Sin embargo, se desconoce cómo y cuánto impacta esto en cada uno de los programas y los estados. Es por ello que el objetivo de esta investigación es

identificar cuáles son las características de los programas y de los actores en dos niveles, federal y estatal, que hacen que la aplicación de un programa federal educativo sea efectiva en un contexto descentralizado.

Para conocer el impacto que tienen las condiciones de los sistemas educativos estatales en la implementación efectiva de los programas educativos federales, y, de acuerdo a ello, saber cuáles estados son los que implementan los programas de manera efectiva, en el siguiente capítulo realizaremos y contrastaremos dos índices: uno que resume las condiciones de los SEE, y otro que muestra el desempeño de los estados en la operación del Programa Escuelas de Calidad.

2 Capítulo 2. La calidad de la implementación de los programas federales descentralizados entre los estados mexicanos

¿Qué sistemas educativos estatales en México implementan de forma efectiva los programas educativos federales? Siguiendo nuestra hipótesis, la capacidad de las burocracias, el compromiso por parte del gobierno y la coordinación¹² son elementos necesarios para lograrlo. Es por ello que en este capítulo, con base en estos tres factores, construiremos el *Índice Estatal de Implementación Efectiva de Programas Educativos* (IEIE) (segundo apartado), que nos ayudará a conocer el estado que guarda nuestro país en este tema e identificaremos aquellas entidades con las condiciones más favorables para la operación efectiva de los programas educativos federales. Además, para saber la influencia que tienen las condiciones de cada uno de los sistemas educativos estatales en la operación de los programas, contrastaremos los resultados del IEIE con el *Índice de Implementación Efectiva del Programa Escuelas de Calidad*. Este último índice también nos ayudará a mostrar el grado de heterogeneidad de la implementación de PEC en los estados, que constituye una de las preguntas de esta investigación.

Las variables que incluiremos en nuestro índice se derivan de un análisis sobre las atribuciones que la Ley General de Educación (LGE) confiere a los Sistemas Educativos Estatales en México para influir en los factores del entorno escolar que afectan el aprovechamiento escolar de los estudiantes, ya que esto nos dará un marco de referencia indispensable para evaluar la operación descentralizada de programas educativos; además, este capítulo complementa el anterior al analizar los alcances de la descentralización con el fin

¹²Para fines de esta investigación, entenderemos capacidad de las burocracias como profesionalización de la estructura educativa, así que incluiremos en el índice cualquier indicador que la mida o ayude a mejorarla (siempre y cuando dependa de los estados). El compromiso por parte del gobierno lo determinaremos a través de la inversión de recursos, el uso eficiente de los mismos o cualquier actividad por parte de los estados que mejore el rendimiento de los alumnos. Por último, la coordinación se refiere a las acciones que ayudan a mejorar el trabajo y la relación entre las escuelas y las autoridades educativas estatales.

de entender cómo funciona ahora el sistema educativo y cuál es el papel de los SEE en la operación de los programas federales descentralizados.

Pero, ¿qué características del sistema educativo permiten que sus estudiantes alcancen un mejor aprovechamiento escolar y un puntaje más alto en las evaluaciones educativas? Esta es una pregunta que no tiene una respuesta sencilla ni única, ya que el aprendizaje escolar, “como todo fenómeno social de cierta importancia (...), es el resultado de la confluencia de una multiplicidad enorme de elementos” (Martínez, 2001); esto lo demuestra un estudio publicado en 1993 que identifica 288 variables independientes que pudieran tener relación con este tema (Wang, Haertel, & Walberg, 1993).

En general, estas variables se pueden dividir en tres grandes grupos: el entorno social y familiar, las características del alumno y el entorno escolar (Martínez, 2001). Específicamente en este análisis interesan las relacionadas con el entorno escolar, pues, a partir de la descentralización educativa en México, varias de ellas son potestad de los estados. Como marco de referencia utilizaremos los trabajos de Carnoy (2010) *La ventaja académica de Cuba*, y Vegas y Petrow (2008) *Incrementar el aprendizaje estudiantil en América Latina*, editado por el Banco Mundial. A pesar de que sus enfoques son distintos, el primero apunta a la importancia de la intervención del Estado, y el segundo a la autonomía de los actores; ambos estudios coinciden en los factores que afectan el aprendizaje de los estudiantes, aunque difieren en la importancia que otorgan a cada uno y en las políticas públicas necesarias para alcanzarlos.

Carnoy (2010) basa su estudio en tres países de América Latina: Cuba, Brasil y Chile. Para ello propone un modelo integral donde agrupa a las variables en *capital social generado por el Estado*, y las referentes al sistema y la política educativa. Los primeros apuntan a “la capacidad de los gobiernos para generar un entorno educativo cohesivo y solidario, a escala

regional o nacional, que beneficie el aprendizaje de todos los escolares”; es decir, el contexto, que define en buena medida lo que hacen los profesores y las escuelas.

El capital social también influye sobre el segundo tipo de variables, las referentes al sistema educativo. Éstas consideran que existen varias opciones organizativas que los gobiernos pueden elegir dependiendo de sus estilos de regulación y que tienen implicaciones sobre la enseñanza de los alumnos, por ejemplo: el tipo y calidad de los planes y programas, las oportunidades que tienen los estudiantes de acceder a la escuela, la distribución de los alumnos, la formación del profesorado, el financiamiento educativo, entre otros.

A su vez, Vegas y Petrow (2008) presentan un análisis general de los sistemas educativos de los países de América Latina, y basándose en estudios específicos sobre factores que afectan el aprendizaje de los estudiantes, ofrecen un marco general para el análisis del aprendizaje estudiantil con *cuatro* variables principales: 1) las condiciones políticas, económicas y sociales; 2) el bagaje personal y comportamiento estudiantil; 3) la dotación y comportamiento escolar que incluye a los maestros y las escuelas, y 4) los factores organizativos y las políticas (referentes a la gestión escolar, planes y programas, y la participación de los padres).

Este análisis se basa en tres componentes tomados de ambos textos (cuadro 2.1): la organización de los sistemas educativos, los maestros y la gestión¹³. La organización de los sistemas educativos se refiere a cómo se administra la educación, a saber: el gasto, los planes de estudio, el método de enseñanza, el peso del sindicato en las decisiones, etc. Los maestros son la segunda variable más importante en el aprovechamiento de los estudiantes, pues aplican los planes y los programas de estudio. Por último, la gestión escolar refiere a factores

¹³ Las características de los estudiantes son un componente importante que explica la mayor parte de la variación de los resultados (Hanushel y Luque, 2003; Pritchett, 2004 en Vegas & Petrow, 2008). Sin embargo, para el diagnóstico de los SEE únicamente nos interesan los componentes donde los sistemas educativos pueden hacer políticas al respecto.

relativos a la escuela como las instalaciones, el tiempo empleado en la escuela, el tamaño de los grupos, la supervisión, etc.

Finalmente, en el tercer apartado se contrastan los resultados del *Índice Estatal de Implementación Efectiva de Programas Educativos* con otro índice que mide específicamente el desempeño de las entidades en la operación del Programa Escuelas de Calidad. En este índice incluiremos indicadores de desempeño contruidos a partir del Sistema de Indicadores PEC (SIPEC).

Cuadro 2.1, Componentes del análisis de los Sistemas Educativos Estatales

Componente	Variables
2.1.1 Organización de los sistemas educativos estatales	<ul style="list-style-type: none"> a. Sistema educativo estatal y federal, previo a la descentralización b. Gasto Educativo Estatal c. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación d. Evaluación e. Planes y programas
2.1.2 Maestros	<ul style="list-style-type: none"> a. Educación b. Incentivos
2.1.3 Gestión Escolar	<ul style="list-style-type: none"> a. Libros de texto e instalaciones b. Relación maestro-alumnos c. Tiempo empleado en la escuela d. Supervisión

Fuente: Elaboración propia con información de (Carnoy, 2010) (Vegas & Petrow, 2008)

2.1 Análisis de los Sistemas Educativos Estatales

2.1.1 Organización de los Sistemas Educativos Estatales

Los gobiernos disponen de numerosas opciones sobre cómo organizar el sistema educativo. Estas formas de organización pueden explicar hasta 25 por ciento de las variaciones en los

puntajes de los países en pruebas estandarizadas como PISA¹⁴ (Funchs & Woessmann, 2004, en Vegas & Petrow, 2008) e influyen sobre cómo y quién tiene la responsabilidad en: la administración de los colegios; el financiamiento y el gasto; la educación, la contratación, el despido, los incentivos y el método de enseñanza utilizado por los maestros; las decisiones pedagógicas y los planes de estudio; la supervisión escolar; la influencia del sindicato de profesores; las evaluaciones de los alumnos, y la participación de los padres.

En este punto los autores discrepan ya que, por un lado, Carnoy (2010) discute las ventajas de un sistema centralizado como el de Cuba y sobre cómo las prácticas de mercado afectan de manera negativa el aprendizaje de los niños en Chile y Brasil; por otro, Vegas y Petrow (2008) mencionan que una mayor autonomía de los centros escolares se correlaciona con un mejor desempeño estudiantil (Fuchs & Woessmann, 2004, en Vegas & Petrow, 2008), aunque también mencionan que los resultados de la descentralización no son concluyentes y que de hecho pueden aumentar la desigualdad dentro de los países.

Como mencionamos en el capítulo anterior, México optó por descentralizar su sistema educativo en 1992, transfiriendo la administración de las escuelas de educación básica a los estados. A continuación veremos las repercusiones a nivel organizacional de esta decisión, a través de las cinco variables del componente uno: 1) la existencia de dos subsistemas educativos, 2) el gasto educativo, 3) proporción de afiliados al SNTE respecto al total de trabajadores del gobierno estatal, 4) los planes y programas, y 5) el sistema de rendición de cuentas (evaluaciones).

¹⁴ Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes. Es un estudio comparativo y periódico (cada 3 años) en el que pueden participar países miembros y no miembros de la OCDE. Su objetivo principal es evaluar en qué medida los estudiantes de 15 años han adquirido conocimientos y habilidades esenciales para participar plenamente en la sociedad, y hasta qué punto son capaces de extrapolar lo aprendido (INEE, 2007).

a. Existencia de dos subsistemas educativos

Aunque esta variable no se menciona en ninguno de los dos textos, consideramos que es fundamental para entender la coordinación dentro de los SEE en México, pues trabajar con dos subsistemas complica la administración e implementación de los programas educativos nacionales y estatales, así como la coordinación entre los actores involucrados.

Antes de la descentralización, 11 estados no contaban con un sistema estatal propio o estaba muy poco desarrollado; 17 estados tenían dos subsistemas, federal y estatal, aunque predominaba el federal, y sólo 3 estados poseían dos subsistemas equilibrados. En 2009, 28 entidades ya contaban con una Secretaría de Educación, dentro de la administración estatal, como responsable de los servicios educativos, aunque sólo 18 se hacen cargo tanto de los servicios federales transferidos como de los estatales (Fierro, Tapia, & Rojo, 2009).¹⁵

b. Gasto educativo

En el texto de Vegas y Petrow (2008), la inversión educativa por parte de los estados se considera contexto, mientras que para Carnoy (2010) es parte de la forma en que se organiza el sistema. Para fines de este diagnóstico utilizaremos el gasto en educación como un factor organizativo, pues depende del gobierno el monto de recursos invertidos y la forma en que se distribuyen.

Aunque existe poca evidencia sobre la relación entre gasto educativo de los estados y el desempeño de los estudiantes, desde luego existe un nexo entre ellos. Basada en los resultados de la prueba PISA, la UNESCO (2005) advierte una tendencia a la adquisición de mejores competencias en lectura y escritura entre los alumnos de los países que dedican más inversión a la educación. No obstante, la clave no es solamente la cantidad de recursos, sino

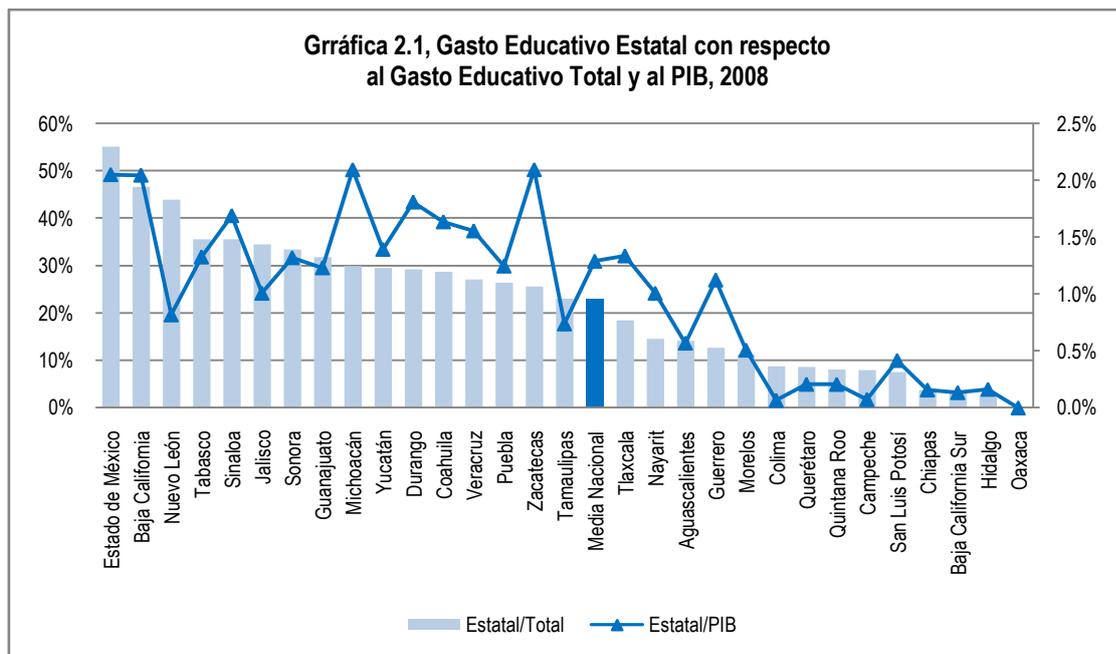
¹⁵ Oaxaca, Hidalgo, Tamaulipas, Campeche, BCS, Querétaro, Quintana Roo, Aguascalientes, Morelos, Colima, Tabasco, Yucatán, Guanajuato, Puebla, Zacatecas, Sonora y Nuevo León.

cómo se gastan. La inversión en educación, sin embargo, puede utilizarse como un proxy sobre el grado de compromiso de los gobiernos con el sector.

El Artículo 3° de la Constitución federal mexicana establece la gratuidad de la educación básica, es decir que el gobierno debe financiarla con recursos fiscales. Antes del ANMEBN, y debido al carácter centralizador del sistema educativo nacional, el gobierno federal aportaba todos los recursos necesarios para cumplir con este requerimiento, además de decidir el uso del mismo.

Con la descentralización se buscó lograr un uso más eficiente de los recursos disponibles, dando a los gobiernos estatales la autoridad decisoria con respecto a los montos y la distribución de los recursos asignados a la educación. Además, se esperaba que los recursos que el gobierno federal aportara a los estados fueran disminuyendo de manera paulatina (Pardo, 1999), y así el financiamiento de la educación sería compartido entre los gobiernos federal y estatal. Sin embargo, en la LGE no se especificaron los montos que deberían ser asignados por cada una de las partes; por ello, actualmente existen grandes disparidades entre las aportaciones que reciben los estados y las contribuciones que cada una realiza.

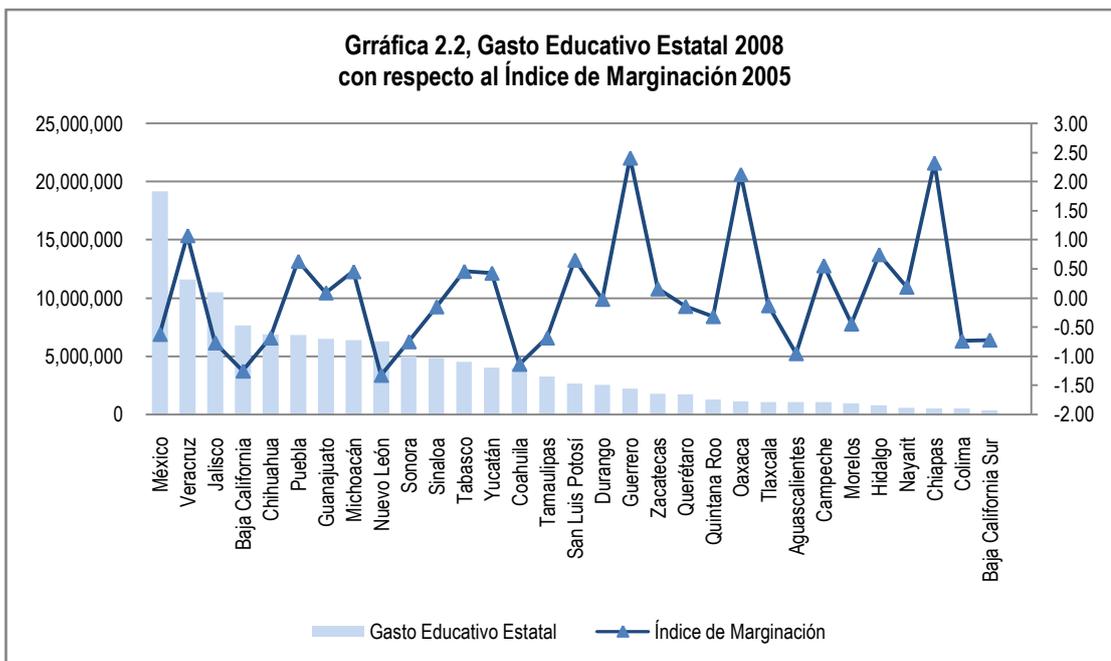
En 2008, 65 por ciento del gasto educativo provino del gobierno federal (no ha disminuido tanto como se esperaba), y el restante lo aportaron los estados, pero de una forma muy desigual (SEP(e), 2011). En promedio, los estados aportaron 23 por ciento de lo que se gasta en educación en su entidad, con una desviación estándar de 14 puntos, lo que muestra que la dispersión es muy grande; como se puede observar en la gráfica 2.1, hay estados que aportan más de 50 por ciento como el Estado de México, y otros cuya aportación es nula, como Oaxaca.



Fuente: Elaboración propia con datos de (SEP(e), 2011) (INEGI)

Si comparamos el gasto estatal en educación con respecto al Índice de Marginación observamos que estados con el mismo nivel de marginación como Guanajuato, Durango y Zacatecas (gráfica 2.2) no gastan de la misma forma, por lo tanto el gasto educativo no depende únicamente de la capacidad económica de los estado y puede ser una medida válida del compromiso de los gobiernos estatales con la educación.

Al comparar el gasto educativo que realizan con respecto al PIB (gráfica 2.1) se observa cómo la contribución de algunos estados que no aportan altos porcentajes al gasto, representa una proporción mayor respecto a su PIB que la de otros estados que invierten más de 40 por ciento. Por ejemplo, estados como Michoacán y Zacatecas, que invierten 2 por ciento de su PIB en este sector, apenas aportan 30 y 25 por ciento, respectivamente, del gasto total que se realiza en educación en esas entidades, a diferencia del estado de Nuevo León, que sólo destina 0.82 por ciento de su PIB, pero representa 44 por ciento del gasto total. De esta manera, podríamos decir que los dos primeros estados se esfuerzan más y parecerían tener, de acuerdo al indicador, mayor compromiso que Nuevo León.



Fuente: Elaboración propia con datos de (SEP(e), 2011) y (CONAPO, 2005)

Los recursos que el gobierno federal canaliza a los estados se otorgan a través de transferencias; para ello en 1997, a través de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que dio origen a los fondos de aportaciones federales, se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). El gobierno federal goza de amplia discrecionalidad en la asignación de los fondos del FAEB, ya que la LCF no contempla criterio alguno para la distribución del monto total del fondo; simplemente menciona algunos elementos para determinar la cantidad que se asignará a cada estado, como el número de planteles y de maestros. Esta dinámica no crea incentivos en los estados para mejorar la calidad de la educación, sino, en el extremo, sólo para crear nuevas plazas (CIDE, 2004).

El presupuesto se asigna tomando en cuenta el ejercicio fiscal anterior, más las ampliaciones derivadas de la creación de plazas y el aumento en las prestaciones. Cabe señalar que los fondos se han asignado con base en las condiciones acordadas tras la firma del ANMEBN, y éstas no han sido renegociadas (CIDE, 2004).

En 2007 se avanzó una reforma para asignar de manera más equitativa los recursos del FAEB, incluyendo factores como la matrícula (50 por ciento), el rezago de gasto federal por alumno (20 por ciento), el gasto educativo estatal (20 por ciento) y el índice de calidad (10 por ciento; la SEP aún no ha determinado cómo se calculará). Esta modificación no logró resolver el problema de las diferencias estructurales ni garantizó que el gasto educativo guardara una “relación con el grado de desarrollo y la proporción que dicho gasto significa para los presupuestos estatales” (Mancera, 2010).

En la última evaluación al Ramo 33 (Coneval (a), 2011) se muestra cómo, aun con la reforma, los fondos se siguen repartiendo sin considerar criterios de desigualdad como las tasas de analfabetismo o la medición multidimensional de la pobreza.

Prácticamente todos los recursos de FAEB se utilizan para financiar el gasto corriente (principalmente sueldos) derivado de la negociación entre la SEP y el SNTE, lo cual deja un margen muy pequeño para que los gobiernos estatales destinen recursos de acuerdo con las necesidades de su entidad; además, estos fondos sólo pueden utilizarse para el personal transferido en el ANMEBN, pero no para financiar a los maestros estatales, y tampoco cubren la negociación que los gobiernos estatales realizan con sus respectivas secciones sindicales. En conjunto, estas características del FAEB provocan serios problemas financieros para los estados (Coneval (a), 2011).

La transferencia del personal docente a los estados implicó la homologación de los sueldos de los dos subsistemas existentes en los estados (el federal y el estatal) (Cejudo & Zabaleta, 2009). La homologación significó importantes recursos financieros para los estados de origen federal. Sin embargo, las prestaciones sociales no se lograron regular, pues equipararlas requeriría un desembolso de recursos enorme que, hasta la fecha, se encuentra fuera de las posibilidades de los gobiernos federal y estatales.

c. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

El factor político también es considerado como contexto para Vegas y Petrow (2008), pero al igual que el gasto educativo, lo consideraremos como organizativo porque los estados ejercen cierto control. El factor político incluye el compromiso político con la educación, que no solamente afecta el financiamiento sino también el tipo de políticas que se llevan a cabo. Esto es importante porque existe evidencia de que las reformas enfocadas a la calidad son más difíciles de implementar que las relacionadas con la expansión de la educación, pues a menudo las primeras son intangibles, generales y de largo plazo; contrariamente, en las reformas de acceso los costos se diluyen y ofrecen beneficios tangibles. Otros factores que también pueden obstaculizar las reformas enfocadas a la calidad son la alta rotación dentro de la Secretarías de Educación y su debilidad frente al sindicato de maestros (Corral, 1999, en Vegas & Petrow, 2008).

En el apartado anterior vimos cómo el compromiso de los estados, medido a través de su inversión en educación, varía notablemente. Ahora consideramos el peso que tiene el SNTE en cada uno de los estados, para observar el margen de maniobra de los gobiernos estatales para realizar e implementar reformas y programas educativos, y las presiones fiscales asociadas a las negociaciones salariales.

Las presiones fiscales se deben a que los estados, además de la negociación nacional entre la SEP federal y el SNTE, acuerdan con sus respectivas secciones sindicales las prestaciones sociales adicionales. En cada estado, aunque varía, estas secciones tienen amplio poder de negociación ante las autoridades estatales, principalmente por su número de afiliados (con respecto al número de trabajadores estatales) y su capacidad de organización. La relación llega a ser tan compleja que en algunos estados la negociación involucra a varias secciones sindicales y, a veces, a maestros que no pertenecen al SNTE. Estas negociaciones

han aumentado la presión fiscal tanto para la Federación, que aporta los recursos para el pago de la nómina, como para los estados, que completan con sus propios recursos las prestaciones adicionales (Arnaut, 2010).

En el cuadro 2.2 se observa que hay 12 estados con sólo una sección sindical; 18 estados con dos secciones, de las cuales una es federal y la otra estatal; y sólo 1 estado con tres (Coahuila), y otro con cuatro (el Distrito Federal). Existen 12 secciones sindicales identificadas con la CNTE¹⁶ en 11 estados.

Para conocer el poder de negociación que las secciones sindicales tienen en los estados, utilizamos el porcentaje de afiliados al SNTE con respecto al número de empleados del gobierno estatal (gráfica 2.3). En promedio, 50 por ciento de los empleados pertenecen a este sindicato; el rango es de 66 puntos, siendo Chiapas¹⁷ el estado con mayor porcentaje de trabajadores de la educación, con 79 por ciento, mientras Colima sólo tiene 13 por ciento. En general el SNTE tiene mucho poder de negociación tanto con la Federación como con los estados, pues tienen la capacidad de organizarse y, cómo se vio en el 2006 en Oaxaca, de suspender las clases indefinidamente, lo que lo hace un actor relevante para cualquier decisión en el tema de educación básica y normal.

Otra manera de valorar el poder de las secciones sindicales dentro de los estados es la asignación de plazas, pues este procedimiento no se definió ni en el ANMEBN ni en la LGE. Antes del *Acuerdo*, prácticamente el sindicato decidía sobre la asignación y permanencia de todas las plazas docentes, directivas y de supervisión (se designaban mediante la afiliación político-sindical, el tráfico de influencias y la comercialización de plazas) o, en el caso de los maestros, una vez alcanzada su definitividad tenían el “derecho” de heredar sus plazas

¹⁶ Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), movimiento al interior del SNTE quien tiene estrategias de lucha radicales para expresar sus diversas demandas (Fierro, Tapia, & Rojo, 2009).

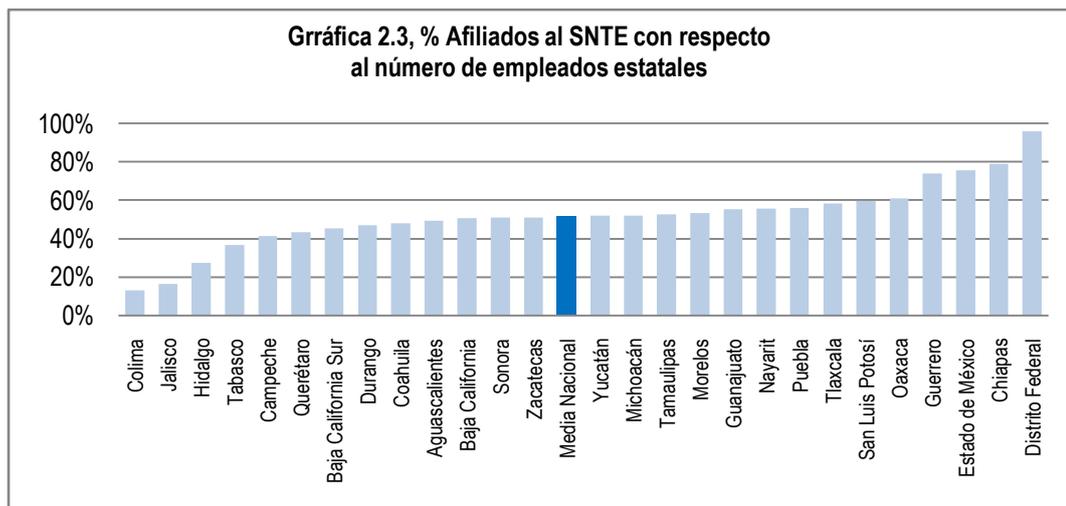
¹⁷No tomamos en cuenta al Distrito Federal porque no está descentralizado.

(Arnaut, 1998). Esto no cambió mucho a raíz de la descentralización, salvo en algunos estados donde se negoció con las secciones sindicales la asignación y permanencia por medio de exámenes (SEP, 2003, en Mexicanos Primero, 2009).

Cuadro 2.2, Estados con secciones sindicales federal o estatal del SNTE, número de trabajadores e identificación de la pertenencia a la CNTE (con*)

Entidad	Secciones federales	Trabajadores	Secciones estatales	Trabajadores
Baja California	2	16,815	37	12,362
Coahuila	5 y 35	31,112	38	10,668
Colima	6	6,921	39	1,204
Chihuahua	8*	27,005	42	13,916
Durango	12	13,842	44	5,958
Guanajuato	13	31,755	45	12,958
Jalisco	16	38,339	47	
Nayarit	20	13,228	49	2,180
Puebla	23	37,531	51	13,257
San Luis Potosí	26	30,194	52	3,170
Sonora	28	19,421	54	8,606
Tlaxcala	31*	12,111	55	2,122
Yucatán	33	15,031	57	7,544
Zacatecas	34*	14,583	58	2,855
Oaxaca	22*	45,713	59	
Estado de México	17	15,031	36*	45,778
Chiapas	7*	35,131	40*	11,153
Aguascalientes	1	12,589		
Baja California Sur	3	6,588		
Campeche	4	8,785		
Distrito Federal	9*, 10*, 11 y 43	167,560		
Guerrero	14*	36,286		
Hidalgo	15*	37,034		
Michoacán	18*	45,070		
Morelos	19*	17,694		
Nuevo León	21,50			
Querétaro	24*	12,563		
Quintana Roo	25			
Sinaloa	27,53			
Tabasco	29	20,147		
Tamaulipas	30	36,115		
Veracruz	32,56			

Fuente: (Fierro, Tapia, & Rojo, 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos de (Fierro, Tapia, & Rojo, 2009) (INEGI)

En el actual sexenio (2006-2012), a raíz de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, se estableció la implementación de un concurso nacional de oposición para la asignación de las nuevas plazas. En total se concursaron 8,236 plazas, equivalente únicamente a 18 por ciento de las plazas liberadas; el resto se asignó con los métodos tradicionales. De estas plazas, casi todas fueron federales y sólo siete gobiernos estatales cedieron plazas estatales (cuadro 2.3) para asignarlas por concurso; la principal razón puede ser que no lograron negociar la liberación de plazas con sus respectivas secciones sindicales.¹⁸ Esta dinámica de asignación de plazas deriva en que la formación y la calidad de los docentes no sean relevantes.

Como pudimos apreciar, el SNTE tiene una presencia importante en los estados que podría dificultar la implementación de programas educativos; sin embargo, no lo consideraremos en el índice porque en las entrevistas a los operadores de los dos programas que analizamos (Programa Escuelas de Calidad y en Programa de Acciones Compensatorias

¹⁸ Los resultados de este examen no fueron muy alentadores. Solamente 10 por ciento de los concursantes acreditó la prueba. De los aspirantes que actualmente cuentan con una plaza docente, solamente 40 por ciento lo acreditó, lo que significa que actualmente 60 por ciento de los maestros en funciones no cuentan con los conocimientos necesarios. Otro dato alarmante es que 36 por ciento de los que no aprobaron el examen tienen un promedio igual o superior a 9, lo que habla de la deficiente formación que se les da en las escuelas normales (Méxicanos Primero, 2009).

de Conafe), tanto a nivel nacional como estatal, sorpresivamente coincidieron en que no es una variable relevante para la implementación efectiva en términos instrumentales,¹⁹ sin embargo, consideramos que si lo es para alcanzar los objetivos finales que persiguen los programas. Una de las posibles razones, en el caso específico de estos dos programas, es que ambos dan recursos adicionales a las escuelas y profesores sin condicionarlo al rendimiento de los estudiantes o de los docentes, por lo cual no interfieren con los intereses del sindicato.

Cuadro 2.3, Estados que cedieron plazas estatales

Entidad	% plazas cedidas con respecto a las concursadas en cada estado
Baja California	0.01
Sonora	46.5
Yucatán	81.7
Nuevo León	42
Guanajuato	55
Chiapas	13
Jalisco	28

Fuente: Elaboración propia con datos de (Méxicanos Primero, 2009)

d. Evaluación

La evaluación de los alumnos y los profesores es una herramienta importante para que los encargados de dirigir la educación en los estados puedan adecuar sus políticas públicas y saber si sus esfuerzos están rindiendo los resultados esperados (Carnoy, 2010).

La evaluación educativa en México es una práctica reciente que ha logrado consolidarse en los últimos años. En la década de los setenta y ochenta, se comenzaron a calcular las primeras estadísticas del sistema educativo mexicano y a aplicar las primeras evaluaciones. Posteriormente, a raíz de la descentralización, la tarea de evaluar al sistema

¹⁹ Por términos instrumentales nos referimos a los procesos operativos que permiten hacer llegar los apoyo, monetarios o en especie, a los beneficiarios.

educativo nacional quedó bajo la batuta del gobierno federal, aunque los gobiernos estatales también podían realizarla en sus propios sistemas.

En los años posteriores a la descentralización se desarrollaron herramientas de evaluación y se comenzó a participar en pruebas internacionales de aprendizaje. A partir de 2002, la evaluación adquiere un papel estratégico como pauta para la planeación y la rendición de cuentas; se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y la SEP comienza a aplicar pruebas de aprendizaje de tipo censal en la educación básica, llamadas Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Educativos (ENLACE) (Martínez & Blanco, 2010).

Los directores de las escuelas primarias en México declaran que las evaluaciones, tanto internas como externas, que se realizan a las escuelas se basan principalmente en los puntajes de los alumnos en las pruebas y en las tasas de aprobación/reprobación (94 y 97 por ciento, respectivamente) (OCDE, 2008). Además, mencionaron que los resultados de estas evaluaciones tienen influencia, principalmente, en la evaluación de la gestión escolar (89 por ciento), la evaluación del maestro (91 por ciento) y la asistencia que se presta a los maestros para mejorar su enseñanza (85 por ciento).

En el cuadro 2.4 se presenta un índice para evaluar el sistema de rendición de cuentas²⁰ que tienen los estados, en el que se “mide el nivel al que son realizadas las evaluaciones educativas; tiene 5 categorías (5 es lo máximo) que van desde la evaluación nacional hasta evaluaciones diseñadas a nivel estatal donde se publican los resultados y existe una retroalimentación por parte de las escuelas” (Álvarez J. *et al.*, 2007, en Cejudo & Zabaleta 2009). Únicamente Colima y el Distrito Federal cuentan con un sistema de rendición de

²⁰ En este contexto la rendición de cuentas se refiere a las evaluaciones educativas hechas por los estados (Álvarez, García, & Patrinos, 2007).

cuentas integral,²¹ mientras que el Estado de México, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas disponen sólo de evaluaciones federales. Consideramos que este indicador es una aproximación del compromiso con la calidad de la educación por parte de los gobiernos estatales, pues es una herramienta que los ayuda, entre otras cosas, a desarrollar estrategias para mejorar el rendimiento de los estudiantes.

Cuadro 2.4, Sistema de rendición de cuentas

Estado	Puntaje
Colima	5
Distrito Federal	5
Aguascalientes	4
Baja California	4
Guanajuato	4
Hidalgo	4
Morelos	4
Sonora	4
Campeche	3
Chiapas	3
Nuevo León	3
Querétaro	3
Quintana Roo	3
Chihuahua	2
Coahuila	2
Durango	2
Nayarit	2
Puebla	2
San Luis Potosí	2
Sinaloa	2
Tamaulipas	2
Veracruz	2
Yucatán	2
Estado de México	1
Guerrero	1
Jalisco	1
Oaxaca	1
Tabasco	1
Tlaxcala	1
Zacatecas	1

Fuente: Álvarez J. *et al.*, 2007 en Cejudo & Zabaleta, 2009

²¹ Un estado con un sistema de cuentas integral es aquel que efectúa tanto evaluaciones nacionales como estatales, además, publica los resultados y existe una retroalimentación por parte de las escuelas (Álvarez J. *et al.*, 2007, en Cejudo & Zabaleta 2009).

El desarrollo de esta práctica genera otros beneficios como: los avances técnicos y la formación de un grupo de especialistas; la creciente conciencia ciudadana del derecho a conocer los resultados, y su uso, por parte de algunos estados y la Federación, como referente para la toma de decisiones. También se han presentado aspectos desfavorables referentes al número excesivo y creciente de evaluaciones, el predominio de este tipo de evaluaciones sobre las que se hacen en el aula, y el uso inapropiado de los resultados, además de que se les ha dado un peso excesivo para el diseño de políticas públicas al grado de que en este sexenio la prueba PISA, realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “se ha vuelto el referente para la primera meta del Programa Sectorial de Educación” (Martínez & Blanco, 2010).

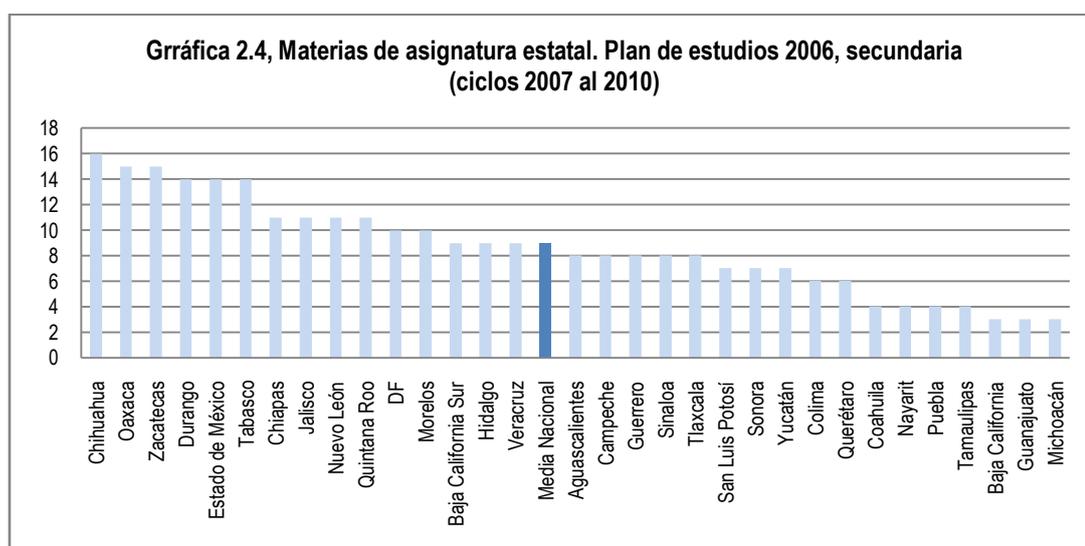
e. Planes y programas

Una de las políticas educativas más importantes y de las que dependen todos los sistemas educativos son los planes y programas escolares que definen los objetivos sobre lo que deben saber y hacer los estudiantes; a veces están elaborados por el gobierno central, y otras son establecidos por las propias escuelas y docentes. “El análisis de las evaluaciones internacionales indica que los estándares centralizados de planes de estudio emparejados con la flexibilidad local en la implementación curricular se asocia con mejores puntajes en las pruebas” (Woessmann, 2003, en Vegas & Petrow, 2008).

En México, después de la descentralización, la elaboración de los planes y programas, y la producción y actualización de los libros de texto siguieron siendo atribuciones exclusivas del gobierno federal, con algunos ligeros cambios donde se abrieron espacios a la participación de los gobiernos estatales y otros actores en la elaboración de los mismos. Desafortunadamente, hasta ahora, y a pesar de que se han realizado cuatro grandes reformas en los distintos niveles educativos de educación básica, “los estados han tenido una débil y

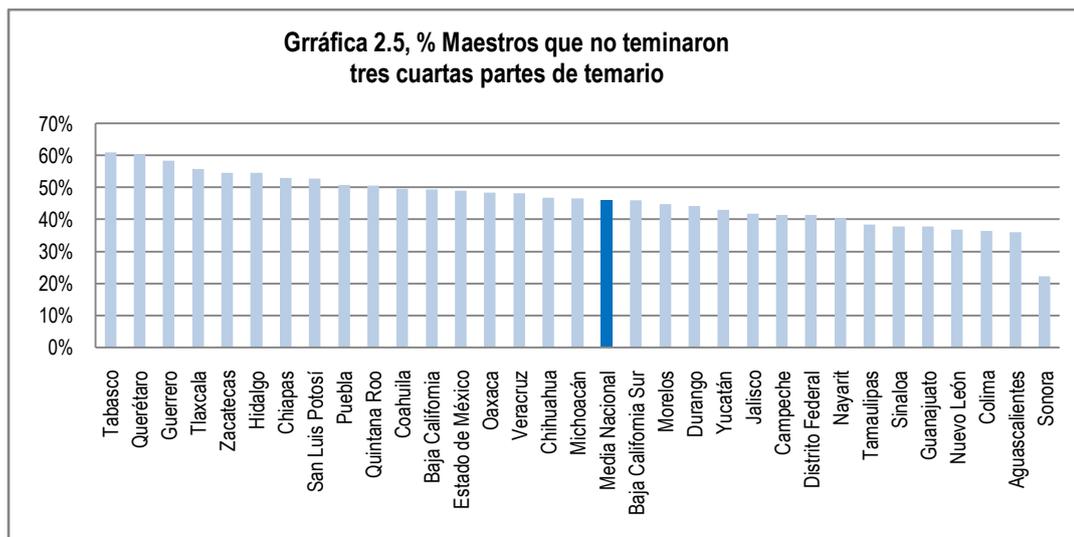
fluctuante participación en el diseño de planes y programas, y una intervención prácticamente nula en la elaboración y autorización de los libros de texto” (Arnaut, 2010).

Por ejemplo, en la gráfica 2.4 se muestra el número de materias de asignatura propuestas por los estados en el plan de estudios 2006, para los siguientes cuatro ciclos escolares, a nivel secundaria; existe variación entre los estados en la participación de esta atribución: mientras Chihuahua propuso 16 materias, Baja California, Guanajuato y Michoacán únicamente 3. Este puede ser un indicador del compromiso por parte del gobierno estatal, ya que demuestra su esfuerzo por complementar los programas educativos federales de acuerdo al interés y necesidades de su población.



Fuente: Elaboración propia con datos del (IFAI , 2011)

Uno de los retos del gobierno es asegurar que los planes y programas, independientemente del contenido, se implementen de manera homogénea en todo el país. Para ello, no basta con diseñar y plantear el programa con base en las necesidades locales, sino que se debe contar con profesores que tengan los conocimientos científicos y pedagógicos necesarios para enseñar los programas, además de dar apoyo técnico a todos los involucrados en el proceso (Carnoy, 2010) (Ferrer, 2004 en Vegas & Petrow 2008).



Fuente: Elaboración propia con datos de (INEE, 2008)

En México, la efectiva implementación de los planes y programas está a cargo de los sistemas educativos estatales. Sin embargo, como muestra la encuesta realiza a directores de tercero de secundaria en la prueba EXCALE (gráfica 2.5), poco menos de la mitad de ellos cubrieron apenas tres cuartas partes del programa escolar. El rango fue de 39 puntos porcentuales; el estado con la menor cobertura del programa escolar fue Tabasco, donde 6 de cada 10 maestros no cubrieron ni tres cuartas partes del programa, mientras que en Sonora sólo 2 de cada 10 profesores no lo hicieron. Estos datos indican que la implementación entre los estados es heterogénea, aunque con una dispersión baja (desviación estándar 0.08). Las posibles razones de esta disparidad son la falta de capacidad de los maestros y el deficiente apoyo por parte de los supervisores que reciben para lograr este cometido (analizaremos estos argumentos en el siguiente apartado), por lo que puede ser una medida del compromiso por parte de los SEE. Por ejemplo, Aguascalientes y Querétaro son estados con características económicas y demográficas similares, al igual que sus sistemas educativos estatales (ver capítulo 4), sin embargo, tienen un porcentaje de maestros que no terminan tres cuartas partes del programa muy distinto, 36 y 60 por ciento respectivamente, lo significa que hay otros

factores, además de los económicos e institucionales, que lo determinan, como un sistema de supervisión efectivo que depende por ley de los estados.

2.1.2 Maestros

Como ya mencionamos, los maestros son una pieza clave para la aplicación efectiva de los planes educativos y, por ende, para lograr un mejor aprovechamiento y aprendizaje de los estudiantes; se ha demostrado que después de las características del estudiante, los maestros son la variable más importante para explicar la variación en el aprendizaje (OCDE 2005). ¿Qué permite a los gobiernos reclutar y desarrollar maestros efectivos? Diversos estudios han mostrado que la educación y la formación pedagógica, la experiencia, la motivación, la rotación y la vocación profesional son factores que influyen en la efectividad del maestro (Carnoy, 2010) (Vegas & Petrow, 2008).

Antes de la descentralización, la tarea de capacitación y formación de nuevos maestros concernía exclusivamente al gobierno federal. Con la descentralización, el gobierno central conservó únicamente la facultad de la elaboración de los planes y programas de la educación normal, y transfirió a los gobiernos estatales la relación jurídico-laboral de todos los profesores federales incluyendo la negociación de las prestaciones, pero excluyó la negociación salarial. También se les cedieron los servicios de formación, actualización, capacitación y mejoramiento profesional de los maestros de educación básica, para lo cual se les traspasó la administración de las escuelas normales. Finalmente, los programas de incentivos quedaron bajo un esquema llamado *Carrera Magisterial* y, como ya se ha mencionado, la asignación de las plazas es un tema que no se ha logrado regular. Para comprender mejor cada una de estas facultades de los SEE, las analizaremos por separado.

f. Educación

Las investigaciones académicas no han alcanzado consenso en cuanto a la relación entre el nivel educativo del profesor y su experiencia con el aprendizaje de los estudiantes; sin embargo, desde luego, los maestros deben contar con un nivel mínimo de conocimientos y experiencia para asegurar su efectividad docente (UNESCO, 2004).

En México, el sistema de formación de maestros se divide en dos subsistemas: el de formación inicial para futuros maestros y el de educación continua. Antes de la descentralización, ambos subsistemas estaban a cargo del gobierno federal; posteriormente, en la LGE se estableció que los estados, de manera exclusiva, debían prestar estos servicios bajo los lineamientos establecidos por el gobierno federal (encargado de realizar los planes y programas, y de regular el sistema de formación de maestros). Con esta nueva prerrogativa se buscó intensificar las acciones en este campo y promover una mayor cooperación entre los órdenes de gobierno. Sin embargo, actualmente la administración de estos dos subsistemas es muy compleja y ambigua, y a pesar de que se han hecho esfuerzos de parte de los dos órdenes de gobierno para impulsar mejoras y promover programas, no se ha logrado garantizar su calidad y permanencia, y tampoco evitar la superposición de acciones. La falta de una regulación clara que determine las competencias de cada uno de los dos niveles de gobierno y de otras instancias que también participan (Arnaut, 2010) ha ocasionado problemas que analizaremos a continuación.

Uno de los problemas que enfrentan los estados en América Latina y en Estados Unidos es el tipo de aspirantes que desean estudiar en una escuela normal, pues generalmente son menos aptos por dos razones centrales: la primera es que la sociedad en general no valora la educación y, por ende, la figura del profesor se encuentra devaluada; y la

segunda son los bajos salarios (Carnoy, 2010) (Hanushek y Pace, 1995; Villegas-Reimers, 1998; Vegas, Murnane & Willett, en Vegas & Petrow 2008).

Sin embargo, en México existe evidencia de lo contrario, ya que 60 por ciento de los padres de familia y 64 por ciento como los maestros creen que la educación es lo que se requiere para tener éxito en la vida (Fundación Este País, A.C., 2005),²² por lo que podemos decir que la educación tiene un valor importante en el país. En cuanto a los salarios, 46 por ciento de los maestros de educación básica reciben entre 5 y 10 salarios mínimos, que en 2011 equivaldría a ganar entre \$8,750 y \$17,463 al mes. Estos salarios son comparables con el salario promedio de un profesionista en México (\$10,408 pesos) (Observatorio Laboral, 2009). En tanto, sólo 32 por ciento de los profesores gana entre 1 y 5 salarios mínimos, sobre todo en las zonas centro y sur del país.

Por lo anterior, a diferencia de otros países, en México la demanda por ingresar al magisterio no es un problema, ya que resulta atractiva la profesión docente, sobre todo en los estratos sociales medio y medio-bajos, porque representa un ingreso seguro, con prestaciones y con la posibilidad de obtener promociones horizontales y verticales (Nieto, 2009). En la encuesta ENCRAVE, 80 por ciento de los profesores consultados declararon que si tuvieran la oportunidad de escoger su profesión nuevamente, volverían a seleccionar ser maestros. El 46 por ciento decidió dedicarse a la docencia porque le gustó la carrera o porque tiene vocación, y solamente 3 por ciento porque no tenía otra opción. El reto en el caso mexicano es elegir a los mejores candidatos.

En varios países de América Latina, incluido México, se han hecho esfuerzos para reforzar el aprendizaje de los maestros de educación básica y mejorar su estatus ascendiendo

²²Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores de maestros y padres de familia de la Educación Básica en México (ENCRAVE), realizada por la Fundación Este País, A.C. en 2005. La encuesta se realizó a 2,321 maestros de primaria y secundaria en activo y a 2,423 padres de familia con hijos en primaria o secundaria a nivel nacional.

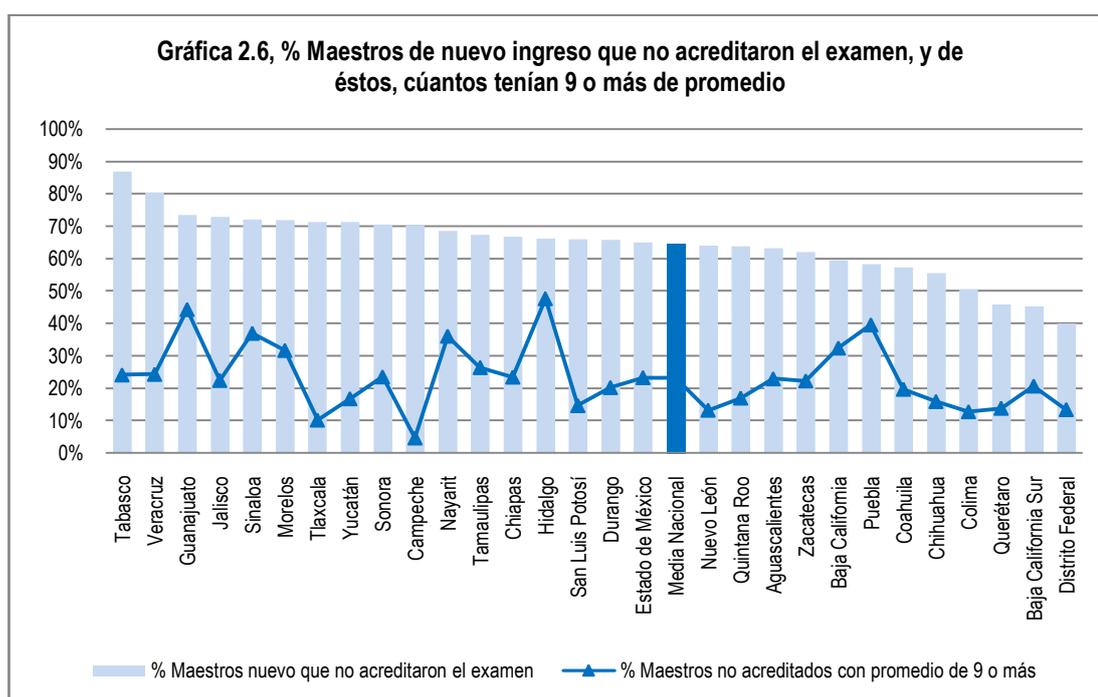
a nivel universitario su preparación; sin embargo, muchas reformas han fracasado en el intento de mejorar la calidad de los maestros (Vegas & Petrow, 2008). Algunas de las razones son que estas carreras universitarias se vinculan sólo de manera marginal a los planes y programas vigentes en los distintos niveles (Carnoy, 2010).

En México, en 1997, dio inicio una reforma curricular de las escuelas normales, que continuó hasta el gobierno de Vicente Fox con la reforma a las escuelas normales superiores. Esta reforma hizo énfasis en las habilidades pedagógicas de los maestros, además de que se espera utilicen el método de solución de problemas para que los alumnos *aprendan a aprender*. A pesar de que su implantación es local, la SEP y el SNTE son los encargados de vigilar que exista cierta homogeneidad entre los estados (Ornelas, 2008).

La propuesta curricular, en general, ha logrado mejorar la infraestructura de las normales; ha dado mayor capacitación a los profesores, y ha promovido su participación en congresos y otros encuentros. En la práctica, sin embargo, no se ha implementado de manera efectiva y homogénea (Ornelas, 2008), ya que como se muestra en la gráfica 2.6, en 2008, en promedio, 65 por ciento de los profesores nuevos que concursaron por una plaza no acreditaron el examen; de éstos, 23 por ciento tenía un promedio en la licenciatura de 9 o más (Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes, 2008, en Mexicanos Primero, 2009). Esto revela la baja efectividad de las escuelas normales en el país, a pesar de que ahora es una carrera universitaria y, por tanto, el número de años de estudio es mayor.

Además, los resultados son muy heterogéneos; por ejemplo, en Tabasco casi 90 por ciento de los nuevos maestros reprobaron el examen, mientras que en el Distrito Federal sólo 40 por ciento reprobó. La dispersión entre los valores de todos los estados es de 10 puntos, lo cual implica que la mayoría de los estados se encuentra en un intervalo de reprobación entre 54 y 74 por ciento. Por tanto, podemos decir que la ineficacia es generalizada.

Otro indicador de la baja calidad de las escuelas normales es que en estados como Hidalgo casi 50 por ciento de los reprobados tenía un promedio de 9 o más, es decir, eran los mejores estudiantes. A nivel nacional, 23 por ciento de los “buenos” estudiantes reprobaron el examen. Cabe destacar, además, que los resultados de la prueba se ajustaron, pues de haber tomado solamente a los maestros que obtuvieron 70 o más de calificación, sólo 28 por ciento habría acreditado y no hubiese sido posible cubrir las plazas disponibles.²³



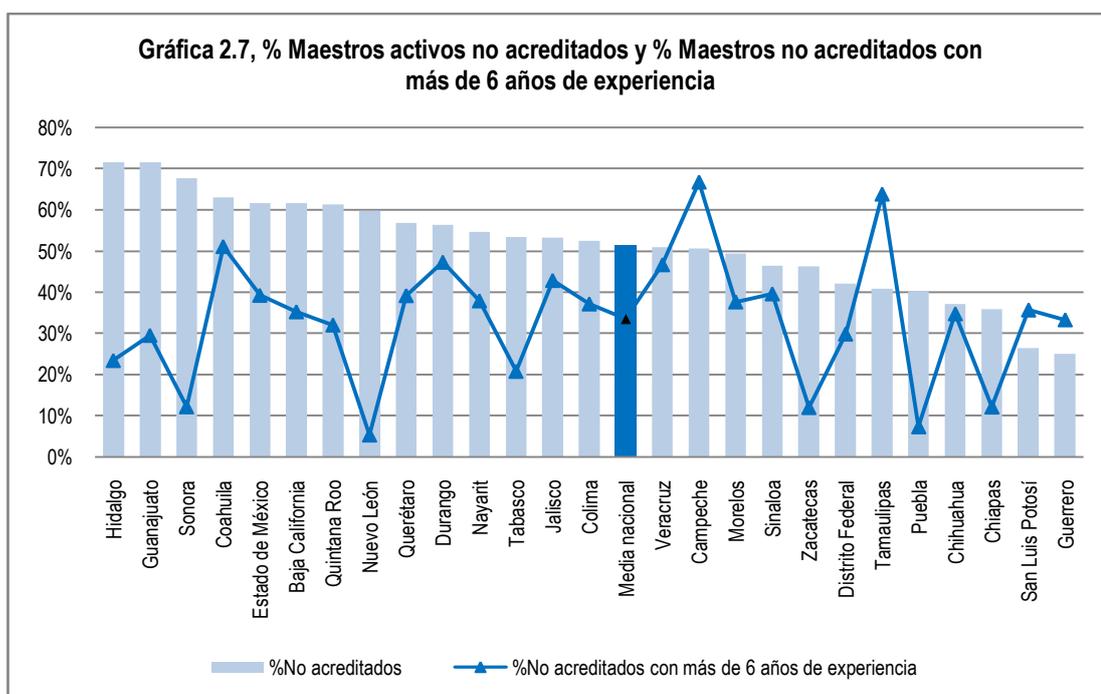
Fuente: Elaboración propia con los resultados del (Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes, 2008 en Mexicanos Primero, 2009).

En México, el porcentaje de maestros que reportaron haber tomado un curso de desarrollo profesional durante los 18 meses anteriores fue de 92 por ciento (3 por ciento más que el promedio de la OCDE) (OCDE, 2008). Estos datos varían de acuerdo a su nivel educativo anterior, es decir, los profesores con nivel de maestría o mayor grado académico recibieron casi dos veces más días de capacitación. Esta alta participación se debe a que dos terceras partes de los días dedicados a la preparación fueron obligatorias (15 por ciento más

²³ Aunque no podemos descartar que un diseño deficiente del examen nacional contribuya en parte a estos resultados (Cárdenas, 2009).

que el promedio de la OCDE). Sin embargo, a pesar de estos altos niveles de participación, 80 por ciento de los maestros reportan que les hubiera gustado mayor capacitación, pues la que recibieron no cubrió sus necesidades.

Para valorar a los docentes que laboran en las escuelas de educación básica y la efectividad de los programas de capacitación continua, observamos que en el primer examen nacional de asignación de plazas, en promedio, 5 de cada 10 profesores en funciones reprobaron el examen, y de éstos, 30 por ciento tenían experiencia de 6 o más años (gráfica 2.7). Una vez más, los resultados varían mucho entre los estados: por ejemplo, en Hidalgo y Guanajuato más de 70 por ciento de los profesores que actualmente tienen una plaza no lograron obtener otra en este concurso, mientras que en Guerrero únicamente reprobó 25 por ciento. Sin embargo, tanto en Hidalgo como en Guanajuato, los profesores que no acreditaron más de 70 por ciento tenían menos de 6 años de experiencia, a comparación de otros estados como Campeche y Tamaulipas donde más de 60 por ciento de los reprobados tienen más de 6 años impartiendo clases.



Fuente: Elaboración propia con los resultados del (Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes, 2008, en Mexicanos Primero, 2009).

Los resultados del concurso permiten apreciar cómo la educación normal y continua de los maestros en los estados en general es deficiente, ya que a nivel nacional aprobó únicamente 34 por ciento de los maestros, con un rango de 43 puntos. En este sentido, el estudio que realiza la OCDE sobre la enseñanza y el aprendizaje (TALIS) muestra que 64 por ciento de los directores entrevistados reporta falta de maestros calificados, casi el doble de la media de países miembros (38%), lo que dificulta el aprendizaje. Desafortunadamente no existen pruebas anteriores que nos permitan determinar si estos resultados han mejorado o empeorado a raíz de la descentralización (OCDE, 2008).

Aunque el concurso nacional para la asignación de plazas docentes es un avance para procurar que se asignen a los mejores maestros, no resuelve el problema de la efectividad del sistema pues, por un lado, el número de plazas que se concursa es muy bajo (sólo 18 por ciento), y por otro, es complejo exigir a los profesores mejores resultados sin brindarles las herramientas y conocimientos necesarios para competir por una plaza.

Existen acciones que los gobiernos pueden desarrollar para mejorar la efectividad de los profesores. Por ejemplo, deben reforzarse, durante su estancia en la escuela normal, el conocimiento de los futuros maestros en las materias que van a impartir dándoles educación de alta calidad y evaluándolos respecto a la especialización universitaria de estas materias (Carnoy, 2010)²⁴.

Además, hay evidencia de que “los maestros con menor experiencia son los menos efectivos, en especial durante los primeros tres años de su carrera” (Darling-Hammond, 2000, en Vegas & Petrow, 2008); sin embargo, “un entrenamiento más efectivo y de más largo plazo puede compensar el efecto del maestro novato” (Denton y Peters, 1988; Andrew y Schwab,

²⁴Carnoy (2010) menciona que estos problemas están asociados a la separación de los departamentos de pedagogía de las otras facultades universitarias.

1995, en Vegas & Petrow, 2008); esto se puede lograr a través de la supervisión de las primeras experiencias de los profesores, lo que los puede ayudar a comprender cómo aplicar el programa de forma efectiva (Carnoy, 2010).

En cuanto a los profesores con mayor experiencia, se ha visto que el aprendizaje colaborador y continuo puede ayudarlos a mantener y mejorar sus destrezas (Rosenholtz, 1989, en Vegas & Patrow, 2008). Para lograr tanto la integración de los profesores nuevos como la superación continua de los maestros experimentados, la supervisión es muy importante; por tanto, ahondaremos en este punto más adelante en este capítulo.

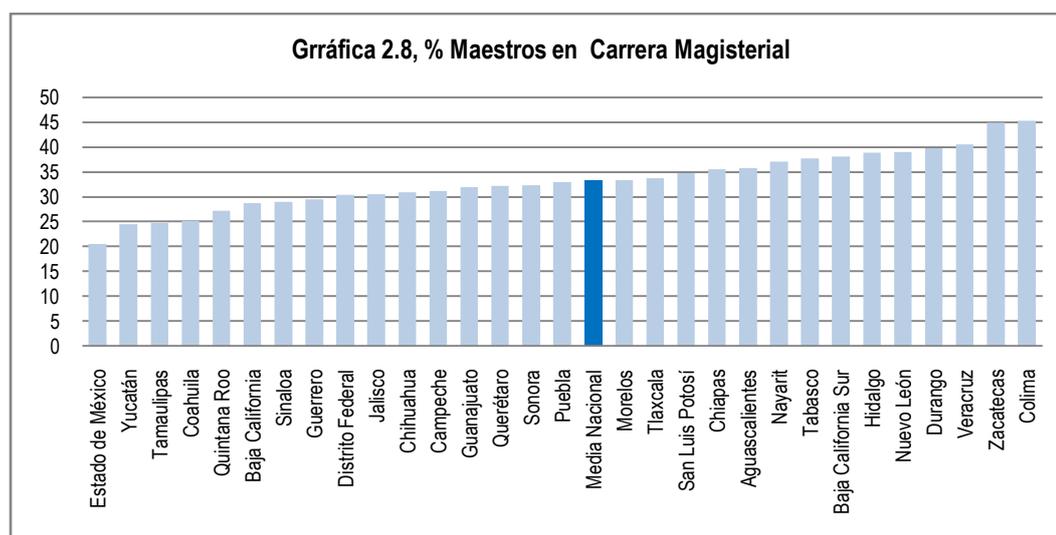
Debido a que los funcionarios de los sistemas educativos estatales son maestros normalistas en su mayoría (v. gr. en el Programa Escuelas de Calidad, 23 de los 32 coordinadores estatales son maestros), los resultados que expusimos del Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes resultan una buena aproximación de la capacidad de las burocracias educativas en cada estado, ya que pueden ser un reflejo de las habilidades adquiridas para trabajar en una escuela, aunque este examen no evalúe sus competencias directivas o administrativas, que son las necesarias para fungir como funcionario de los SEE.

g. Incentivos

En este punto los autores divergen, ya que mientras Vegas y Petrow (2008) consideran que una estructura de incentivos y salarios con base en el desempeño de los profesores es necesaria para motivarlos, Carnoy (2010) sostiene que son indispensables la supervisión y el apoyo constante a los maestros para superarse. Sin embargo, ambos textos coinciden en que los esquemas utilizados en los países de América Latina no han logrado que los maestros sean más efectivos.

En México, el *Programa de Carrera Magisterial* es un paquete de estímulos para que los profesores busquen una capacitación constante en el marco de la ANMEBN. *Carrera Magisterial* es uno de los pocos sistemas nacionales de incentivos en el mundo; sin embargo, aunque parece diseñado para recompensar a los mejores maestros, en la práctica el programa se asemeja mucho más a un esquema salarial de promoción horizontal (Santibañez & Martínez, 2010).

Research and Development Corporation (RAND) evaluó el *Programa Carrera Magisterial* y concluyó que el propósito para el cual fue creado se ha alcanzado parcialmente, ya que los maestros han mejorado sus ingresos sin lograr un verdadero impacto en el rendimiento de sus estudiantes (Nieto, 2009). En este sentido, los maestros reportan que las evaluaciones tienen impacto sobre las responsabilidades en su trabajo (56 por ciento), y no en su salario o bonos (17 por ciento) (OCDE, 2008). Debido a la baja efectividad de este programa, no se puede considerar como una variable que influye en la profesionalización de los maestros.



Fuente: Elaboración propia con datos de (INEE, 2008)

En la gráfica 2.8 se presenta la proporción de maestros inscritos en *Carrera Magisterial* (que imparten clases en tercero de secundaria). Nótese la gran heterogeneidad: mientras en

Colima 45 por ciento de los profesores participan en el programa, en el Estado de México sólo 20, y a nivel nacional 33 por ciento se encuentran inscritos.

2.1.3 Gestión Escolar

Los estudios muestran que los factores relativos a la escuela explican una parte muy pequeña de la variación en el aprendizaje de los estudiantes (Vegas & Petrow, 2008). Algunos de los factores que tienen efecto en los resultados de los estudiantes son los textos e instalaciones, el tiempo empleado en la escuela y la forma en que se utiliza, así como el tamaño de los grupos. Adicionalmente incluimos la supervisión escolar, que se ha demostrado puede ayudar a disminuir el ausentismo y mejorar la efectividad de los profesores.

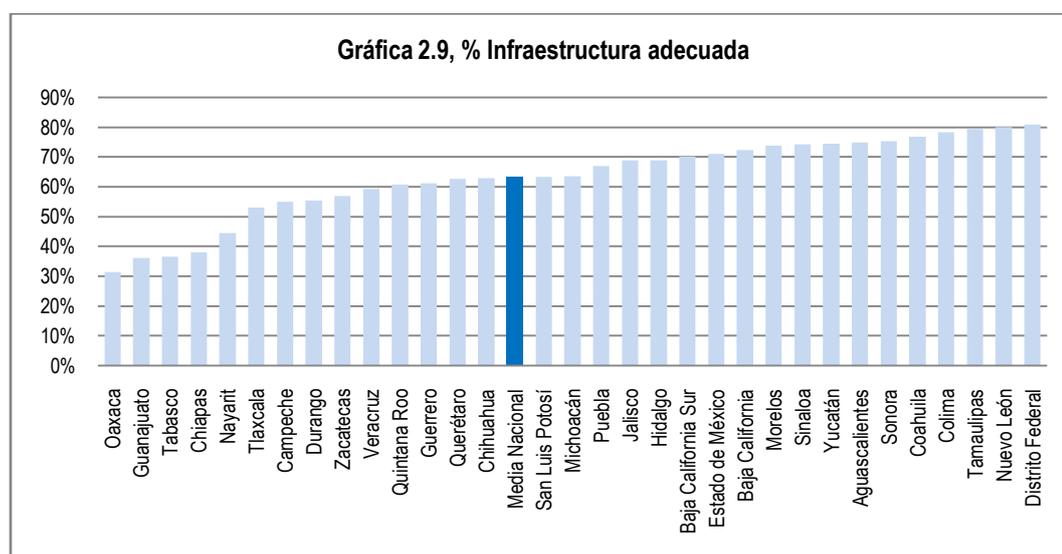
h. Libros de texto e instalaciones

Los textos son uno de los pocos insumos que se ha demostrado afectan el aprendizaje de los estudiantes (Jamison *et al.*, 1981; Hayneman, Jamison & Montenegro, 1984; Lockheed & Verspoor, 1991; Harbison & Hanushek, 1992, en Vegas & Petrow, 2008). En el caso de México, tras la descentralización, el gobierno federal se reservó la atribución de desarrollar y distribuir de manera gratuita los libros de texto en todas las escuelas del país aunque, como mencionamos en este capítulo, los estados pueden sugerir contenido regional para los planes y programas; sin embargo, no tenemos evidencia de cuántos estados y con qué frecuencia han hecho solicitudes en ese sentido, por lo que no consideramos dicho factor para motivos de este análisis.²⁵

Los estudios académicos han demostrado que sólo existe una relación débil entre el logro educativo y las instalaciones escolares, aunque la relación es positiva y mayor en lugares donde están ausentes o son escasas (Harbison & Hanushek, 1992; Duflo, 2001; Prichett,

²⁵ La solicitud de esta información se realizó a través del portal de transparencia del gobierno federal, pero aún no hemos recibido respuesta.

2004, en Vegas & Petrow). En la encuesta realizada a directores en la prueba EXCALE 2008, se les interrogó sobre su apreciación de las instalaciones de sus escuelas (inadecuadas, poco adecuadas, adecuadas o muy adecuadas); en general, como se ve en la gráfica 2.9, los directores consideran que 63 por ciento de las instalaciones son adecuadas o muy adecuadas. Sin embargo, existe una variación importante entre los estados: 80 por ciento de satisfacción en el Distrito Federal contra 30 por ciento en Oaxaca. Como podía anticiparse, los estados que están más satisfechos son los que tienen un índice de pobreza menor, y viceversa; la correlación entre este indicador y la pobreza multidimensional es -0.61. En este sentido, el *Índice de espacios de apoyo a la enseñanza* del INEE muestra un puntaje promedio²⁶ de 2.7, 3.7 y 6.5 en las modalidades de cursos comunitarios, educación indígena y escuelas rurales públicas en nivel primaria, respectivamente, frente al 19.7 y 57 puntos en escuelas públicas urbanas y privadas.



Fuente: Elaboración propia con datos de EXCALE, 2008

En México, la inversión en infraestructura educativa depende tanto de los recursos estatales como del gobierno federal (a través de los fondos y programas como el Fondo de Aportaciones Múltiples, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Programa

²⁶ La escala es de 0 a 100

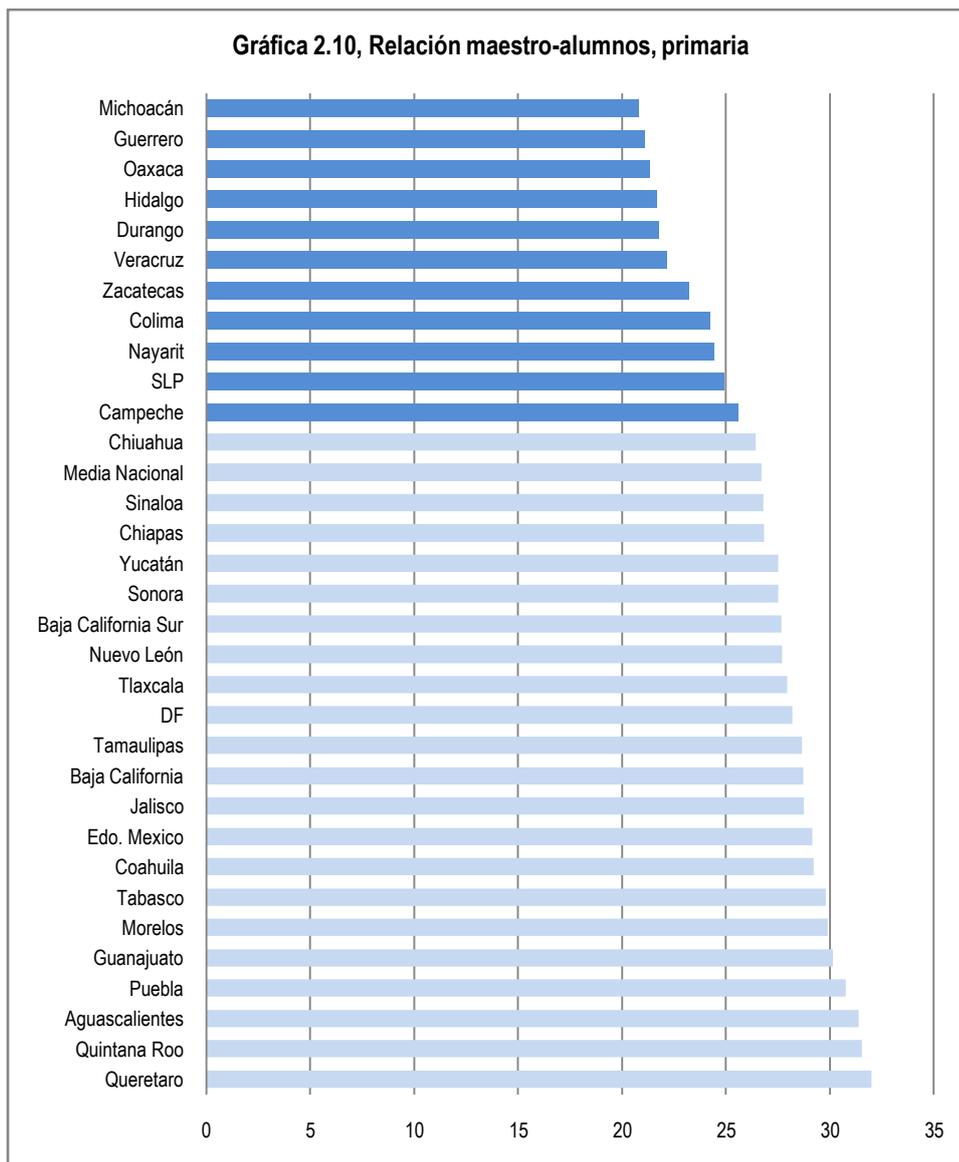
de Infraestructura Educativa). Sin embargo, lamentablemente, no existe información disponible desagregada sobre cuánto aporta cada nivel de gobierno, por lo cual no podemos considerar este indicador como compromiso por parte del gobierno estatal en el *Índice Estatal de Implementación Efectiva*.

i. Relación maestro-alumnos

Al igual que los dos factores anteriores, la relación maestro-estudiantes tampoco se ha demostrado concluyente, pues los resultados varían según el país y el nivel escolar. Sin embargo, existen diversos estudios que muestran la importancia de este factor, como el estudio de la OCDE (2001), donde se registra una baja consistente en el desempeño escolar en todas las materias de lectura, ciencias y matemáticas de la prueba PISA para una relación maestro-estudiantes mayor a 25 (Vegas & Petrow, 2008).

En este sentido, en México (gráfica 2.10) la media nacional es de 26 alumnos, con un rango de 12 puntos; el estado con menor relación maestro-estudiantes es Michoacán, y el mayor Querétaro; cabe resaltar que aunque Querétaro tenga un promedio 32 alumnos por maestro, es el estado con mejores resultados en la prueba PISA 2006. Como mencionamos, se recomienda que los grupos no sean de más de 25 alumnos, sin embargo, los estudios muestran que la reducción en el número de alumnos por clases se acentúa en las escuelas con niños que pertenecen a medios sociales desfavorables (UNESCO, 2005) . En México, sólo 11 estados de 32 cuentan con esta característica.

Para efectos del Índice Estatal de Implementación Efectiva no consideraremos este indicador, pues esta distribución no depende totalmente del estado sino de los recursos disponibles como infraestructura y el número de plazas docentes, lo cual se cubre tanto con fondos federales como estatales.



Fuente: Elaboración propia con datos de (SEP (f), 2011)

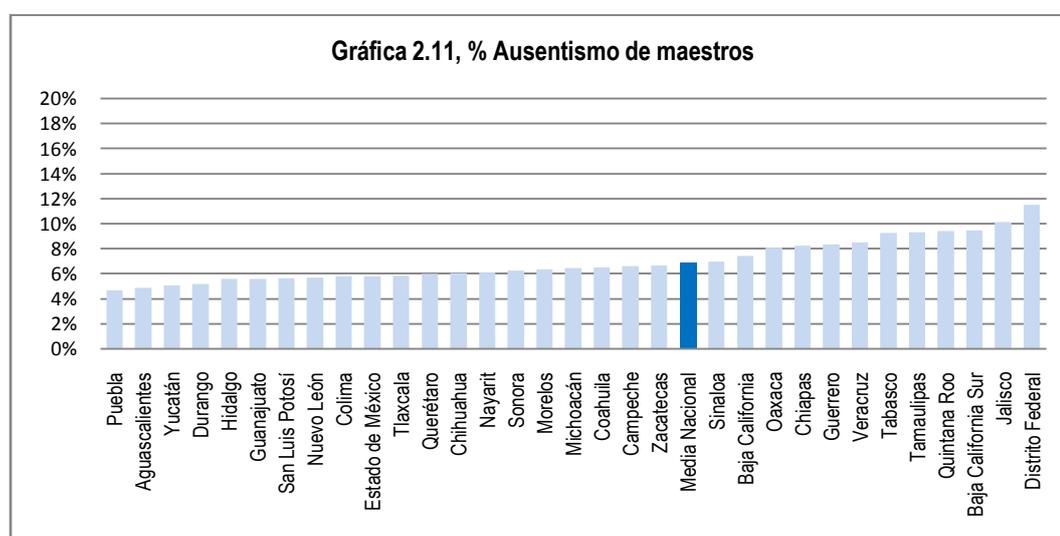
j. Tiempo empleado en la escuela

Las investigaciones académicas han revelado que el aumento en el tiempo dedicado al estudio mejora el rendimiento de los estudiantes; sin embargo, los problemas de ausentismo de maestros y alumnos pueden complicar esta relación (Carnoy, 2010) (Vegas & Petrow, 2008). El ausentismo es un problema presente en América Latina que “afecta la calidad de la enseñanza, los padres actúan en consecuencia, y el rendimiento de los estudiantes y su asistencia a clase resulta mermado” (Carnoy, 2010). Aunque ha resultado difícil probar esta

relación en términos estadísticos, existen estudios como Marshall (2003) que la avalan. Este fenómeno se incrementa en las zonas rurales por las condiciones de aislamiento y falta de apoyo por parte del Estado. Además, la forma en que se utiliza el tiempo es importante: un salón de clases “eficiente” emplea 90 por ciento del tiempo en clase, mientras que en países en desarrollo la proporción es de 25 por ciento (Abadzi, 2006, en Vegas & Petrow, 2008). En México, en promedio, los maestros dedican 70 por ciento de su tiempo en clase a la enseñanza y el aprendizaje, mientras que 17 por ciento se pierde a causa de tareas administrativas, y 13 por ciento para poner orden en el salón (OCDE, 2008).

En México, los alumnos de tercero de secundaria, a nivel nacional, afirman que 6 por ciento de sus profesores faltan frecuente o muy frecuentemente (gráfica 2.11). El estado que reportó mayor ausentismo fue el Distrito Federal con 11 por ciento, y el menor fue Puebla con 4.5 por ciento.

Este indicador también puede considerarse como una aproximación del compromiso por parte del gobierno estatal, porque depende de las autoridades educativas estatales promover la gestión escolar efectiva, incluido el control de ausentismo de los docentes en cada una de las escuelas, a través de los directores y la estructura educativa estatal.



Fuente: Elaboración propia con datos de EXCALE, 2008

a. Supervisión

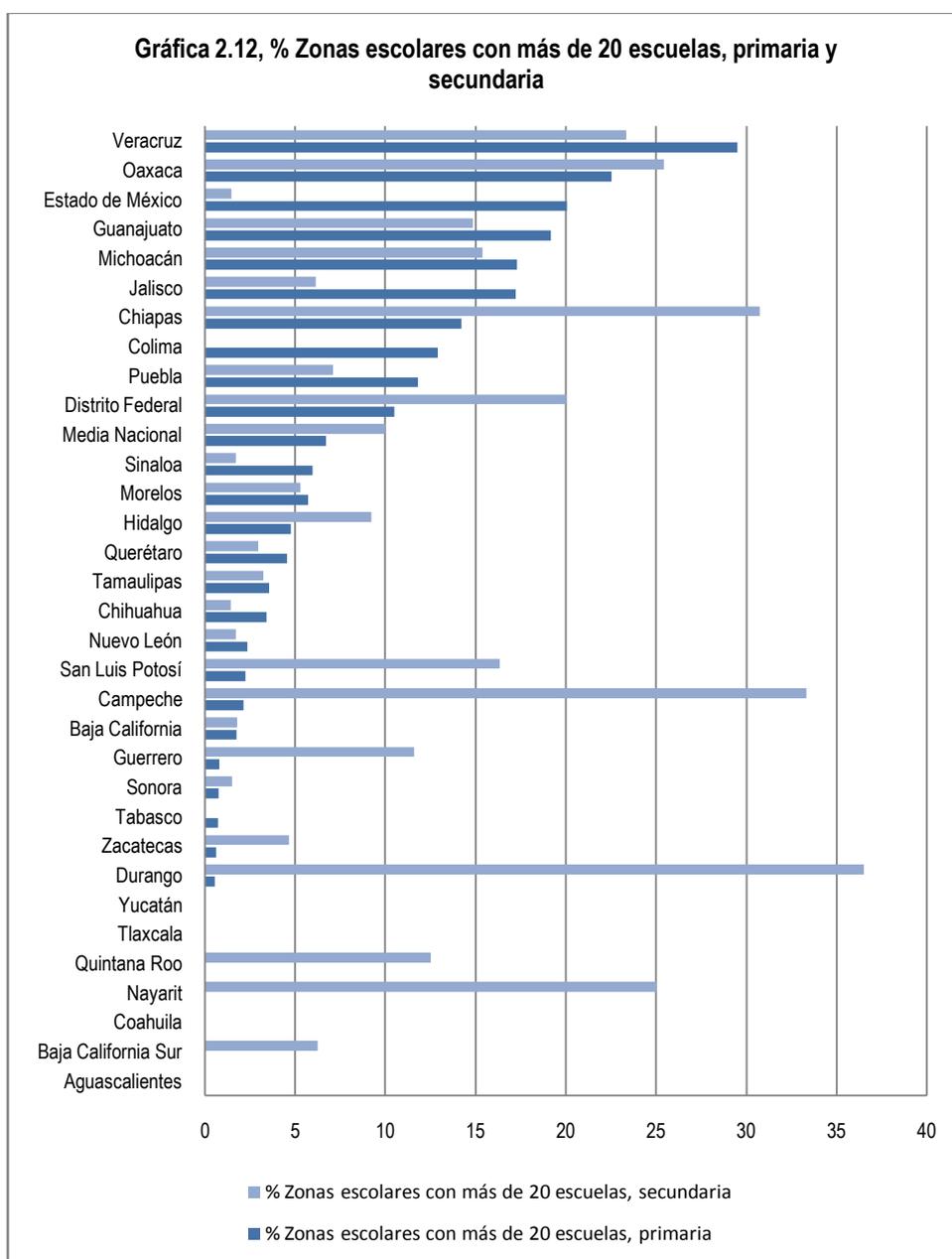
Otro de los componentes que ha demostrado influir en una instrucción con alta calidad es observar y mejorar la práctica educativa en el aula, a través de supervisores o asesores con formación y experiencia pedagógica (Carnoy, 2010). Estos asesores prestan apoyo profesional a las escuelas y a los profesores, especialmente en los sistemas con recursos limitados.

Durante la etapa de centralización, la supervisión de las escuelas quedó a cargo de personal de SNTE, pues este tipo de puestos era parte de las negociaciones con la SEP. Esto provocó que los supervisores no cumplieran con sus propósitos de asesoría y orientación técnico-pedagógica, sino con funciones de intermediación y control político-administrativo; además, no contaban con incentivos para reportar las anomalías de las escuelas, por su conflicto de intereses debido a su posición de autoridad dentro del sindicato. Con la federalización se hicieron visibles todas las debilidades en este ámbito (Arnaut, 2010).

Actualmente, esta tarea es responsabilidad de los gobiernos estatales y se realizan esfuerzos para fortalecer la supervisión y el apoyo a las escuelas; por ejemplo, se han reorganizado las zonas de supervisión, se han creado instancias de coordinación de proyectos educativos estratégicos, así como programas de formación de supervisores y de apoyo técnico pedagógico (Arnaut, 2010).

Ahora los supervisores, además de sus tareas anteriores, deben cumplir “funciones de orientación y apoyo académico a los maestros, a pesar de que la mayoría de ellos no había sido formado para el desempeño de estas tareas y que, a menudo, no cuentan con la organización y los recursos materiales y humanos para atender los nuevos requerimientos” (Arnaut, 2010). Esto claramente resulta un problema para cumplir sus funciones de manera efectiva. En este sentido, 8 de cada 10 maestros en México afirman haber recibido

retroalimentación en su trabajo, principalmente del director y otros maestros, no de un agente externo como los supervisores (OCDE, 2008).



Fuente: Elaboración propia con datos de (INEE, 2011)

El número de escuelas por zona escolar es un indicador de la carga de trabajo con que cuentan las unidades encargadas de la supervisión, lo que puede influir en la implementación efectiva de los programas educativos (federales y estatales), pues la mayoría de los programas utilizan la estructura educativa para promocionar y dar seguimiento puntual a las escuelas que

participan en ellos. Entre más escuelas tenga a su cargo un supervisor, más difícil será llevar a cabo estas tareas y dificultará la coordinación efectiva entre las escuelas y las autoridades encargadas de administrar estos programas.

A nivel nacional, el promedio de zonas escolares con más de 20 escuelas primarias es de 6 por ciento, y en secundaria sólo tiene 4 puntos más (gráfica 2.12). Ente los estados este porcentaje varía de manera considerable entre primaria y secundaria; por ejemplo, en Quintana Roo, Baja California Sur y Nayarit ninguna zona escolar de primaria tiene más de 20 escuelas; en cambio, en secundaria, de 5 a 25 por ciento de las zonas escolares sí las tienen.

2.2 Índice Estatal de Implementación Efectiva de Programas Educativos (IEIE)

En este segundo apartado retomamos los conceptos de la sección anterior y analizamos el nivel actual de efectividad de los SEE para implementar programas educativos. El punto de partida son los factores que afectan la implementación efectiva, planteados en la hipótesis de esta investigación: la capacidad de las burocracias, el compromiso por parte del gobierno y la coordinación. Con base en ellos se ha desarrollado un índice que refleje los esfuerzos de los gobiernos estatales en esta materia. De acuerdo a la revisión sobre las atribuciones de los gobiernos estatales sobre los factores que afectan el aprendizaje de los estudiantes, utilizaremos los indicadores que se encuentran en el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5, Variables del Índice Estatal de Implementación Efectiva

Factor	Variables
Capacidad de las Burocracias	1) Índice de profesionalización de las burocracias
	2) % Directores de secundaria que cuentan con posgrado
	3) % Directores de secundaria que tomaron cuatro o más cursos en los últimos 3 años
	4) % Profesores aprobados en el concurso de evaluación educativa
Compromiso por parte del gobierno estatal	1) Presupuesto educativo estatal/PIB estatal
	2) Ausentismo de maestros
	3) Sistema de rendición de cuentas (evaluación)
Coordinación	1) % Zonas escolares con menos de 20 escuelas (primaria y secundaria)
	2) Fusión operación del sistema estatal y federal

Para medir la *capacidad de las burocracias*, entendida como profesionalización de la estructura educativa, empleamos: 1) El *Índice de profesionalización de las burocracias* (IDH, 2009, en Cejudo & Zabaleta, 2009), que mide la profundidad de la legislación estatal sobre el servicio civil de carrera; este indicador es relevante pues, en teoría, asegura la permanencia de los funcionarios, permitiéndoles adquirir experiencia y conocer a profundidad las reglas de operación de los programas, atribución que según la Coordinación Nacional de PEC es esencial para una operación efectiva de este programa (Hurtado & Riva Palacio, 2011). Además, en el caso de Conafe, se pudo saber que la rotación del personal es un problema para la continuidad del programa.

2) y 3) Proporción de directores de secundaria que cuentan con posgrado y de directores de secundaria que tomaron cuatro o más cursos de capacitación en los últimos tres años; utilizamos estas características del perfil de los directores porque consideramos son representativas de las burocracias educativas estatales, pues la mayoría del personal que trabaja como parte de esta estructura en los estados (supervisores, asesores técnico-pedagógicos, etc.), al igual que los directores, son maestros. Actualmente, 23 de los 32 coordinadores estatales del PEC tienen esta profesión (todos ellos pertenecen a la estructura del estado).²⁷

4) Proporción de profesores aprobados en el concurso de evaluación educativa:²⁸ sigue la misma lógica de los dos anteriores; además, es un reflejo de la capacitación inicial y continua que reciben los profesores, las cuales, como vimos en el apartado anterior, dependen de las autoridades educativas estatales.

²⁷ No tenemos información del perfil de los Órganos Ejecutores Estatales que operan el Programa de Acciones Compensatorias de Conafe. Sin embargo, sabemos que esta oficina está inserta en la estructura educativa de los estados, por lo que creemos tiene el mismo perfil que los Coordinadores Estatales de PEC.

²⁸ Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes 2008, examen nacional para seleccionar al personal al que se le otorgarán plazas de nuevo ingreso al servicio docente.

El *compromiso por parte del gobierno* lo medimos a través de: 1) Presupuesto educativo estatal como proporción del PIB estatal, pues muestra del esfuerzo del gobierno para invertir en este rubro en el estado. 2) y 3) Ausentismo de maestros tiene un impacto negativo en el aprendizaje de los estudiantes, mientras el sistema de rendición de cuentas²⁹ uno positivo, además, ambos dependen de los gobiernos estatales, por lo que su funcionamiento efectivo es prueba de su empeño para mejorar la educación.

La *coordinación* se refiere a las acciones que ayudan a mejorar el trabajo y la relación entre las escuelas y autoridades educativas estatales. En este aspecto es donde disponemos de menos información estadística adecuada. Para medirla utilizamos: 1) Proporción de zonas escolares con menos de 20 escuelas (primarias y secundarias): este indicador es relevante para la coordinación, pues en ambos programas (PEC y AC-Conafe) los estados requieren de su estructura educativa para administrarlos; entre más escuelas tenga a su cargo el supervisor será más difícil tanto promocionar los programas que ofrecen los gobiernos federal y estatales, como dar un seguimiento puntual a las escuelas interesadas.³⁰ 2) Fusión operativa del sistema educativo federal y estatal: este indicador es relevante porque al tener dos sistemas educativos en operación es necesario duplicar los esfuerzos para lograr la cooperación entre los actores pertinentes para operar los programas.

En el índice se otorgó el mismo peso a cada uno de los tres factores (33 por ciento), pues se considera que los tres influyen sobre la implementación efectiva. Su valor oscila entre 0 y 1, siendo 1 el valor máximo (Anexo 1); esto significa que entre más se acerquen los índices de cada estado a ese valor se puede esperar que la implementación de los programas

²⁹ Para fines de este índice la rendición de cuentas incluye tanto evaluaciones nacionales como estatales, además de la publicación de los resultados y la existencia de una retroalimentación por parte de las escuelas (Álvarez, García, & Patrinos, 2007)

³⁰ Este indicador tiene el problema de que no está tomando la dispersión geográfica y el número de grupos en las escuelas urbanas, de forma que el número de escuelas es sólo una medición aproximada. Un ejemplo: usualmente hay un supervisor dedicado a escuelas privadas, probablemente con un menor número de escuelas por visitar, pero con funciones muy distintas a la de otros supervisores (Cárdenas, 2009).

educativos sea efectiva pues, según nuestra hipótesis, existen las condiciones para que esto suceda.

Las limitaciones de este índice son la poca disponibilidad de información desagregada a nivel estatal y a través del tiempo, provocando que la calidad de los datos y la operacionalización de los factores no siempre resulte la más deseable en términos teóricos. Además, como todo índice, el que se presenta es sólo una aproximación imperfecta de la realidad porque no puede incluirse toda la información sobre las condiciones que afectan una cuestión. Por ello es claro que sus resultados no son concluyentes, sino indicativos de las capacidades diversas de los sistemas educativos estatales para implementar programas descentralizados de manera efectiva. En resumen, consideramos que un índice estatal es una forma relativamente fácil de aproximarse a la situación que guardan los estados en este tema, y puede generar los incentivos para que estos aspectos se discutan, e idealmente se propongan políticas o programas para mejorarlos.

Como observamos en el cuadro 2.6, los estados con las condiciones más propicias para implementar programas educativos son Sonora y Aguascalientes; esto significa que cuentan con una legislación profunda en materia de servicio civil de carrera; sus sistemas educativos (federal y estatal) están fusionados; tienen un sistema de rendición de cuentas que incluye evaluaciones estatales y retroalimentación de las mismas, etc.; hay otros estados, como San Luis Potosí y Chiapas, que han avanzado relativamente poco en estos aspectos. El promedio es de 0.51 con un ligero sesgo hacia la derecha, es decir, más estados están por arriba de éste; por tanto, 15 de los 28 estados incluidos presentan mejor disposición para una implementación efectiva.

Cuadro 2.6, Resultados del Índice Estatal de Implementación Efectiva³¹

Estado	Índice
Sonora	1.00
Aguascalientes	0.98
Zacatecas	0.95
Nuevo León	0.94
Colima	0.88
Morelos	0.85
Quintana Roo	0.83
Yucatán	0.73
Querétaro	0.73
Puebla	0.66
Tamaulipas	0.66
Guanajuato	0.66
Hidalgo	0.63
Tabasco	0.60
Baja California	0.58
<i>Media nacional</i>	<i>0.51</i>
Campeche	0.49
Chihuahua	0.46
Coahuila	0.29
Guerrero	0.25
Jalisco	0.24
Tlaxcala	0.21
Estado de México	0.19
Sinaloa	0.16
Nayarit	0.14
Veracruz	0.08
Durango	0.06
Chiapas	0.01
San Luis Potosí	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de (Álvarez J. *et al.*, en Cejudo y Zabaleta, 2009) (SEP(e), 2011) (INEGI) (Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes 2008 en Mexicanos Primero, 2009) (INEE, 2008)

De acuerdo con los puntajes obtenidos del índice, esperaríamos que estados como Sonora, Aguascalientes, Zacatecas y Nuevo León implementen de manera efectiva los distintos programas educativos (federales y estatales), mientras que Chiapas y San Luis Potosí, no. Específicamente para nuestra comparación entre Aguascalientes y Querétaro, en el capítulo 4, pensamos que Aguascalientes debería operar de manera más efectiva los dos programas que analizaremos (PEC y AC-Conafe), ya que su sistema educativo cuenta con las

³¹ Este índice es sólo una aproximación de la efectividad de los sistemas educativos y no la representa totalmente.

condiciones óptimas para lograrlo desde el punto de vista de los tres componentes de nuestra hipótesis. Para contrastar estos resultados, en el siguiente apartado construiremos otro índice que mida el desempeño de la operación del Programa Escuelas de Calidad.

2.3 Índice de Implementación Efectiva de PEC

En México, la evaluación de los programas de desarrollo social es reciente. En 2004 se promulgó la Ley General de Desarrollo Social, que obliga a estos programas a contar con indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Estos indicadores deben alinearse con la Política Nacional de Desarrollo (Coneval (b), 2011). Sin embargo, esta información se presenta de forma agregada, impidiendo el análisis particular en cada entidad. Por ello en este apartado proponemos un *Índice de Implementación Efectiva de PEC*, el cual se conforma con tres indicadores de procesos basadas en acciones que los gobiernos estatales llevan a cabo como parte de la implementación de este programa (cuadro 2.7).

Cuadro 2.7, Sistema de rendición de cuentas

Indicadores	
1)	% Escuelas que pertenecen a la población objetivo de PEC
2)	Superávit/déficit de escuelas atendidas
3)	Contrapartida adicional

1) Proporción de escuelas que pertenecen a la población objetivo: muestra el esfuerzo que realizan las autoridades educativas estatales por llevar el programa a aquellas escuelas que se encuentran con un grado de marginación alto o muy alto; 2) Superávit/déficit de escuelas: mide la eficiencia de los estados en la utilización los recursos, a través del número de escuelas por arriba o por debajo de las potenciales, de acuerdo a su presupuesto asignado; 3) Contrapartida adicional: este indicador muestra si la entidad depositó más o menos dinero

del estipulado en las Reglas de Operación; ésta es una muestra del compromiso que tiene el gobierno estatal con el programa.³²

El índice otorga un peso igual a cada uno de los tres componentes debido a que todos son necesarios para la operación del programa. Toma valores de 0 a 1; el 1 es el valor máximo e indica que el estado implementa efectivamente el PEC (Anexo 2).

La principal limitación del índice es la información, pues no hay información completa para todos los estados (sólo 16), ni a lo largo de las diez fases del PEC (únicamente la 9). A diferencia de *IEIE*, que es un indicador que mide las condiciones favorables para la implementación, este índice revela los resultados de un programa en específico, el PEC. Hay que tomar en cuenta que es solamente una aproximación de la manera en que se opera el programa en los estados porque no incluye información completa sobre todos los procesos, y deja de lado las particularidades de cada estado. Sin embargo, nos ayuda a ver de manera desagregada el comportamiento de los estados en la operación de PEC. Para fines de nuestra investigación es relevante porque ayuda, por un lado, a dar evidencia de la variabilidad de la implementación del programa en los estados, y por otro podemos contrastar sus resultados con el *Índice Estatal de Implementación Efectiva*.

En el cuadro 2.8, los resultados del *Índice* muestran los estados que operan de manera más efectiva el PEC: Sinaloa, Sonora y Durango; y los que menos lo logran son San Luis Potosí y Veracruz. La media del índice es de 0.62.

Si comparamos este índice con el *Índice Estatal de Implementación Efectiva* vemos algunas coincidencias; por ejemplo, San Luis Potosí tiene el último lugar en los dos índices;

³² Al comparar la contrapartida con el Índice de Marginación 2005 vemos que los estados con mejores condiciones de vida son los que aportan dinero adicional, sin embargo, no lo hacen en la misma cantidad. Por ello, tomamos el recurso adicional como porcentaje de las aportaciones programadas para cada entidad, de esta manera los que aportan más son los que obtienen mayor puntaje en el indicador.

Veracruz y Chiapas, que tienen puntajes muy bajos en el índice de PEC, se encuentran por debajo de la media nacional en el *IEIE*; de igual forma, hay estados como Sonora, Aguascalientes, Zacatecas, Morelos, Tamaulipas y Baja California que se encuentran por arriba de la media nacional en ambos casos.

Cuadro 2.8, Sistema de rendición de cuentas

Estado	Índice
Sinaloa	1.00
Durango	0.97
Sonora	0.95
Puebla	0.81
Zacatecas	0.72
Tamaulipas	0.72
Baja California	0.69
Aguascalientes	0.67
Chihuahua	0.64
<i>Media nacional</i>	0.62
Estado de México	0.62
Morelos	0.61
Querétaro	0.53
Chiapas	0.49
Nuevo León	0.36
Veracruz	0.22
San Luis Potosí	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de (Programa Escuelas de Calidad, 2011)

Como lo mencionamos en el apartado anterior, dadas las condiciones del sistema educativo de Aguascalientes y Querétaro, esperábamos que Aguascalientes obtuviera mejores resultados, lo que se confirma con el *Índice de PEC*, ya que obtuvo el octavo lugar, cuatro lugares arriba de Querétaro. Sin embargo, la correlación entre los dos índices es de 0.27; aunque no es alta, es positiva, lo que significa que existen otros factores además de las condiciones del SEE que afectan la operación efectiva de los programas educativos estatales.

2.4 Conclusiones

El objetivo de este capítulo era ver el impacto que tienen los Sistemas Educativos Estatales en la operación efectiva de los programas educativos, ya que éste es uno de los factores que

afectan la implementación descentralizada. Para ello, creamos el Índice Estatal de Implementación Efectividad de los Programas Educativos, el cual está formado por los tres elementos que influyen en la efectividad de la implementación: el compromiso por parte del gobierno estatal con la educación; la capacidad de las burocracias, y la coordinación, los cuales están operacionalizados con variables que afectan el aprendizaje de los estudiantes.

El resultado es que existe una gran heterogeneidad entre los estados en cuanto a las condiciones necesarias para una implementación efectiva de los programas educativos. Hay estados como Sonora, Aguascalientes y Zacatecas que han logrado desarrollar circunstancias propicias para operar los programas; sin embargo, la media es de 0.51, lo que nos indica que, de acuerdo a las variables que utilizamos en el Índice de Implementación Efectiva, en general las entidades federativas no están preparadas para administrar los programas educativos federales descentralizados.

De igual forma, el Índice Estatal de Implementación Efectiva del Programa Escuelas de Calidad demuestra que, efectivamente, existe diversidad en la implementación de este programa y es muy marcada. Por ejemplo, Sinaloa, Durango y Sonora son estados que atienden a escuelas prioritarias para el programa, depositan más dinero del requerido por las reglas de operación, y asignan de manera efectiva el presupuesto, ya que atienden a más escuelas de las que deberían.³³ Sin embargo, hay otros como Veracruz y San Luis Potosí que están muy por debajo de los requerimientos mínimos.

Al contrastar este índice con el anterior observamos que la correlación entre ellos era baja (0.27). Esto significa que no todos los estados que según nuestros IEIE contaban con las condiciones necesarias para implementar los programas, en el caso de PEC, lo hacen. Es

³³ Aunque podría darse el caso de que los estados fraccionen los recursos entregados. En el caso de Sonora no sucede porque asigna \$50,000 a escuelas de nuevo ingreso tanto de aportación inicial como adicional, sin embargo en Durango se transfieren \$50,000 pesos para aportación inicial y adicional si son escuelas unigrado, en otro caso asigna \$25,000 (cuadro 3.5).

decir, esta variable por sí misma no explica el desempeño de los estados en la operación de los programas, sino que existen otras variables que pueden influirlo.

Por ello, en el siguiente capítulo analizaremos otro de los factores que influyen en la implementación de los programas descentralizados: el diseño del programa. A través de la comparación entre dos programas (PEC y AC-Conafe) veremos si en sus Reglas de Operación asignan de manera clara las responsabilidades de todos los involucrados, si transfieren los recursos con criterios de eficiencia y calidad, si existen mecanismos de operación que prevén y aminoran la heterogeneidad de capacidades y recursos entre los estados, y si éstos promueven los tres elementos propuestos en nuestra hipótesis.

3 Capítulo 3, El Programa Escuelas de Calidad y el Programa Acciones Compensatorias de Conafe, una comparación de su diseño descentralizado

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) se creó en 2001 con la idea de mejorar el logro académico de los alumnos en escuelas públicas de educación básica a través de “un cambio en la cultura institucional y en las formas de gestión, planeación y control” (Bracho 2009), teniendo como base a la escuela, la cual, al estar en contacto directo con los alumnos y su entorno, es capaz de identificar de una manera más efectiva sus necesidades y las estrategias para satisfacerlas. El programa, actualmente, transfiere a las escuelas hasta \$100,000 por ciclo escolar para que mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica, el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS, constituido principalmente por los padres de familia, el director y los maestros) decida, de acuerdo a las necesidades de la escuela, en qué gastar el dinero (infraestructura, material y capacitación).

En estos diez años, el PEC ha demostrado tener un impacto positivo en indicadores de desempeño, repetición y reprobación, aunque moderado. En el trabajo de Cárdenas *et.al* (2006), se muestra como las escuelas PEC de estados con Índice Refinado de Desarrollo Humano (IRDH) medio tuvieron una disminución en su tasa de deserción de 0.33, luego de un año de permanencia; en escuelas de estados con IRDH mayor hubo menor impacto 0.13, aunque amento en los años 2 y 3 de permanencia. Sin embargo, en los estados con IRDH menor, el impacto en las escuelas no fue significativo. De igual forma el estudio de Skoufias & Shapiro (2006) mostró una disminución en la tasa de deserción de las escuelas PEC de 0.24, de igual forma, hubo un descenso en la tase de repetición de 0.31 y en la tasa de reprobación de 0.24; los hallazgos, aunque resultaron ser bajos son estadísticamente significativos. También se ha logrado una coordinación de acciones educativas entre las dependencias,

órdenes de gobierno y la participación social; además, ha probado transparencia en la asignación y en el gasto de los recursos (Cívicus (a), 2009).

Acciones Compensatorias inició tras la firma del ANMEB, en 1992, como respuesta al compromiso por parte del gobierno federal de invertir recursos adicionales para disminuir la heterogeneidad educativa en el país. El programa, actualmente, apoya con: dotación de materiales didácticos; capacitación y asesoría a madres, padres de familia y docentes; apoyos económicos a las Asociaciones de Padres de Familia (APF) y Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC), y figuras educativas relacionadas con la asesoría y supervisión. Lo que se busca es atender a las poblaciones con rezago educativo, y con ello igualar las oportunidades educativas y garantizar su derecho a la educación (Conafe, 2010).

A lo largo de estos casi 20 años, Acciones Compensatorias ha demostrado que pertenecer al programa disminuye la tasa de repetición en las escuelas en 8.6 puntos porcentuales, especialmente en aquellas que se encuentran en los lugares más marginados. Además, en cuanto al desempeño escolar, medido a través de la probabilidad de que el alumno de sexto año de primaria obtenga un puntaje superior a la media en las pruebas de español y matemáticas, el efecto en el aumento ha sido de 1.2 por ciento (BUAP, 2004; BUAP, 2005, en Coneval, 2010).

Sin embargo, una serie de factores hacen que tanto PEC como AC-Conafe sean programas complejos y difíciles de implementar. Por un lado, PEC ha crecido en 10 años más de 400 por ciento en su presupuesto asignado, lo que significa mayor cantidad de escuelas beneficiadas y la necesidad de una coordinación más efectiva para lograr alcanzar sus objetivos. Por otro lado, AC-Conafe, a diferencia de PEC, administra seis apoyos distintos, dirigidos a diferentes beneficiarios en los municipios más marginados del país, dificultando así su operación. Finalmente, ambos programas se implementan en un contexto descentralizado:

Se diseñan y administran a nivel federal, sin embargo, su implementación está a cargo de las 32 entidades federativas del país, entre las cuales existe gran diversidad en las formas de organización y los estilos de operación del programa. Esto se refleja, en el caso de PEC, tanto en la focalización como en las maneras de involucrar a los niveles intermedios entre la autoridad estatal y el plantel escolar --supervisores, asesores técnico-pedagógicos y demás eslabones previos al plantel escolar (Bracho T. G., 2010). Es decir, hay claras diferencias entre los estados en estos aspectos; por ejemplo, mientras que en estados como Puebla 13 por ciento de las escuelas que atendió en 2009 fueron de alta y muy alta marginación, en Nuevo León y Morelos no llegaron a 1 por ciento. Otra diferencia en la operación son las responsabilidades que tienen los coordinadores estatales; por ejemplo, en Querétaro el coordinador tiene a su cargo otros cuatro programas más, mientras que en Aguascalientes únicamente se dedica a PEC.

En AC-Conafe, las evaluaciones externas apuntan que “existe una distancia considerable entre los diseños nacionales y los estilos regionales al ponerlos en práctica”; además, se han encontrado “incoherencias, falta de alineación e incongruencia entre objetivos específicos, focalización, reglas de operación y ejecución en las regiones y escuelas seleccionadas” (Conafe, 2006).

Para hacer frente a estos retos, el gobierno federal, a través de la Coordinación Nacional del PEC (CNPEC) y Conafe, ha buscado mecanismos e incentivos que promuevan la cooperación y coordinación de los diferentes actores buscando siempre la implementación efectiva del programa. Pero, ¿cuál de los dos programas es más efectivo en su implementación y por qué? Para responder a estas preguntas, en este capítulo analizaremos los mecanismos de operación que contemplan PEC y AC-Conafe en su diseño, contrastándolos con los datos cuantitativos disponibles. Para ello dividiremos el capítulo en dos apartados: en el primero, para entender los programas, los describiremos de manera general;

además, compararemos sus indicadores de resultados, de servicio y de gestión para determinar cuál de los dos programas es más efectivo en términos de sus metas. En el segundo apartado mostraremos a los actores involucrados en la implementación de los programas y sus principales funciones; además, analizaremos y compararemos los mecanismos de organización que se encuentran en el diseño de ambos programas y que les permiten hacer frente a los problemas de implementación en un contexto descentralizado (agente-principal, implementación heterogénea y duplicidad con otros programas); el objetivo final de este apartado es identificar las funciones descentralizadas y los huecos en el diseño que se traducen en una implementación heterogénea en los estados.

3.1 Revisión general del Programa Escuelas de Calidad y el Programa Acciones Compensatorias de Conafe

Cuadro 3.1, Características generales de PEC y AC-Conafe

	PEC	AC-CONAFE
Objetivo	Mejorar el logro académico de alumnos de educación básica mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica	Contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes de sectores vulnerables del país para combatir el rezago educativo en educación inicial y básica, mediante acciones compensatorias
Población objetivo	Escuelas públicas de educación básica del país, preferentemente ubicadas en localidades de alta y muy alta marginalidad	Localidades rurales e indígenas con altos y muy altos niveles de marginación y rezago social en las 31 entidades federativas
Bienes y servicios	Aportación inicial y de contrapartida máxima \$50,000	- Equipamiento - Materiales didácticos -Asesoría a docentes -Apoyo y capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia -Apoyo a la Supervisión Escolar

Fuente: Elaboración propia con datos de (Conafe, 2010)

3.1.1 Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El PEC busca mejorar la calidad educativa llevando más allá la descentralización en este sector, dando cierta autonomía en la toma de decisiones a los centros escolares, partiendo de la idea de que es ahí “donde se dan los procesos educativos que resultan en el aprendizaje de

los alumnos” (SEP(b), 2007). Además, se considera que “el compromiso con la calidad sólo se puede materializar si en la escuela existen los medios necesarios y las posibilidades suficientes para tomar las decisiones que el mejoramiento educativo exige” (SEP(b), 2007).

Para ello, el gobierno federal transfiere fondos a los centros escolares, a través de los gobiernos estatales, para que mejoren sus condiciones físicas (materiales e instalaciones), y de capacitación a los maestros y padres de familia siguiendo el Modelo de Gestión Educativa Estratégica. Estas mejoras se realizan con base en una planeación³⁴ previamente elaborada por el Consejo Técnico Escolar, con ayuda y asesoría de la Coordinación General Estatal PEC.

El sector al que atiende el programa son todas las escuelas públicas de educación básica del país, preferentemente ubicadas en localidades de alta y muy alta marginalidad, conforme al índice determinado por el Consejo Nacional de Población (Conapo). Las escuelas seleccionadas reciben una aportación inicial máxima de \$50,000 a finales de enero del ciclo escolar correspondiente; además, recibirán en el mes de marzo una contrapartida por cada peso que la escuela logre reunir, hasta \$50,000. Los centros escolares pueden permanecer hasta cinco años en este esquema, después de los cuales recibirán únicamente la contrapartida de hasta \$35,000.

3.1.2 Programa Acciones Compensatorias de Conafe (AC-Conafe)

El objetivo general del programa es contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes de sectores vulnerables del país para combatir el rezago en educación inicial y básica mediante acciones compensatorias. Este programa, administrado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), ha sufrido una serie de cambios en casi 20 años de existencia. Con el apoyo de bancos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el

³⁴ Plan Estratégico de Transformación Escolar y Plan Anual de Trabajo.

programa ha evolucionado en apoyos y cobertura. De 1992 a 1996, el BIRF financió el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el cual atendía a los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. En 1994, Conafe logra obtener un nuevo préstamo con el BM para atender a 10 estados más,³⁵ que se encontraban por debajo de la media educativa nacional, a través del Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB 1994-2001), y el PARE se incorporó a este programa.

Posteriormente, en 1995 se obtuvo otro crédito, ahora con el BID, el cual permitió crear el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2001). Este programa incluyó: educación inicial, primaria, comunitaria y alfabetización para adultos. En 1998 inicia, nuevamente con ayuda del BM, el Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2006), que buscó la continuidad y permanencia de los niños en educación inicial y básica. Por primera vez se logró atender a los 32 estados del país.

En 2008 concluyeron los apoyos externos; sin embargo, el gobierno federal decidió seguir favoreciendo a las 32 entidades federativas con las acciones compensatorias de educación inicial y básica utilizando únicamente recursos fiscales.

AC-Conafe atiende a la educación inicial y básica, pero a efecto de compararlo con PEC únicamente analizaremos la parte de básica que administran las entidades federativas. Específicamente el propósito de las Acciones de Apoyo a la Educación Básica “es contribuir a mejorar los indicadores educativos de la educación básica en localidades rurales, a través de una serie de intervenciones de naturaleza material, pedagógica y de gestión escolar en las escuelas preescolares, en primarias (principalmente escuelas ubicadas en zonas rurales e indígenas) y en la totalidad de las escuelas telesecundarias” (Conafe, 2010). Las acciones compensatorias de educación básica, como se observa en el cuadro 4.1, son cinco:

³⁵ Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

equipamiento; materiales, útiles y auxiliares didácticos; asesoría a docentes; capacitación a padres de familia, y apoyo a la supervisión escolar.

La población objetivo que atiende el programa considera preferentemente a las localidades rurales e indígenas con altos y muy altos niveles de marginación y rezago social en las 31 entidades federativas; específicamente, a los municipios que están en la estrategia 100 x100³⁶ y los prioritarios en las agendas estatales. Específicamente, Conafe define el universo de atención de las Acciones a través de “una combinación de indicadores de pobreza y desempeño educativo que permite identificar aquellas (escuelas) que presentan mayor desventaja en el país” (Conafe, 2010).

Cuadro 3.2, Componentes del Programa Acciones Compensatorias de Conafe

Componentes	Definición
Equipamiento	Busca mejorar las condiciones físicas de las escuelas de nivel preescolar, primaria y secundaria técnica.
Materiales didácticos, útiles escolares y auxiliares didácticos	Se reparte un paquete de útiles escolares a los alumnos de escuelas del universo de atención compensatoria donde, por sus condiciones, la deserción escolar es un factor de riesgo; así mismo, se entrega un paquete de auxiliares didácticos a estas mismas escuelas.
Asesoría a docentes e intervención pedagógica	Busca fortalecer la práctica docente y mejorar los aprendizajes escolares. Este apoyo llega a los docentes a través de los Asesores Técnico Pedagógicos y de los integrantes del Equipo Técnico Estatal que reciben apoyos económicos por parte del programa para llevar a cabo estas funciones; estas figuras reciben a su vez capacitación por parte del OEE.
Apoyo y capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia	Su objetivo es consolidar y fortalecer las expectativas educativas de las comunidades a través de capacitación y apoyos económicos para impulsar una mayor participación de los padres de familia en la vida escolar. Un Asesor Comunitario, asesorado a su vez por un ATP, se encarga de la capacitación. Los Apoyos a la Gestión Escolar se entregan una vez al año.
Apoyo a la Supervisión Escolar	Con este estímulo económico se pretende lograr que los supervisores y jefes de sector de las escuelas primarias seleccionadas den mayor atención a esos centros escolares

Fuente: Elaboración propia con datos de (Conafe, 2010)

3.1.3 Indicadores de resultados, y de servicio y gestión

Para saber cuál de los dos programas tiene un desempeño más efectivo revisaremos los principales indicadores de resultados, de servicio y gestión de su matriz de Marco Lógico. En el caso de PEC fue el propio programa el que propuso estos indicadores, enfocados

³⁶ Iniciativa de política social del gobierno que tiene como objetivo impulsar, mediante la coordinación institucional de las dependencias y entidades del gobierno federal, el desarrollo integral de los municipios prioritarios con mayores rezagos sociales del país, reduciendo así las brechas de desigualdad regionales (ROP AC-Conafe, 2011)

primordialmente a las acciones necesarias para la implementación; en cambio, los de AC-Conafe fueron negociados con el Banco Mundial, por lo que son mucho más estrictos y enfocados al aprovechamiento de los estudiantes de las escuelas beneficiadas (Cárdenas, 2009).

Debido a que el uso de la metodología del Marco Lógico en México es reciente, cada año los programas ajustan sus indicadores de acuerdo a las recomendaciones de las evaluaciones externas y no son, por tanto, constantes en el tiempo en la mayoría de los casos, por ello decidimos utilizar los de 2009, a excepción de los indicadores de resultados de PEC, donde incluimos también del 2008 porque no había suficiente información disponible. Todos los indicadores se evalúan respecto a la meta que el programa se propuso.

Como se observa en el cuadro 3.3, PEC logró cumplir e incluso sobrepasar su objetivo en los indicadores de resultados. Rebasó su meta de atender a más de 33,000 escuelas en 2009 por 23 puntos porcentuales; además, en 2008 se dio capacitación a casi 32,035 directores en el modelo de Gestión Educativa que es la base de la estrategia de PEC; por último, los equipos estatales están satisfechos con el programa de gestión. En general podemos decir que PEC cumplió 100 por ciento de sus metas. Igual que PEC, AC-Conafe logró obtener muy buenos resultados en estos indicadores (cuadro 4.2); por ejemplo, los porcentajes de deserción y de reprobación son mucho mejores de lo esperado: se quería lograr que la deserción y la reprobación fueran de sólo 1.8 y 6 por ciento, respectivamente, pero se lograron disminuir 0.2 más de lo esperado. La cobertura también sobrepasó su meta llegando a 105 por ciento; por último, el único indicador que se ubicó 5 puntos porcentuales por debajo de su meta fue el que se refiere a los alumnos que están al menos en el nivel de logro elemental. En total, AC-Conafe logró cumplir el 75 por ciento de sus metas.

En los indicadores de servicio y gestión PEC cumplió al 100 por ciento dos de ellos (cuadro 3.3), se crearon los 41,000 nuevos Consejos Escolares que se esperaban, y las 32 entidades federativas cubrieron la aportación requerida en las reglas de operación. Sin embargo, en asesoría y acompañamiento llegó solamente hasta el 87 por ciento de lo requerido.³⁷

Cuadro 3.3, Indicadores Programa Escuelas de Calidad

Programa Escuelas de Calidad					
Indicadores de Resultados 2008 y 2009			Indicadores de Servicio y Gestión 2009		
	Meta	Resultados		Meta	Resultados
Escuelas beneficiadas por el programa, 2009	33,000	123%	Asesoría y Acompañamiento	192	87%
Directores de primaria y secundaria capacitados en gestión estratégica, 2008	32,035	99%	Nuevos Consejos Escolares o equivalentes integrantes del modelo de gestión escolar	41,000	100%
Índice de satisfacción de equipos estatales con la gestión del programa, 2008	7	100%	Entidades Federativas que aportan recursos según lo establecido en las Reglas de Operación	32	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de (C-230 Consultores, S.C., 2008) (Cívicus (a), 2009) con datos de C-230 Consultores, S.C. (2008) y Cívicus (2009c)

AC-Conafe igualmente cumplió dos indicadores (cuadro 3.4): figuras relacionadas con la gestión educativa capacitadas y servicios de educación inicial con material educativo distribuidos. Los otros dos que no llegaron a su meta fueron: porcentaje de docentes, jefes de sector y supervisores a los que se entregan incentivos, y los docentes y promotores capacitados o formados; del primero, únicamente se apoyó a seis de cada 10; en el segundo a 8 de cada 10. En resumen, para los indicadores de servicio y gestión PEC cumplió con 66 por ciento, mientras que AC-Conafe únicamente con 50 por ciento.

Tomando en cuenta los dos tipos de indicadores podemos decir que el programa más efectivo, en términos del cumplimiento de sus metas, es PEC, ya que cumplió con 100 por

³⁷ “La coordinación nacional dará a las coordinaciones estatales la asesoría, acompañamiento y seguimiento en el desarrollo de los procesos inherentes a la operación del Programa; a su vez la coordinación estatal, en coordinación con la estructura operativa estatal de educación básica, serán las responsables de proporcionar asesoría, acompañamiento y seguimiento a la comunidad educativa” (ROP PEC 2010).

ciento de ellas en resultados, y 66 por ciento en servicio y gestión, frente a 75 y 50 por ciento, respectivamente, de AC-Conafe. Las preguntas cruciales en este capítulo, por tanto, son: ¿los mecanismos de operación, estipulados en el diseño del programa, ayudan a explicar esta diferencia?, y ¿cuáles de ellos utiliza PEC a diferencia de Acciones Compensatorias que le hacen obtener mejores resultados en sus indicadores?

Cuadro 3.4, Indicadores del Programa Acciones Compensatorias de Conafe

Acciones Compensatorias de Conafe					
Indicadores de Resultados 2008 y 2009			Indicadores de Servicio y Gestión 2009		
Indicador	Meta	Resultado	Indicador	Meta	Resultado
Porcentaje de alumnos que están al menos en el nivel de logro elemental	67.2%	62.4%	Porcentaje de docentes, jefes de sector y supervisores a los que se les entregan incentivos	100%	62.9%
Porcentaje de deserción	1.8%	1.6%	Figuras relacionadas con la gestión educativa capacitadas	5,512	100%
Cobertura de educación inicial en zonas marginadas	23,000	105%	Docentes y promotores capacitados o formados	42,054	88%
Porcentaje de reprobación	6%	5.8%	Servicios de educación inicial con material educativo distribuido	27,442	99%

Fuente: Elaboración propia con datos de (Cívicas (b), 2009)

En el siguiente apartado analizaremos los mecanismos de operación que se encuentran en el diseño de ambos programas con el objetivo de identificar cuáles de ellos ayudan a sortear los problemas de un programa que se implementa en un contexto descentralizado.

3.2 La implementación de PEC y AC-Conafe en un contexto descentralizado

Como vimos en el capítulo 1, la descentralización educativa en México derivó en una ley de educación donde la mayoría de las competencias son concurrentes entre el gobierno federal y los estatales; es así como el gobierno central, a pesar de no administrar la educación directamente, aún sigue teniendo una gran influencia. Prueba de ello son los programas educativos federales, los cuales ejercen control sobre los estados a través de la transferencia de fondos condicionados donde se observa una relación basada en una dirección jerárquica. Sin embargo, esta relación jerárquica tiene matices: a pesar de que los programas se diseñan

y administran a nivel nacional, el gobierno estatal no sólo necesita de los recursos del gobierno central, sino que la instancia federal requiere de la cooperación de las estructuras estatales para implementar el programa.

Este contexto descentralizado representa retos para la implementación de PEC y AC-Conafe; en particular, requiere mecanismos e incentivos para asegurar su implementación efectiva en los estados. El objetivo de esta sección es analizar los mecanismos de cada uno de los programas y contrastarlos para ver si efectivamente explican el cumplimiento de las metas de los indicadores de resultados, de servicio y de gestión. Para ello, en la primera sección de este apartado analizaremos a los principales actores y su papel en la implementación de cada programa con la intención de conocer el grado de descentralización de cada uno. En la segunda sección revisaremos los retos de la implementación en un contexto descentralizado y las soluciones que los programas prevén desde su diseño.

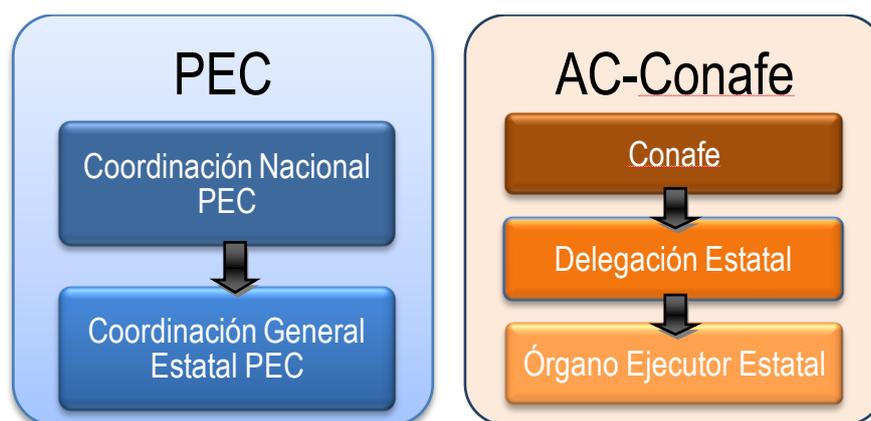
3.2.1 Actores y procesos

La administración de estos programas es distinta entre sí: mientras que en PEC la comunicación entre el gobierno federal y el estatal es directa, en AC-Conafe existe un intermediario. Además, PEC se encuentra dentro de la Secretaría de Educación Pública, cuya estructura puede aprovechar; en tanto, AC depende de Conafe, un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con estructura propia y limitada en término de recursos.

PEC tiene únicamente dos actores importantes para su operación: la Coordinación Nacional del PEC (CNPEC) y las Coordinaciones Generales Estatales del PEC (CGEPEC). La Coordinación Nacional es parte de la Subsecretaría de Educación Básica dentro de la SEP, y es la encargada de la operación del programa a nivel nacional, mientras que las coordinaciones estatales, insertadas en la estructura educativa de las entidades federativas, implementan el programa a nivel estatal (figura 3.1).

Por otro lado, AC-Conafe tiene una estructura más compleja con tres figuras principales: Conafe, la delegación estatal de Conafe y el Órgano Ejecutor Estatal (OEE). La delegación funge como un intermediario entre Conafe y el órgano ejecutor encargado de la implementación de las acciones compensatorias. Hasta 2008, cuando el programa comenzó a financiarse únicamente con recursos fiscales, la operación del programa estaba a cargo de las Unidades Coordinadoras Estatales (UCE), las cuales eran entidades paralelas a la Autoridad Educativa Estatal y a las delegaciones estatales. Por la suspensión de los apoyos internacionales, las UCE desaparecieron y traspasaron sus atribuciones a la delegación estatal y al órgano ejecutor, que es una figura dentro de la estructura educativa del estado. Los estados se dividieron en dos escenarios: A y B, por medio de negociaciones entre el Conafe y los gobiernos estatales. Los A son entidades donde el órgano ejecutor estatal administra las acciones compensatorias, y la delegación se encarga de la educación inicial; en el escenario B, el órgano ejecutor administra las dos modalidades. Esta reestructuración trajo numerosos cambios en la forma de operar el programa que discutiremos más adelante.

Figura 3.1, Estructura Operativa de PEC y AC-Conafe



Fuente: Elaboración propia con datos de (Conafe, 2010) (SEP(c), 2010)

Actores y procesos del Programa Escuelas de Calidad

Los documentos base para la operación de ambos programas son las Reglas de Operación (ROP), en las que se especifican las funciones y actividades de cada uno de los participantes. En el caso de PEC, las ROP identifican 6 procesos necesarios para llevar a cabo el programa: incorporación/reincorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento, evaluación y comunicación. En el cuadro 3.6 se observan las principales actividades de cada proceso, sin son centralizadas o descentralizadas, y quién las realiza.

Incorporación/reincorporación. Este primer proceso está totalmente descentralizado, debido a que todas las actividades se realizan en las entidades. Cada estado, a través de la coordinación estatal, elabora una convocatoria para invitar a todas las escuelas de educación básica de su entidad a participar en el programa. La convocatoria incluye: los requisitos, las fechas de inscripción y entrega de los apoyos, así como los montos que se asignarán a cada centro escolar. Los estados deciden todas estas particularidades a través de sus Comités Técnicos del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (CTFEPEP), pero siempre bajo las fechas y montos límites referidos en las ROP. En el cuadro 3.5 se incluyen algunos ejemplos de las diferencias en las convocatorias de los estados en cuanto a las fechas de inscripción de los interesados, los montos en las aportaciones, y la contrapartida de las escuelas de nuevo ingreso. Las fechas varían entre abril y agosto; los montos, sobre todo en la contrapartida adicional, son muy distintos: una escuela en Sonora puede recibir hasta \$100,000, mientras que una escuela multigrado en Durango únicamente \$25,000.

Las implicaciones de eso son, por ejemplo, que los estados pueden decidir atender a más o menos escuelas según el monto que otorguen, además, como en el caso de Durango, se están incentivando a participar a las escuelas unigrado que son las que suelen estar en los

lugares más marginados. Este tipo de decisiones permiten a los estados adaptar el programa a sus necesidades.

Cuadro 3.5, Estructura Operativa de PEC y AC-Conafe

	Fecha de inscripción	Aportación inicial para escuelas de nuevo ingreso	Contrapartida para escuelas de nuevo ingreso
Sonora	16 abril 2010	\$50,000	\$50,000
Durango	30 junio 2010	\$50,000 para escuelas unigrado \$25,000 para escuelas multigrado (única)	\$50,000 sólo a escuelas unigrado
Veracruz	31 agosto 2010	\$70,000	\$40,000
Aguascalientes	16 julio 2010	\$50,000	\$50,000
Querétaro	31 agosto 2010	\$50,000	\$25,000

Fuente: Elaboración propia con datos de (Secretaría de Educación y Cultura. Gobierno del Estado de Sonora, 2010) (Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Educación del Estado de Querétaro, 2010) (Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Aguascalientes, 2010) (Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Educación de Veracruz, 2010) (Gobierno del Estado de Durango y Secretaría de Educación, 2010)

Uno de los requisitos para que las escuelas reciban los apoyos de PEC es la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Plan Anual de Trabajo (PAT). En ellos, el centro escolar define su visión, misión, objetivos, metas y gastos a corto, mediano y largo plazo, para lo cual recibe asesoría de la coordinación estatal. Estos planes se dictaminan bajo los lineamientos establecidos por la coordinación estatal y con el apoyo de los Comités de Dictaminación Estatal (CDE).³⁸ Finalmente, la elección de las escuelas se realiza entre la Autoridad Educativa Estatal, el CDE y el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPS).³⁹

Financiamiento. Este proceso es el más importante porque involucra la transferencia del dinero a los estados, por lo que su operación está centralizada en la coordinación nacional. Los estados participan en el PEC de forma voluntaria por medio de una carta en la que

³⁸Se integra de las áreas de finanzas, actualización, evaluación, participación social, planeación, organismos estatales responsables de la construcción de escuelas, así como jefes de sector, supervisores y ATP's adscritos a los diversos niveles y modalidades de educación básica u otras que considere la AEE.

³⁹Órgano de consulta, orientación y apoyo constituido en cada una de las entidades federativas, en el que participan padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como sectores sociales de la entidad federativa interesados en la educación.

expresan su deseo de participar. Posteriormente deben realizar el depósito de contrapartida definido en las reglas de operación⁴⁰ dentro de un fideicomiso estatal; una vez que la coordinación nacional comprueba el depósito, realiza la transferencia de la contrapartida federal, que es de 3 a 1.⁴¹ Si por alguna razón la autoridad educativa estatal no ha realizado el depósito, puede solicitar una prórroga.

La coordinación estatal debe entregar informes trimestrales a la coordinación nacional de los movimientos en el fideicomiso, así como de los avances físicos del cumplimiento de los objetivos, metas y acciones bajo su responsabilidad. Además, la autoridad educativa estatal debe verificar la realización de las obras programadas en los centros escolares.

Formación continua. Este proceso es atribución exclusiva de los estados, pues su operación esta descentralizada. Las coordinaciones estatales deben convenir con su instancia estatal de capacitación para identificar las necesidades de formación provenientes del Plan Estratégico de Transformación Escolar y del Programa Anual de Trabajo de las escuelas, y, con base en ello, proponer y difundir a las escuelas opciones de formación y profesionalización. Asimismo, es responsable de dar seguimiento a estas acciones.

Acompañamiento. Este proceso se da en dos niveles: tiene una parte centralizada, donde la coordinación nacional tiene la obligación de dar asesoría, capacitación, acompañamiento y seguimiento en el desarrollo de los procesos inherentes a la operación del PEC a las coordinaciones estatales; y otra, descentralizada, donde la coordinación estatal, a su vez, debe proporcionar asesoría, acompañamiento y seguimiento a la comunidad educativa a través de la estructura operativa (supervisores, asesores técnico-pedagógicos y demás eslabones previos al plantel escolar).

⁴⁰ La distribución de los recursos se realiza mediante el criterio 4-14, es decir, se reparte entre los estados de acuerdo con el número de niños y jóvenes que se encuentren en ese rango de edad.

⁴¹ La transferencia federal se realiza por el monto que los estados depositen, para ello no necesitan depositar los recursos completos.

Cuadro 3.6, Grado de centralización de los procesos y funciones del Programa Escuelas de Calidad

PROCESOS	CENTRALIZADO	DESCENTRALIZADO
Administración		
• General del programa	• CNPEC	
• Coordinación local y administración		• CGEPEC
Incorporación/reincorporación		
• Convocatoria e inscripción		• CGEPEC
• Capacitación y asesoría		• CGEPEC
• Elaboración o actualización PETE y PAT		• Escuela
• Dictaminación		• CGEPEC
• Selección de las escuelas y publicación de resultados		• CEPSE, AEE y al CDE
Financiamiento		
• Ratificación y depósito		• AEE
• Comprobación del depósito estatal	• CNPEC	
• Informes de avance físico y financiero		• CGEPEC
• Acta de entrega-recepción		• AEE
Formación continua		
• Identificación de necesidades de formación		• CGEPEC
• Determinación de estrategias de formación		• CGEPEC
• Promoción de la formación		• CGEPEC
• Seguimiento y evaluación		• CGEPEC
Acompañamiento		
• Definición de la estrategia de asesoría y acompañamiento	• CNPEC	• CGEPEC
• Implementación	• CNPEC	• CGEPEC
• Seguimiento	• CNPEC	• CGEPEC
Evaluación		
• Autoevaluación inicial, continua y final	• Evaluadores externos	• Escuela
• Evaluación general del programa		

Fuente: Elaboración propia con información de (SEP(c), 2010)

Nota: Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad (CNPEC); Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad (CGEPEC); Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE); Autoridad Educativa Estatal (AEE); Comité Dictaminador Estatal (CDE).

Evaluación. Este proceso, igualmente, tiene una parte centralizada y una descentralizada; en la primera, el gobierno federal, a través del Consejo Nacional de

Evaluación (Coneval), realiza una evaluación al programa en general; la segunda corresponde a la comunidad escolar, que debe realizar una evaluación inicial, continua y final con respecto a su Plan Estratégico de Transformación Escolar y Programa Anual de Trabajo.

Comunicación. Se busca impulsar comunicación inter e intrainstitucional, intergubernamental y entre la sociedad para fomentar acciones que ayuden a la transformación de la gestión educativa de las escuelas PEC.

Con excepción del mecanismo de comunicación, todos los demás procesos especifican con claridad qué instancia debe realizarlos. En general, las ROP son muy claras en los procesos y las actividades que deben llevar a cabo cada uno de los actores de los diferentes órdenes de gobierno; de hecho, las diferentes “evaluaciones han destacado el potencial del PEC para articular y coordinar acciones emprendidas desde el ámbito local y federal” (Cívicus (a), 2009).

Cómo se puede observar en la descripción de los procesos y en el cuadro 3.6, el PEC tiene dos procesos altamente centralizados, el financiamiento y una parte del acompañamiento, mientras que los demás dependen de las entidades federativas, la estructura operativa de los estados y la comunidad escolar. Aunque a primera vista parece un programa altamente descentralizado, en la segunda parte de este apartado veremos cómo los estados deben seguir lineamientos muy estrictos que ha establecido la Coordinación Nacional para operar el programa en sus estados.

Actores y procesos de Acciones Compensatorias de Conafe

En AC-Conafe, a diferencia de PEC, los procesos se separan por sus cinco componentes específicos. Sin embargo, para fines de análisis y comparación, utilizaremos los seis procesos de PEC, pero además incluimos el proceso de distribución debido a que dos de los componentes específicos tienen que ver con la entrega de materiales a las escuelas.⁴²

⁴² Las acciones descentralizadas son las actividades que realizan los gobiernos estatales, y las desconcentradas las que realizan oficinas federales en los estados.

Cuadro 3.7, Grado de centralización de los procesos y funciones del Programa Acciones Compensatorias

PROCESOS	CENTRALIZADO	DESCONCENTRADO	DESCENTRALIZADO
Administración			
<ul style="list-style-type: none"> • General del programa • Coordinación local y administración 	<ul style="list-style-type: none"> • Conafe 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegación 	<ul style="list-style-type: none"> • OEE
Incorporación/reincorporación			
<ul style="list-style-type: none"> • Elección del universo a atender • Escuelas elegibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Conafe 		<ul style="list-style-type: none"> • OEE
Compra y distribución de equipamiento			
<ul style="list-style-type: none"> • Integración de los paquetes de auxiliares didácticos y útiles escolares • Determinación del lote mobiliario • Compra • Distribución 	<ul style="list-style-type: none"> • Conafe • Conafe 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegación • Empresa distribuidora 	<ul style="list-style-type: none"> • OEE
Financiamiento			
<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia del dinero a los estados • Transferencia del dinero a los beneficiarios • Comprobación de las adquisiciones del Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) • Informes trimestrales de los supervisores 	<ul style="list-style-type: none"> • Conafe 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegación 	<ul style="list-style-type: none"> • AEE • Asociaciones de Padres de Familia OEE • Supervisores, OEE
Formación continua			
<ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento de los Asesores Comunitarios • Capacitación de los Asesores Comunitarios • Capacitación a los Asesores Técnicos Pedagógicos (ATP) • Asesoría a docentes • Determinación de estrategias de formación docentes 			<ul style="list-style-type: none"> • OEE • ATP • OEE • ATP e IETE • OEE con el apoyo del IETE, ATP y supervisores
Acompañamiento			
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y asesoría a las delegaciones y OEE 	<ul style="list-style-type: none"> • Conafe 		
Evaluación			
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación interna • Evaluación general del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Conafe 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluadores externos 	

Fuente: Elaboración propia con información de (Conafe, 2010)

Nota: Órgano Ejecutor Estatal (OEE)

Incorporación/reincorporación. A diferencia de PEC, la definición del universo a atender en AC-Conafe tiene una parte centralizada, una descentralizada y una desconcentrada;⁴³ la primera se refiere a la definición del universo a atender, ya que éste se define por Conafe a través de un indicador que incluye variables socioeconómicas, organización escolar e indicadores educativos (a todo este universo se le entrega un paquete de útiles escolares). La parte descentralizada inicia en el momento en que, de acuerdo con el presupuesto asignado a las metas, el órgano ejecutor presenta a la delegación la propuesta de las escuelas elegibles, dentro del universo, para ser beneficiadas conforme a los procedimientos establecidos de selección de docentes que laboran en escuelas y comunidades en zonas rurales e indígenas prioritarias. Finalmente, la delegación realiza la parte desconcentrada cuando revisa el conjunto propuesto.

Compra y distribución de equipamiento y materiales. En el caso de los componentes de útiles y material educativo las funciones están centralizadas, ya que Conafe define y realiza las compras de los mismos; en el caso del equipamiento es la delegación quien define lo necesario. La única función descentralizada en este proceso es la distribución de los materiales que corren por cuenta del órgano ejecutor de los estados, aunque, como veremos más adelante, para hacer más ágil en términos de tiempo, una distribuidora externa entrega los materiales en los estados en distintos puntos y no en un solo lugar.

Financiamiento. Al igual que en PEC, este es el proceso más importante por lo que está centralizado en Conafe y las delegaciones. Cada año, la delegación estatal envía a Conafe un plan que incluye las acciones a realizar. Conafe, de acuerdo a su presupuesto, asigna los fondos a cada estado y envía, según el calendario de entrega, la partida a la delegación estatal para que la reparta a los beneficiarios. La única función que tiene el órgano

⁴³ Las acciones centralizada las realiza el gobierno federal, las descentralizada los gobiernos estatales y las desconcentrada, en este caso, son realizadas por una oficina de Conafe federal que opera en los estados, la delegación estatal.

ejecutor es entregar a la delegación los recibos del material entregado, comprobación de gastos, así como la información y avances de las actividades de los beneficiarios.

Formación continua. Los Asesores Técnico Pedagógicos (ATP) e Integrantes del Equipo Técnico Estatal (IETE), que reciben apoyos económicos por parte de Conafe, se encargan de asesorar y capacitar a los docentes. Los Asesores Comunitarios capacitan a las Asociaciones de Padres de Familia.

Acompañamiento. Conafe da capacitación y asesoría al personal de las delegaciones estatales y de los órganos ejecutores para crear figuras con capacidad técnica y metodológica preparados para adecuar los lineamientos establecidos en las reglas de operación a las necesidades de cada entidad, así como para la realización de las actividades de Contraloría Social (Conafe, 2010).⁴⁴

Evaluación. La unidad administrativa responsable de operar el programa debe instrumentar un procedimiento de evaluación interna que permita monitorear el desempeño del programa a través de indicadores que reflejen los objetivos específicos, de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación 2011. Un ente distinto y separado de Conafe elabora la evaluación externa.

Comunicación. Conafe debe crear mecanismos de comunicación para que las Asociaciones de Padres de Familia colaboren de forma permanente en las escuelas que participan en AC-Conafe para verificar que los apoyos lleguen a los beneficiarios.

⁴⁴ Esta capacitación estará dirigida a: personal institucional y figuras de la estructura educativa de educación inicial del Conafe y del Órgano Ejecutor Estatal (OEE), Comités Locales: APF y CPC, el Responsable Estatal de la Contraloría Social, nombrado por el Delegado, así como el responsable del Órgano Ejecutor Estatal (OEE), deberá capacitar al personal del Conafe en la entidad y al responsable de capacitar a la estructura educativa de educación inicial, quienes a su vez tendrán que replicarla al resto de las figuras operativas y estos últimos a los integrantes de la mesa directiva de los Comités Locales; asimismo deberán recabar las cédulas de vigilancia e informes anuales (Conafe, 2010).

Los estados pueden utilizar propaganda impresa, medios electrónicos, etc., para difundir el programa pero no con fines políticos, electorales o de lucro. Los montos y beneficiarios del programa se publican en la página de internet de Conafe.

A diferencia de PEC, las reglas de operación son confusas en las obligaciones de los involucrados, sobre todo en las referentes a las delegaciones estatales y los órganos ejecutores, pues varios se repiten o traslapan. Por ejemplo, en el apartado de derechos y obligaciones en las reglas de operación, tanto las delegaciones como los órganos ejecutores tienen las siguientes funciones:

Reintegrar, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas aplicables, al Conafe, conforme a la normatividad vigente, el saldo de los recursos no ejercidos al 31 de diciembre de cada año, con excepción de aquellos recursos que se encuentren debidamente comprometidos, contabilizados, devengados y no pagados a esa fecha.

Vigilar que los Convenios con las APF, los Supervisores y los Jefes de Sector se firmen en el periodo septiembre-octubre y con el municipio se firme en marzo-abril. En caso de autorizarse ampliaciones presupuestales para incrementar el número de APF beneficiadas, este plazo podrá extenderse sin rebasar el término del ejercicio fiscal.

Aunque no sabemos el impacto que esto tiene en la operación del programa, en la evaluación realizada al programa en 2008 se comenta: "es una debilidad que las reglas de operación no expresen claramente las atribuciones del Conafe, los gobiernos estatales y las UCE, y la posibilidad de que las autoridades educativas estatales no cumplan con las responsabilidades que se establecen en el convenio con el Conafe puede ser una amenaza". Aunque esta evaluación se realizó con el esquema anterior, se puede considerar vigente porque los cambios en las reglas de operación fueron mínimos.

En ambos casos se observa una dependencia mutua entre el gobierno central y el estatal: el primero necesita de la estructura estatal para operar el programa, mientras el segundo requiere del dinero federal para mejorar las condiciones de sus escuelas, ya que cuenta con recursos limitados para administrar su sistema educativo. Esto se advierte en la distribución de competencias, donde los procesos relacionados directamente con los

beneficiarios de última instancia se encuentran a cargo de los gobiernos estatales, aunque en mayor grado en el caso de PEC.

Todos los procesos en AC-Conafe, a excepción de la formación continua, están centralizados en Conafe o desconcentrados en la delegación. Los órganos ejecutores son mucho más limitados en sus funciones que las coordinaciones estatales de PEC, por lo que podríamos esperar que existan menos mecanismos de operación dirigidos a los estados que en PEC. Este tema se analiza en el siguiente apartado.

3.2.2 Dilemas y soluciones en la implementación de PEC y AC-Conafe en un contexto descentralizado

Los principales retos a los que se enfrenta el gobierno central al implementar un programa educativo federal en un contexto descentralizado son dos: el dilema agente-principal, y la duplicidad entre los distintos programas federales y estatales (Weimer & Vining, 2005). El primero ocurre cuando el agente no tiene los mismos intereses del principal, y cuando el principal no tiene la suficiente información para saber si el agente está actuando según sus objetivos (una referencia genérica del dilema agente principal, probablemente de un libro de micro (Salamon, 2002). Para ello, el principal, en este caso el gobierno federal, debe crear mecanismos para supervisar y promover la efectividad en la implementación de sus programas. En el caso de PEC y de AC-Conafe, el problema se da en dos niveles de interacción: el del gobierno federal con los gobiernos estatales, y el de los gobiernos estatales con su estructura educativa y los beneficiarios.

Una de las consecuencias del dilema agente-principal es la heterogeneidad en la calidad de la implementación, la cual se exagera por la variación, entre las entidades federativas, de capacidades administrativas, recursos económicos y de personal; la diferencia en el apoyo político a los programas en los estados, y en el diseño del programa.

El segundo reto, la duplicidad, sucede debido a que los dos niveles de gobierno, federal y estatal, tienen la atribución de crear programas que apoyen a la educación. Lo que se recomienda es crear canales de comunicación entre los programas que les permitan complementarse y sumar esfuerzos.

Para minimizar el impacto de estos dos retos, el gobierno central requiere crear mecanismos de operación y arreglos institucionales, previstos desde el diseño del programa, para maximizar la efectividad de un programa federal descentralizado en su etapa de implementación. A que los mecanismos y arreglos institucionales que el gobierno central introduce en los programas más efectivos se orientan primordialmente a incentivar el compromiso de los gobiernos estatales, la capacitación de las burocracias locales y la alineación de intereses o preferencias entre los actores involucrados.

En esta investigación, el compromiso por parte del gobierno estatal se mide a través de las aportaciones de recursos y su decisión de participar; la coordinación se entiende como la concentración de medios y esfuerzos para llevar a cabo una acción común hacia un objetivo compartido; finalmente, la capacidad de las burocracias se refiere a los conocimientos y habilidades con los que cuentan los operadores del programa en los estados para llevarlo a cabo.

Para analizar cada uno de estos mecanismos, las siguientes secciones se organizan alrededor de los dos problemas que ya mencionamos: el dilema agente-principal y la duplicidad de los programas, tanto en el ámbito federal-estatal como en el de estados-beneficiarios; además analizamos si, en la práctica, estos mecanismos consideran a los elementos necesarios para una implementación efectiva.

Dilema agente-principal

Programa Escuelas de Calidad en el nivel estatal-federal

En el cuadro 3.6 podemos observar que los mecanismos que identificamos en las Reglas de Operación solucionan el problema del agente-principal en PEC. El más importante es la transferencia de recursos; otras, como la firma de una carta compromiso, los depósitos estatales, la contrapartida adicional, el fideicomiso, la distribución de 15 por ciento del presupuesto a través del Índice de Focalización, el retiro del subejercicio federal y los reportes trimestrales, son acciones que la apoyan, a la vez que contribuyen a una implementación efectiva porque influyen en el comportamiento de los operadores estatales del programa. Asimismo, las coordinaciones regionales, los gastos de operación, las reuniones nacionales, el acompañamiento y la red informal de capacitación son mecanismos que tienen como objetivo disminuir la heterogeneidad en la implementación del programa.

Las transferencias son la principal herramienta “indirecta” que tiene el gobierno central para influir en temas de su interés que no están directamente bajo su competencia (Salamon, 2002), como sucede en México, donde la educación es concurrente entre los niveles federal y estatal. Una de sus características es ser automática porque utiliza la estructura administrativa existente: en este caso echa mano de la estructura educativa federal y de los estados. También se considera una herramienta voluntaria y no coercitiva, es decir, busca fomentar una acción y no sólo restringir un comportamiento, aunque es posible establecer restricciones adicionales para ejercer mayor presión (Salamon, 2002).

Cuadro 3.8, Mecanismos de operación del Programa Escuelas de Calidad

Dilema agente-principal para ejecutar el PEC a través de los estados			
Mecanismos	Compromiso por parte del gobierno estatal	Coordinación	Capacidad de las burocracias
Transferencias		X	
Firma de una carta compromiso	X		
Depósitos estatales	X		
Transferencia anticipada	X	X	
Contrapartida adicional	X		
Fideicomiso	X	X	X
Distribución de 15% del presupuesto por el Índice de Focalización		X	
Retiro del subejercicio estatal		X	
Reportes trimestrales		X	X
Consejo estatal de participación social		X	
Coordinaciones regionales		X	
Gastos de operación		X	
Reuniones nacionales		X	X
Acompañamiento		X	X
Red informal de capacitación		X	X

Fuente: Elaboración propia con información de (SEP(c), 2010)

Como ya se mencionó, para los estados, ser parte de PEC es totalmente voluntario; únicamente deben firmar un acuerdo en el que expresan su afán por participar en el programa. La única restricción que tiene el estado para recibir la transferencia es depositar una aportación correspondiente a la tercera parte del presupuesto total asignado al programa en su entidad, para lo que tienen fechas específicas en que deben hacer tales trámites. En caso de que alguna entidad federativa no deposite su parte, el gobierno federal tampoco lo hará o depositará únicamente la parte proporcional a la aportación estatal. Esta aportación convierte a los estados en copropietarios del programa, lo que constituye una de las soluciones sugeridas por la literatura para sobrellevar el problema del agente-principal, ya que con ello se espera que ambos niveles de gobierno compartan el mismo interés: la operación efectiva del PEC.

Actualmente, en el PEC participan las 32 entidades federativas, las cuales, en 2008 y 2009, aportaron todos los recursos requeridos en las ROP (Cívicus (a), 2009). A lo largo de estos diez años de operación se ha realizado un gran esfuerzo, tanto federal como estatal, para lograr que el dinero de la contrapartida estatal se entregue a tiempo; de hecho, en

comparación con años anteriores, la coordinación nacional comenta que se ha logrado que la mayoría cumpla con los plazos (Hurtado & Riva Palacio, 2011). En algunos estados el programa se contempla en sus presupuestos anuales, cuenta con una partida exclusiva e incluso aportan más de lo que está estipulado; sin embargo, hay otros donde aún se tiene que negociar para conseguir los recursos, y los depósitos se hacen poco a poco (Hurtado & Riva Palacio, 2011).

Sin embargo, el depósito para el ciclo escolar 2010-2011, según las Reglas de Operación, debía estar en el fideicomiso a más tardar el 30 de agosto del 2010; datos del Sistema de Información del PEC (SIPEC), al 5 de marzo del 2011, muestran que únicamente 10 estados habían depositado el dinero.⁴⁵

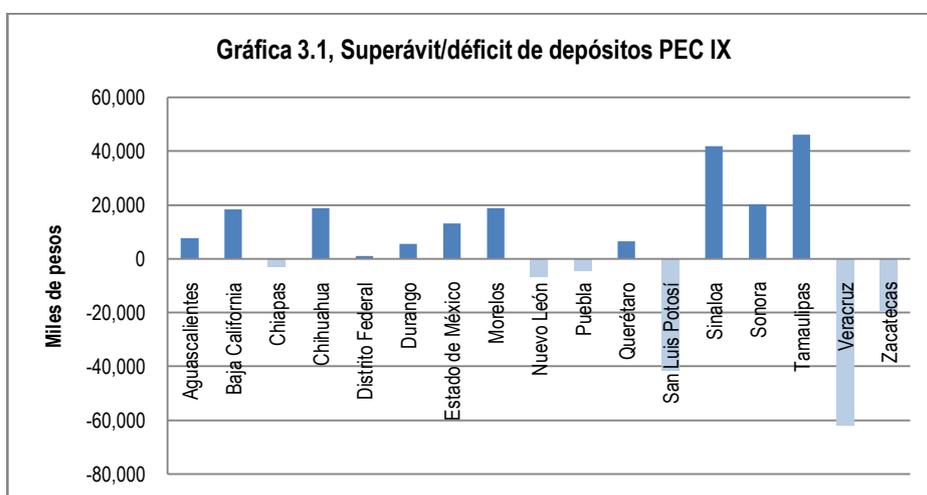
Cabe señalar que la entidad federativa recibe beneficios adicionales si hace su depósito y recibe el apoyo federal con anticipación, pues los intereses generados pueden utilizarse para atender a un mayor número de escuelas. Igualmente, los estados que aportan dinero adicional a lo estipulado en las reglas de operación reciben, como estímulo, mayor apoyo federal.

A este respecto, en la gráfica 3.1 observamos cómo en PEC IX, sólo 11 de los 17 estados para los que hay información disponible, dieron una aportación adicional a la requerida por las reglas de operación; incluso varios estados contribuyeron por abajo de lo que indicaban las reglas de operación.

Las características de diseño de las transferencias que realiza PEC son las siguientes: Primero, es una transferencia categórica, es decir que se debe usar para un objetivo específico (entregarlo a las escuelas beneficiadas por el programa en el estado), lo que evita que los fondos se empleen en otras actividades. Segundo, las transferencias presupuestales de PEC

⁴⁵ Baja California, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

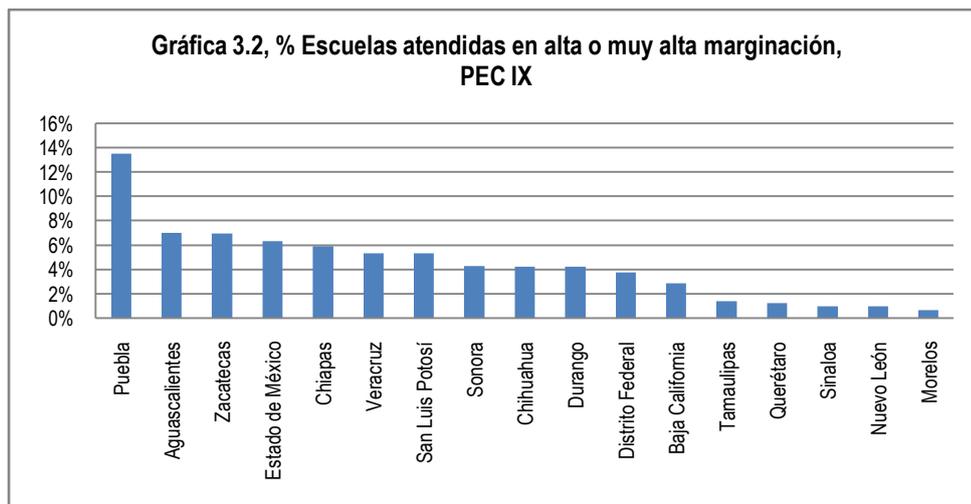
se determinan por una fórmula que contempla la proporción de la población entre 4 y 14 años que vive en los estados, y de acuerdo a este porcentaje se asigna el presupuesto. Además, las transferencias tienen otras características que aseguran el correcto aprovechamiento de los gastos, como los fideicomisos, que son una innovación del PEC para el manejo y administración de las transferencias en programas educativos en México. El beneficio de este esquema es que no existen recortes ni desvíos en los apoyos, pues una vez que el dinero entra al fideicomiso no puede retirarse para utilizarlo en otra actividad o por otra instancia; con ello, este mecanismo complementa que la transferencia sea categórica.



Fuente: Cálculos propios con datos de (Programa Escuelas de Calidad, 2011)

Nota: En la fase IX de PEC sólo hay información para estos 17 estados.

La focalización es uno de los temas donde los estados tienen amplias facultades porque promocionan la convocatoria, dictaminan a los concursantes y eligen a las escuelas beneficiadas. Si bien las reglas de operación tienen una serie de especificaciones sobre cuáles deben ser las escuelas prioritarias, cualquier escuela de educación básica puede entrar al programa.



Fuente: Cálculos propios con datos de (Programa Escuelas de Calidad, 2011)

Nota: En la fase IX de PEC sólo hay información para 17 estados.

En la gráfica 3.2 se observa cómo únicamente 13 de las 17 entidades federativas benefician con PEC a escuelas en condiciones de alta o muy alta marginación, por lo que la Coordinación Nacional tiene uno de sus mayores retos en este tema, pues las escuelas con preferencia a reincorporarse al programa son las que han participado, y como en el arranque del programa no se hizo un buen trabajo en la focalización, estas fallas persisten (Hurtado & Riva Palacio, 2011). Por estas razones se ha decidido cambiar la forma de asignar los recursos en el ciclo escolar 2011-2012, cuando 85 por ciento del presupuesto se establecerá de la manera tradicional con la población 4-14, mientras que el restante 15 por ciento se asignará a las entidades que focalicen mejor, lo cual se medirá a través de un índice que se elaboró con el apoyo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El índice considera tres factores: 1) el porcentaje de población en edad de 4 a 14 años en localidades de media a muy alta marginación; 2) datos de ingreso y egreso a los niveles de primaria y secundaria en cada entidad federativa, como una medida de eficacia de los sistemas educativos estatales traducida en eficiencia terminal y retención de alumnos, y 3) escuelas de educación básica ubicadas en localidades de media a muy alta marginación en cada entidad con respecto al total nacional (SEP(c), 2010). Con esta nueva asignación se

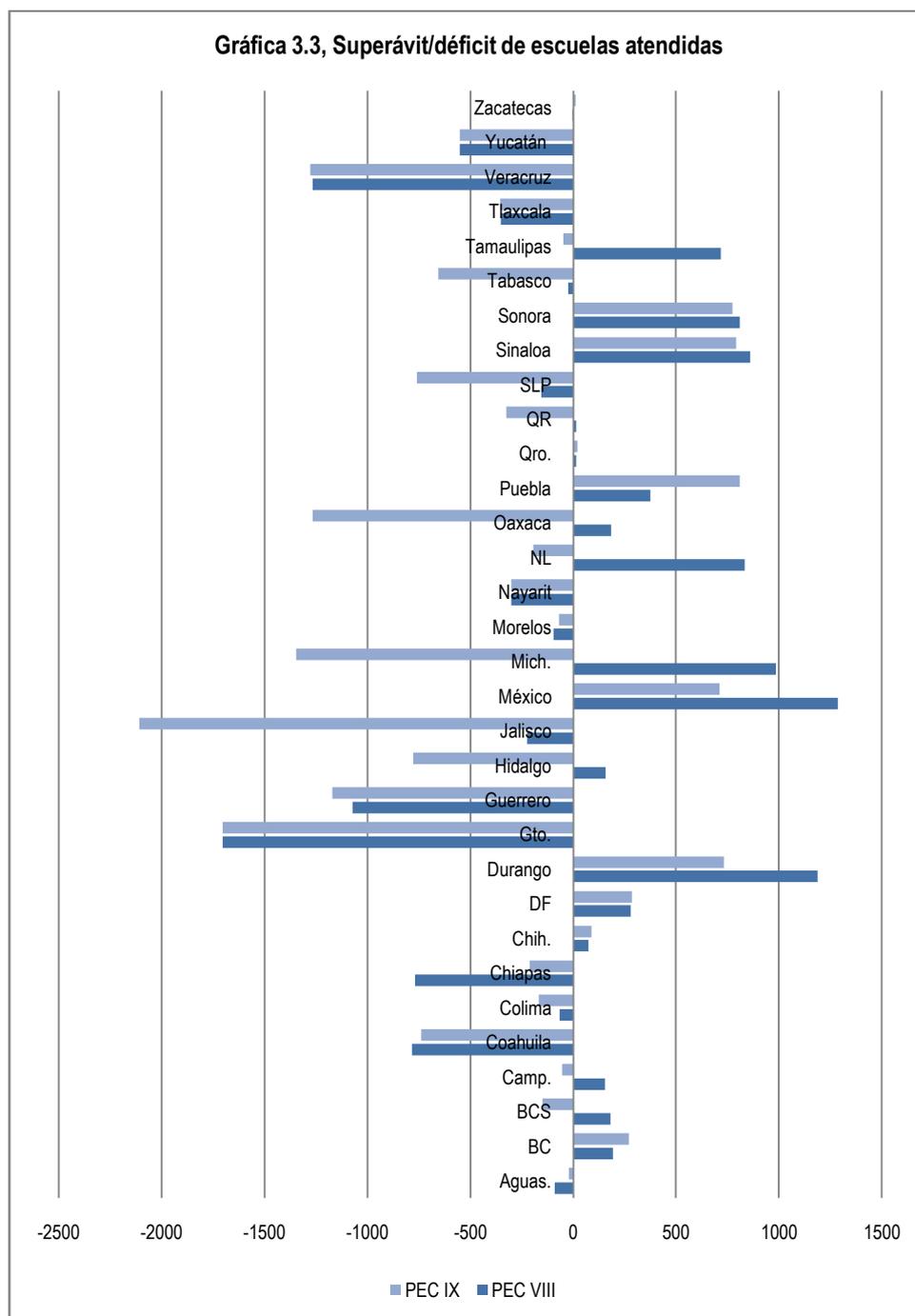
busca abonar a la coordinación e incentivar que los estados lleguen a las escuelas que se consideran prioritarias. Sin embargo, creemos que esta nueva forma de asignar el presupuesto no incentiva a los estados a focalizar de forma efectiva, ya que ninguno de los tres componentes del índice hace referencia a esta práctica ni a ninguna actividad bajo el control de los operadores del programa que demuestre efectividad y calidad. Otra característica de la transferencia que incentiva la coordinación intergubernamental es exigir a los estados la devolución de los recursos federales no utilizados, con lo que se busca lograr que la coordinación estatal ejerza la totalidad de los recursos federales. Desde el 2006, se ha ejercido el 100 por ciento del presupuesto federal asignado para este programa (Cívicus (a), 2009).

Como no existen datos para saber si todos los recursos que aporta el estado se gastan, para evaluar el desempeño del gasto estatal utilizamos una aproximación de las escuelas que podrían atender los estados con el presupuesto que recibieron para PEC VIII y IX. En la gráfica 3.3 vemos que existe una variabilidad importante entre los estados: mientras hay casos como el Estado de México y Durango que han logrado llegar a más escuelas de lo esperado, hay otros como Guerrero y Guanajuato que son muy poco eficientes.

La Coordinación Nacional utiliza informes trimestrales para conocer los movimientos en los fideicomisos estatales y los avances en las metas, para así determinar qué estados son los que están operando el programa de acuerdo a las reglas de operación y a las metas, así como cuáles tienen problemas y necesitan mayor apoyo o atención.

Otra forma de lidiar con el dilema del agente-principal es a través del nombramiento de la mesa directiva que se encarga de vigilar al agente a nombre del principal. Para ello las reglas de operación prevén la figura del Consejo Estatal de Participación Social, integrado por padres de familia, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como sectores

sociales de la entidad federativa interesados en la educación. Las funciones de este Consejo son analizar y opinar sobre las estrategias de operación de PEC en el estado; participar en la selección de escuelas beneficiarias; conocer, analizar y opinar sobre las evaluaciones internas y externas al programa, etc.



Fuente: Cálculos propios con datos del (Programa Escuelas de Calidad, 2011)

El otro grupo de mecanismos se enfoca a atender la implementación heterogénea del programa en los estados. La capacitación de la Coordinación Nacional a los integrantes de las coordinaciones estatales se ofrece en las reuniones nacionales donde se dan a conocer las actualizaciones de las reglas de operación y de los procesos del programa. Cuando inició el programa se brindó amplia capacitación a los equipos estatales (diplomados, cursos); conforme el programa se consolidó, como mostramos a continuación, también lo hicieron los equipos estatales. Aunque en estos diez años ha habido rotación, siempre queda alguien que guarda el conocimiento y lo comparte con los nuevos integrantes (Hurtado & Riva Palacio, 2011); en el caso de Aguascalientes, la Coordinadora Académica lleva ocho años trabajando en PEC; en Querétaro, la Administradora de Recursos del Fideicomiso ha colaborado en este programa cuatro años. En los últimos años, las reuniones nacionales se redujeron por falta de presupuesto, pues los gastos de operación no están dentro de los fideicomisos, por lo que ha habido recortes.

Las coordinaciones regionales se crearon con el objetivo de mejorar la comunicación y coordinación entre los niveles federal y estatal; cada uno atiende a ocho estados, y de esta forma se brinda acompañamiento y asesoría puntual a cada entidad. La Coordinación Nacional sabe a quién dirigirse en cada estado para resolver los problemas. Además, su personal asiste a los Comités Técnicos de los estados cuando se quiere hacer una nueva propuesta o cuando hay cambio de autoridades.

También dirigen cursos específicos a petición de las coordinaciones estatales. Cuando llega un nuevo coordinador, aunque no existe un curso de inducción como tal, hay una constante comunicación vía telefónica o por correo electrónico. Actualmente hay estados con equipos muy consolidados y con amplia experiencia en el manejo de los procesos a los que no hay necesidad de apoyar, por lo que se están concentrando esfuerzos en las entidades que tienen menos práctica (Hurtado & Riva Palacio, 2011).

En la actualidad se busca dar una mayor capacitación a través de herramientas tecnológicas, además de la formalización de una red que existe entre los diversos coordinadores estatales, a través de la cual se apoya, por ejemplo, el tema de la capacitación (Hurtado & Riva Palacio, 2011). Finalmente, para asegurar que cada coordinación estatal cuente con los recursos necesarios para administrar el programa, sugiere que los gastos de operación sean de 6 por ciento. Querétaro, por ejemplo, gasta ya este porcentaje, mientras que en Aguascalientes han decidido recortarlo para ayudar a más escuelas; esta decisión tiene consecuencias operativas que discutiremos en el siguiente capítulo.

Como hemos mostrado, PEC cuenta, desde su diseño, con varios mecanismos de operación que atacan el problema del agente-principal y la heterogeneidad de las políticas; además, buscan incentivar el compromiso por parte del gobierno, la coordinación, y mejorar la capacidad de las burocracias. Sin embargo, los datos cuantitativos muestran cómo los estados no responden de igual forma a estos mecanismos puesto que existe amplia variabilidad. En el Capítulo 4 exploraremos más a fondo las razones de esto con dos estudios de caso en Aguascalientes y Querétaro.

Acciones Compensatorias de Conafe en el nivel federal-estatal

Al igual que en PEC, AC-Conafe utiliza las transferencias para enfrentar el problema del agente-principal. Sin embargo, en este caso las transferencias son de dos tipos: en especie y económicas. Las primeras llegan directamente a los estados y las segundas, a diferencia de PEC, no se envían a los estados directamente sino a las delegaciones estatales y de ahí a los beneficiarios.

Cuadro 3.9, Grado de centralización de los procesos y funciones del Programa Acciones Compensatorias

Dilema agente-principal para ejecutar el AC-Conafe a través de los estados			
Mecanismos	Compromiso por parte del gobierno estatal	Coordinación	Capacidad de las burocracias
Transferencias		X	
Firma de una carta compromiso	X		
Transferencias en efectivo vía delegación estatal		X	X
Reportes periódicos		X	
Retiro del dinero no ejercido		X	
Elección y compra de útiles y equipo		X	X
Focalización		X	X
Delegación Estatal		X	
Acompañamiento		X	X
Reuniones nacionales		X	X
Distribución de materiales a lugres estratégicos en los estados		X	X

Fuente: Elaboración propia con datos de (Conafe, 2010)

Las características de estas transferencias son las mismas que en PEC: automática, voluntaria y no coercitiva (Salamon, 2002). Para ser parte del programa, los estados deben firmar una carta compromiso donde expresen su voluntad de participar; además, a diferencia de PEC, en AC-Conafe no existe ninguna restricción hacia los estados para recibir el dinero o los materiales; las restricciones, como lo veremos más adelante, son directamente para los beneficiarios, quienes reciben apoyos económicos.

En su diseño, las transferencias de AC-Conafe son: categóricas, únicamente se utilizan para los componentes del programa, y tienen otras particularidades que buscan asegurar el correcto aprovechamiento de los recursos, como la comprobación de los gastos y el retiro del dinero no ejercido. Difiere de PEC en que no existe una fórmula específica para asignar el presupuesto a todos los componentes del programa; por ejemplo, para asignar los útiles escolares y los Apoyos a la Gestión Escolar, los componentes con mayor presupuesto usan el Índice de Ventaja Comparativa: entre más escuelas con rezago tenga un estado, mayor presupuesto se le asignará. Para los otros cuatro componentes los criterios son la

asignación histórica, su capacidad, y si cumplieron o no con las metas asignadas; por ejemplo, si se asignan al estado 100 metas y sólo cumple 80, el siguiente año lo más seguro es que reciba presupuesto para realizar únicamente 80 metas (Rocha, 2011); sin embargo, no es clara la forma en que se toma esta decisión, ya que no aparece en las reglas de operación. Esta manera de asignar el presupuesto crea incertidumbre entre los operadores del programa porque no se sabe exactamente cuánto dinero se recibirá el siguiente año, lo que afecta la planeación.

Además, no existe algún tipo de instrumento, como el fideicomiso, que asegure a los estados, por un lado, que van a recibir el dinero programado en tiempo y forma, ya que el recurso no está resguardado y puede recortarse en cualquier momento. Por ejemplo, hasta el 2009, los Apoyos a la Gestión Escolar se entregaban en octubre; sin embargo, debido a los recortes al presupuesto programado, tuvieron que recorrerse al siguiente ciclo fiscal y se entregaron en marzo (Sánchez, 2011); en 2010, debido a la crisis, el dinero, en lugar de depositarse en marzo, llegó hasta agosto y se tuvieron que retrasar los apoyos, especialmente los incentivos a docentes (Rocha, 2011).

Por otro lado, el gobierno federal no puede asegurar que el dinero transferido a la delegación se gaste en los componentes del programa, ya que en este instrumento bancario no existen las restricciones del fideicomiso; de hecho se está suponiendo que la delegación, por ser parte de su estructura, actuará de acuerdo a los intereses del gobierno central, lo que no necesariamente es cierto. En resumen, no existe ningún tipo de mecanismo, además de la carta de intención, que promueva el compromiso por parte del gobierno estatal, ni tampoco alguno referido a las delegaciones. Sin embargo, hasta ahora, no se han detectado desvíos importantes de recursos, salvo hechos menores y aislados (Sánchez, 2011) (Rocha, 2011).

En el caso de la entrega de recursos, hasta 2008 había retrasos. Ese año, Conafe, a través de Diconsa, distribuyó los materiales a los beneficiarios; a partir de entonces la distribución se hace a través de una empresa externa, coordinada con los órganos ejecutores, que lleva los materiales ya no a un solo punto sino a diversas bodegas en el estado para disminuir los tiempos y entregarlos antes del inicio del ciclo escolar (Rocha, 2011). Este mecanismo, además de promover la coordinación intergubernamental, corrige la falta de capacidad de las burocracias para realizar en tiempo este proceso.

A diferencia de PEC, AC-Conafe deja muy poco margen de maniobra en aspectos importantes como la definición del universo de atención, y la elección y compra de materiales y útiles para las escuelas. De esta forma, en contraste con PEC, asegura que los beneficiarios sean realmente los estipulados en las reglas de operación; además, homogeneiza el tipo y calidad de materiales, y aprovecha el precio por comprar en volumen.

En PEC existe la figura del Consejo Estatal de Participación Social, que vigila las actividades que realiza la coordinación estatal y, de esta forma, mitiga el dilema del agente-principal. En AC-Conafe, la delegación tiene esa atribución, ya que gran parte de las decisiones que toma y la información que llega a Conafe central pasa a través de su revisión.

Los reportes periódicos son mecanismos que utiliza Conafe para dar seguimiento a las actividades que realizan tanto las delegaciones como los órganos ejecutores estatales. Los reportes, de hecho, son el instrumento más importante de verificación, ya que permiten monitorear y garantizar que todos los componentes lleguen a los beneficiarios; también les ayuda a detectar qué estado requiere ayuda y capacitación. Sin embargo, no existe un informe por estado que integre toda esta información para evaluar de forma integral a la entidad, sino que cada área de Conafe, la encargada de cada uno de los componentes, tiene sus propios indicadores.

Finalmente, la capacitación y el acompañamiento puede dividirse en dos: 1) de Conafe a las delegaciones y los órganos ejecutores, y 2) de las delegaciones a los órganos ejecutores. La primera ocurre mediante los coordinadores regionales, los grupos de trabajo y las reuniones nacionales. Los coordinadores regionales tienen a su cargo aproximadamente 10 estados y dan capacitación puntual a los órganos ejecutores y a las delegaciones que lo requieran; los grupos de trabajo acuden a los estados, como el caso de Chiapas, donde tras el cambio de gobierno se dismanteló la estructura y se les está brindando capacitación y apoyo para reconstruirla (Rocha, 2011). Finalmente, en las reuniones nacionales se les informa de los nuevos cambios y adecuaciones en los procesos y en la organización del programa en general; por ejemplo, tras la desaparición de las UCEs se realizaron varios cursos y talleres para explicar los nuevos procedimientos. La segunda forma de capacitación se presenta cuando las delegaciones apoyan al órgano ejecutor en el manejo general del programa, sobre todo, en la información que solicitan las oficinas centrales; sin embargo, las delegaciones apenas están aprendiendo a manejarlo y en muchos casos los órganos ejecutores estatales saben más de la operación porque sus operadores eran parte de las UCE (Sánchez, 2011). Estos mecanismos colaboran a eliminar la diferencia de habilidades y capacidades para administrar el programa en los estados, además de que ayudan a la coordinación.

Como anticipamos, en AC-Conafe existen menos mecanismos de operación. Están dirigidos principalmente a promover la coordinación y mejorar la capacidad de las burocracias, y sólo hay uno para procurar el compromiso por parte de los gobiernos estatales (firma de una carta compromiso). Una posible explicación es que casi todos los procesos están centralizados en Conafe o desconcentrados en las delegaciones, sobre todo el manejo de los recursos. Sin embargo, no existe ningún mecanismo para asegurar que las transferencias en especie lleguen oportunamente a los centros escolares, salvo los reportes. Además, a diferencia de PEC, los mecanismos de operación son correctivos más que preventivos, ya que hay un

monitoreo constante de los reportes de la delegación, y en caso de encontrar anomalías toman medidas.

Programa Escuelas de Calidad en el nivel estatal-beneficiarios

Como vimos en la distribución de funciones, todas las actividades relacionadas con los beneficiarios finales están a cargo de la coordinación estatal que, a su vez, utiliza la estructura educativa para llevar a cabo sus funciones (coordinadores, supervisores y asesores técnico-pedagógicos). Es este sentido, las reglas de operación no prevén mecanismos de organización ni incentivos que promuevan el apoyo de estos actores con las coordinaciones estatales, lo que claramente abre un espacio para la implementación heterogénea. Únicamente se prevé que la coordinación estatal imparta en cada ciclo escolar un curso a los supervisores para dictaminar el PETE y el PAT, y así elegir a las escuelas beneficiadas.

Cuadro 3.10, Mecanismos de operación del Programa Escuelas de Calidad

Dilema agente-principal para ejecutar el PEC en los estados a través de la estructura			
Mecanismos	Compromiso por parte de la estructura	Coordinación	Capacidad de las burocracias
CEDES		X	
Capacitación			X

Fuente: Elaboración propia con datos de (SEP(c), 2010)

Uno de los proyectos piloto que está promoviendo la SEP, a través de PEC, en cinco entidades federativas, es el *Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Supervisión Escolar*. Su objetivo es construir un modelo de gestión regionalizado para integrar la gestión pedagógica y administrativa fortaleciendo la estructura educativa. La estrategia es crear los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) para favorecer, entre otras cosas, la articulación de los recursos financieros de los programas y proyectos federales, y articular la política educativa de los niveles federal, estatal y regional. Específicamente para PEC se espera que los CEDE sean el enlace para la entrega de información y documentación importante para la operación del programa (comprobación de gastos, avances físicos, el PETE y el PAT) de la coordinación

estatal a los supervisores, y de éstos a su vez a las escuelas, tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba (Cornejo, 2011).

**Cuadro 3.11, Mecanismos de operación del Programa Escuelas de Calidad
Dilema agente-principal para ejecutar el PEC en los centros escolares**

Mecanismos	Compromiso por parte del los beneficiarios	Coordinación	Capacidad de las burocracias
Transferencia		X	
Firmar una carta compromiso	X		
Consejos Escolares		X	
PETE y PAT	X	X	
Contrapartida	X		
Evaluación y comprobación de gastos		X	
Fechas de entrega de información y comprobación		X	
Capacitación		X	X

Fuente: Elaboración propia con datos de (SEP(c), 2010)

En la implementación del programa en los estados, los papeles cambian y los estados son ahora el principal, mientras que los centros escolares son los agentes. Para ayudar a resolver este problema, las reglas de operación cuentan con varios mecanismos para que las escuelas utilicen el Modelo de Gestión para su planeación y gasten los recursos en los fines establecidos. Al igual que a nivel federal, la principal herramienta que tienen los estados es la transferencia, la cual es automática, voluntaria y no coercitiva; también es categórica, y se calcula con base en los montos máximos que marcan las reglas de operación; además, incluye restricciones adicionales para el funcionamiento efectivo de los recursos.

La participación en el programa es totalmente voluntaria para los centros escolares; si están interesados deben firmar una carta compromiso. Existen las restricciones de que deben crear un Consejo Escolar, y capacitarse para elaborar el PETE y el PAT; todos estos mecanismos, que implican inversión de tiempo, aseguran el interés de la escuela en el programa. En este mismo sentido se utiliza el mecanismo de la contrapartida: si la comunidad escolar logra juntar hasta \$50,000, el gobierno estatal duplica esta cantidad. Aunque es

opcional, las escuelas que lo utilizan se vuelven copropietarias del programa junto con el estado, lo que alinea sus intereses y contrarresta el dilema del agente-principal.

Adicionalmente, las reglas de operación exigen a las escuelas entregar informes con sus avances, la evaluación de su plan anual al final del ciclo escolar, así como la comprobación de gastos; con ello se busca asegurar que los recursos se utilicen en infraestructura y capacitación de acuerdo a los porcentajes establecidos, mejorando así la coordinación. De no cumplir con estos requisitos, la escuela no puede participar en la siguiente convocatoria.

Por último, la capacitación prevé la heterogeneidad en el conocimiento y habilidades de los directores, maestros y padres de familia para manejar los recursos y utilizar el Modelo de Gestión Estratégica, por lo que todos los participantes deben ser capacitados y acompañados en el proceso, ya sea por la estructura educativa o directamente por el personal de la coordinación estatal.

En general, el diseño del programa da a los estados mecanismos de operación suficientes para lograr que la escuela cumpla con lo estipulado en las reglas de operación. Sin embargo, no existe ningún mecanismo que ayude a la coordinación estatal a lograr que la estructura educativa del estado los apoye con la operación del programa. Además, tampoco se prevé ningún mecanismo específico que asegure la efectividad de la formación continua, uno de los procesos descentralizados que se ofrece a las escuelas en cada estado.

Acciones Compensatorias de Conafe en el nivel estatal-beneficiarios

A nivel estatal, en AC-Conafe los agentes son los beneficiarios, y el principal es la delegación y el órgano ejecutor estatal. Hay dos principales porque la delegación es la que se encarga de

las transferencias económicas y el órgano ejecutor distribuye los materiales, recopila la información, y determina e imparte la capacitación.

Cuadro 3.12, Mecanismos de operación del Programa Acciones Compensatorias

Dilema agente-principal para ejecutar AC-Conafe en los centros escolares			
Mecanismos	Compromiso por parte de los beneficiarios	Coordinación	Capacidad de las burocracias
Transferencia		X	
Firma de un convenio con los actores	X		
No se entrega dinero si no se entrega la información		X	
Reportes		X	
Firma del director y los padres de familia en los reportes		X	
Comprobación de gastos		X	
Capacitación		X	X

Fuente: Elaboración propia con datos de (Conafe, 2010)

Las restricciones que tienen las transferencias económicas para con los beneficiarios son: firma de una carta compromiso; entrega de los fondos sólo si los supervisores, los asesores técnico-pedagógicos o los integrantes del equipo técnico estatal cumplen con los requisitos de entrega de los reportes de avances trimestrales o cuatrimestrales correspondientes; además, en el caso de los apoyos a las asociaciones de padres de familia deben comprobar los gastos. Estas limitaciones facilitan a los órganos ejecutores recabar la información que solicita Conafe a través de la delegación.

Los reportes trimestrales o cuatrimestrales deben incluir la firma de los directores y los padres de familia que avalan las visitas y los apoyos de los integrantes de la cadena operativa beneficiados por el programa. Así se facilita a Conafe la supervisión de los agentes, lo que disminuye el problema del agente-principal porque induce a los beneficiarios a trabajar de acuerdo con los intereses de Conafe. Finalmente, la capacitación que el órgano ejecutor brinda a los beneficiarios permite desarrollar las habilidades y los conocimientos necesarios para llevar a cabo el programa.

Duplicidad entre los programas

Para evitar que ocurra duplicidad entre los programas o acciones tanto del gobierno estatal como del federal, las reglas de operación de ambos programas incluyen un apartado dentro de la coordinación institucional que enfatiza este punto. La instancia responsable de vigilar este tema en PEC es la SEP, y en AC-Conafe es la Conafe, además de las Autoridades Educativas Estatales. Se espera que estas instancias, a través de la coordinación inter e intrainstitucional y su articulación con otros programas, aprovechen la complementariedad y reduzcan gastos administrativos (Conafe, 2010) (SEP(c), 2010).

Además de lo anterior, no existe dentro de las reglas de operación ninguna acción o mecanismo específico que evite la duplicidad en ninguno de los dos programas. Sin embargo, en su definición de población-objetivo, PEC intenta promover la complementariedad con otros programas federales, ya que contempla a las escuelas que tienen por lo menos 25 por ciento de sus alumnos en el Programa Oportunidades y en los Centros Comunitarios de Conafe. En el informe de PEC fase VIII se muestran los avances que se tienen en este sentido: 348 escuelas PEC eran de Conafe; 6.9 por ciento estaban incorporadas al Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo (PEMLE); 63.4 por ciento tenían alumnos inscritos en el Programa Oportunidades; 15 por ciento pertenecían también al Programa Escuela Segura; 2 por ciento al Programa Escuelas de Tiempo Completo, etc. Estas cifras son una muestra del trabajo de coordinación horizontal que se está realizando dentro del SEP. A pesar de ello no se puede decir que los programas estén integrados y que se ofrezcan así a las escuelas, ya que cada uno requiere de requisitos y trámites que con frecuencia se duplican.

A nivel estatal, en Aguascalientes y Querétaro, como analizaremos en el siguiente capítulo, se están realizando esfuerzos por promover la coordinación horizontal entre programas con el fin de ofrecer a la escuela un paquete integral de programas educativos tanto

federales como estatales para hacer más eficiente el trabajo de la estructura educativa y brindar apoyos más efectivos a los centros escolares. En Zacatecas se está implementando la planeación mediante la escuela, donde los planteles, en lugar de hacer una planeación para cada programa, realizan una integral; lo anterior facilita el trabajo a los centros escolares y provee al estado con información para la planeación de futuras políticas públicas (Hurtado & Riva Palacio, 2011).

En AC-Conafe, Conafe únicamente tiene coordinación intergubernamental horizontal con el Programa Oportunidades para la entrega de útiles escolares; Conafe debe entregar a Oportunidades la relación de las escuelas beneficiarias con útiles escolares; de esta forma Oportunidades detecta a los becarios que no recibirán este apoyo y les entregará recursos monetarios para que adquieran los útiles por su cuenta. A nivel estatal, los Órganos Ejecutores Estatales son los encargados de evitar que exista duplicidad entre AC-Conafe y otros programas o apoyos, tanto federales como estatales. Este procedimiento se realiza al seleccionar las escuelas beneficiarias del universo propuesto por Conafe utilizando, entre otros criterios, el de evitar la duplicidad.

3.3 Conclusiones

Los objetivos de este capítulo eran dos: (a) determinar qué programa (PEC o AC-Conafe) es más efectivo, y (b) determinar si el diseño de los programas es uno de los factores que explica esta diferencia. Para atender el primer objetivo, utilizamos los indicadores de resultados, de servicio y gestión de la matriz de Marco Lógico de cada uno de los programas. El resultado fue que PEC es el programa más efectivo, ya que cumplió con 100 por ciento de sus metas de resultados y 66 por ciento de las de servicio y gestión, frente a 75 y 50 por ciento, respectivamente, de AC-Conafe.

Para ver si el diseño influye efectivamente en estos resultados, analizamos los mecanismos de operación de cada programa con el objetivo de determinar si ayudaban a mitigar los problemas de la implementación descentralizada (agente-principal y duplicidad), y si tomaban en cuenta los elementos que en nuestra hipótesis se esbozan como necesarios para la implementación efectiva: compromiso por parte del gobierno, capacidad de las burocracias y coordinación. Además, detectamos las lagunas en el diseño que provocan la implementación heterogénea entre los estados.

PEC está más descentralizado en sus procesos y funciones que AC-Conafe, ya que hace recaer sobre las coordinaciones estatales las actividades esenciales para implementar el programa, a saber: la determinación del universo a atender, la administración de los recursos, y la formación continua de la estructura educativa y de los beneficiarios. En cambio, AC-Conafe se encuentra más centralizado: el órgano ejecutor únicamente distribuye los materiales, recolecta información y se encarga de la capacitación; es, básicamente, un intermediario entre los beneficiarios y la delegación.

Debido a lo anterior, aunque ambos programas utilizan las transferencias con las mismas características (automática, voluntaria, no coercitiva y categórica) como mecanismo para llevar a cabo sus objetivos, PEC cuenta con restricciones adicionales como: la firma de una carta compromiso, el depósito estatal y el fideicomiso, que no sólo aseguran los recursos se aprovechen, sino que promueven el compromiso por parte de los estados; en claro contraste, AC-Conafe sólo tiene como requisito la carta compromiso.

Para enfrentar el dilema del agente-principal, PEC emplea el depósito estatal que convierte a los estados en copropietarios del programa; de esta forma se intenta que compartan los mismos intereses. Además, en cada estado, existe un Consejo Estatal de Participación Social que analiza e informa las estrategias de operación del PEC en las

entidades; así, el gobierno federal cuenta con una figura que ayuda a vigilar las acciones de la coordinación estatal. En cambio, Conafe no cuenta con incentivos que induzcan al órgano ejecutor o a las delegaciones a trabajar de acuerdo con sus intereses; únicamente utiliza los informes como una forma de detectar los posibles problemas de operación, y actúa en consecuencia.

Ambos programas cuentan con diversos mecanismos para minimizar la heterogeneidad en la implementación de los programas; tales herramientas promueven la coordinación y prevén la insuficiencia en la capacidad de las burocracias. No obstante, los mecanismos de PEC están más encaminados a dirigir el comportamiento de las coordinaciones hacia puntos clave como la focalización y la utilización del recurso, mientras que en AC-Conafe los mecanismos son más centralizados (definición del universo de Conafe central, y elección, compra y ayuda en la distribución de materiales).

En el ámbito estatal, desde su diseño, el PEC otorga a las coordinaciones estatales mecanismos para que los beneficiarios cumplan con lo estipulado en las reglas de operación; sin embargo, no prevé esquema alguno para lograr que la estructura educativa (supervisores, coordinadores y asesores técnico-pedagógicos) ayude a operar el programa, lo cual conduce, en buena medida, a la implementación heterogénea entre las entidades; de igual forma, el proceso de formación continua no tiene mecanismos de apoyo más allá que el acompañamiento.

En AC-Conafe, los mecanismos que se utilizan dentro del estado para la operación del programa apoyan a los órganos ejecutores para recolectar la información que solicita Conafe y a la delegación para repartir el recurso.

En ambos casos existe una figura (en PEC el Consejo Escolar y el supervisor; en AC-Conafe los padres familia) que ayuda a los estados a vigilar el uso efectivo de los recursos por parte de los beneficiarios para ayudar a mitigar el problema del agente-principal.

En las reglas de operación de ambos programas se enfatiza que tanto Conafe como la SEP promuevan la coordinación intra e interinstitucional para evitar la duplicidad con otros programas o acciones del gobierno federal o estatal; a pesar de eso, no existe ningún mecanismo concreto para evitarla. Sólo PEC, en la población-objetivo, sugiere a los estados buscar escuelas que sean centros Conafe o que tengan becarios de Oportunidades; adicionalmente, algunos estados están tratando de consolidar la oferta de programas. En AC-Conafe, los Órganos Ejecutores son los que se encargan de evitar la duplicidad a través de la selección de las escuelas, tomando como base el universo de atención del propio Conafe.

Por último, tomando en cuenta la matriz de Cabrero (2007), que analiza el nivel de centralización que guarda la política educativa y el nivel de intensidad de acción de coordinación intergubernamental, podemos afirmar que tanto PEC como AC-Conafe tienen una coordinación donante-receptor, debido a que se trata de una dependencia mutua entre el gobierno central y el estatal. El primero necesita de la estructura estatal para operar el programa, mientras el segundo requiere del dinero federal para mejorar las condiciones de sus escuelas, ya que dispone de recursos muy limitados para mejorar su propio sistema educativo. La dependencia es mayor en PEC debido a que tiene un mayor número de actividades descentralizadas.

Asimismo, las ideas y el diseño general de ambos programas surgen del gobierno federal a través de Reglas de Operación, emitidas por la coordinación nacional en el caso de PEC, y de Conafe en Acciones Compensatorias. Si bien las reglas de operación dan a las autoridades estatales “margen de maniobra en la definición de sus estructuras y formas de

operación, éstas no son suficientemente tomadas en cuenta para la definición de las reglas generales” (Bracho T. G., 2010); además, existen medidas coercitivas como mecanismo de coordinación por parte del gobierno central, es decir, condiciona el apoyo a ciertas actividades que el gobierno estatal debe realizar, como el depósito estatal equivalente a la tercera parte del presupuesto asignado a la entidad en PEC. Finalmente, en ambos casos, en lugar de que la escuela integre en una sola planeación todos los programas que puedan ayudarle a mejorar el desempeño de sus estudiantes, debe realizar un trabajo administrativo específico para cada uno de ellos, lo que le resta tiempo para sus actividades centrales.

En general, podemos decir que, en efecto, el diseño del programa tiene impacto en su implementación, ya que en la comparación observamos que PEC cuenta con mayores mecanismos de operación que AC-Conafe, debido al grado de descentralización de aquel programa. A partir de lo anterior, podríamos esperar que su implementación sea más efectiva, y así lo confirman los indicadores de resultados, y de servicio y gestión, pues de acuerdo con sus metas PEC es más efectivo que Conafe. Sin embargo, los datos estadísticos sobre PEC demostraron que, a pesar de los mecanismos, el programa se implementa de forma heterogénea en los estados; es por ello que el siguiente capítulo analizaremos dos casos, Aguascalientes y Querétaro, para ver la manera en que se implementa cada uno de los programas en esas entidades, y qué factores permiten que su aplicación sea efectiva.

4 Capítulo 4. La implementación heterogénea en los estados, la experiencia de PEC y AC-Conafe

En el capítulo anterior concluimos que el diseño del programa (v.gr. la presencia de instancias o mecanismos de operación) hace una diferencia notoria en su desempeño en los estados. Como observamos, PEC y AC-Conafe son programas que operan con un grado de descentralización distinta. El PEC está más descentralizado en sus funciones porque existe mayor flexibilidad para que los estados introduzcan su sello distintivo en la operación, por lo cual se espera una variación entre ellos. Sin embargo, para que se alcancen los objetivos explícitos de PEC en cada entidad, el programa establece una serie de mecanismos que promueven el compromiso por parte del gobierno; la coordinación entre gobierno federal y gobiernos estatales, y entre gobierno estatal y beneficiarios; además, disminuyen la heterogeneidad en la capacidad de las burocracias. En cambio, AC-Conafe centraliza los procesos en Conafe o en las delegaciones estatales; el órgano ejecutor tiene muy poco margen de maniobra. En AC-Conafe, desde el diseño, existen menos mecanismos de operación; los hay enfocados a la coordinación y a aliviar la heterogeneidad de la capacidad de las burocracias, todos ellos dirigidos al gobierno estatal y los beneficiarios, pero dejan de lado a las delegaciones, que, al igual que los órganos ejecutores y los beneficiarios, son agentes y pueden tener intereses distintos a Conafe.

Los mayores retos para ambos programas en los estados son: a) el manejo de la estructura estatal para operar los programas; b) capacitar a los beneficiarios; c) evitar la duplicidad de acciones, y d) promover la coordinación con otros programas, tanto nacionales como estatales.

También advertimos que PEC es el programa más efectivo de acuerdo con sus metas, y cuenta con mayores mecanismos para implementarse. Además, el Índice de Implementación

Efectiva de PEC mostró que existe heterogeneidad en la implementación del programa entre las entidades. En el caso de AC-Conafe, aunque no contamos con datos estadísticos sobre su desempeño en los estados, las evaluaciones externas muestran que, efectivamente, “existe una distancia considerable entre los diseños nacionales y los estilos regionales al ponerlos en práctica”; además, se han encontrado “incoherencias, falta de alineación e incongruencia entre objetivos específicos, focalización, reglas de operación y ejecución en las regiones y escuelas seleccionadas” (Conafe, 2006).

Esto significa que también la operación --que son actividades que los gobiernos realizan en su territorio-- es distinta entre los estados y afecta la implementación efectiva de los programas. Es por ello que en el segundo y tercer apartados de este capítulo compararemos la implementación de PEC y AC-Conafe respectivamente, en dos estados, Aguascalientes y Querétaro. Nuestro análisis se centra, por una parte, en determinar qué estado opera mejor PEC y AC-Conafe, y quién opera mejor, en agregado, ambos programas educativos. Para ello utilizamos los elementos necesarios para asegurar una implementación exitosa, a saber: la lógica de la política, la naturaleza de la cooperación, y las competencias y compromiso de los operadores (Weimer & Vining, 2005). Desde luego, estos tres elementos empatan con los que se proponen en la hipótesis central y, por tanto, nos permitirán verificarla de manera sistemática en estos apartados. La información que presentamos se obtuvo de las evaluaciones externas del programa, del Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC) y de entrevistas realizadas a los operadores del programa a nivel federal y de los estados.

4.1 Los estados (Aguascalientes y Querétaro)

Aguascalientes es un estado urbanizado y con gran dinamismo económico. Aproximadamente, 70 por ciento de su población se concentra en la capital del la entidad, y tiene un PIB per cápita por arriba de la media nacional. Además, sus indicadores de pobreza y desigualdad lo ubican en una posición ventajosa con respecto al resto del país. En el tema educativo, cuenta con una población de poco más de 260,000 niños y jóvenes en edad de cursar la educación básica. Tiene una tasa de cobertura de 68.7 por ciento en preescolar; de 96.4 por ciento en primaria, y de 81.7 por ciento en secundaria. Su tasa de analfabetismo es tan sólo de 3.8 por ciento, tres puntos menos que el promedio. Además, en 2009 sólo 38.8 por ciento de los jóvenes que participaron en la prueba PISA estaban en un nivel insuficiente en la prueba de Matemáticas.

Aguascalientes cuenta con un sistema educativo fusionado y una sola sección sindical, ya que en el momento de la descentralización no contaba con un sistema educativo estatal, facilitando la transición. Su gasto educativo es 0.57 por ciento de su PIB, y representa 14 por ciento del gasto total en educación. Cabe destacar que, a pesar de ser una de las entidades con menor gasto educativo estatal como proporción de su PIB, obtiene uno de los mejores puntajes en las prueba PISA.

Al igual que Aguascalientes, Querétaro es un estado primordialmente urbano, con un PIB per cápita menor, pero muy por arriba del promedio. Sus indicadores de pobreza y desigualdad son muy similares a los de Aguascalientes (v. gr. el porcentaje de pobreza multidimensional está sólo dos puntos porcentuales arriba, y el coeficiente de Gini es igual, 0.5), ubicándolo en una posición privilegiada con respecto a las demás entidades.

El número de niños y jóvenes entre 4 y 14 años que habitan en Querétaro asciende a 382,000, y su tasa neta de cobertura es de 84.5 por ciento en preescolar; 105.4 por ciento en

primaria, y 85.6 por ciento en secundaria. El analfabetismo entre su población es de 6.8, igual que la media nacional; los mismo sucedió en la prueba PISA del 2009, donde casi del 50 por ciento de sus alumnos se ubicó en el nivel de insuficiencia en Matemáticas.

Cuadro 4.1, Indicadores económicos, de desigualdad y pobreza

	Querétaro	Aguascalientes	Media Nacional
Indicadores de pobreza y desigualdad			
% Pobreza Multidimensional, 2007	35.9	37.6	44.2
Coefficiente de Gini, 2006	0.5	0.5	0.5
% Trabajo Infantil, 2007	10.9	10.5	13.0
Componentes del Índice de Desarrollo Humano, 2010			
PIB per cápita	92,104	85,129	79,023
Esperanza de vida	75.9	75.8	75.4
Analfabetismo	6.8	3.8	6.9
Gasto educativo estatal, 2008			
% Gasto educativo estatal / gasto educativo total	9.0	14.0	23.0
% Gasto educativo estatal / PIB estatal	0.2	0.5	1.2
SNTE en los estados			
Secciones sindicales	1	1	
% Afiliados al SNTE / total de empleados estatales	53.0	49.0	51.0
Resultados PISA 2009			
% Alumnos en los niveles insuficientes de PISA en Matemáticas	49.9	38.8	50.8
Implementación efectiva de programas educativos federales			
Índice Estatal de Implementación Efectiva	0.73	0.98	0.51
Implementación efectiva del Programa Escuelas de Calidad, 2009			
Índice Estatal de Implementación Efectiva del Programa Escuelas de Calidad	0.53	0.67	0.62

Asimismo, Querétaro es una entidad con un sistema educativo fusionado y sólo una sección sindical. Como se observa en el cuadro 4.1, su inversión en educación es 0.21 por ciento del PIB, equivalente a 9 por ciento del gasto educativo total del estado. La relación entre gasto educativo y puntaje en las pruebas es también inversa, aunque en este caso es más efectivo.

Como se puede advertir, ambos estados son similares en indicadores económicos, de pobreza y desigualdad, educativos, de gasto en educación y en la organización de su sistema educativo antes de la descentralización, lo que nos permite realizar una comparación

relativamente válida al controlar por estas variables en un país heterogéneo como México. Es decir, las diferencias en el desempeño de estos dos estados (v. gr. resultados del Índice de Implementación Efectiva de PEC, cuadro 4.1) se pueden atribuir a los tres elementos que, según nuestra hipótesis, influyen en la implementación efectiva de los programas: el compromiso por parte del gobierno, la coordinación y la capacidad de las burocracias.

A continuación, analizaremos la implementación descentralizada de PEC y AC-Conafe en Aguascalientes y Querétaro.

4.2 Implementación descentralizada de PEC en Querétaro y Aguascalientes

En el capítulo anterior mostramos que, a pesar de los mecanismos de diseño previstos en las reglas de operación de PEC, existen variaciones entre los estados en su implementación. Los tres indicadores de gestión que utilizamos para crear el Índice de Implementación Efectiva de PEC: el porcentaje de escuelas que pertenecen a la población objetivo de PEC, el superávit/déficit de escuelas atendidas y la contrapartida adicional, mostraron estas diferencias. Específicamente en Aguascalientes y Querétaro, vemos cómo en las aportaciones estatales ambos programas tienen un superávit aproximado de 7.5 y 6.5 millones de pesos, respectivamente. El 1.2 por ciento de las escuelas que atiende Querétaro son consideradas de alta o muy alta marginación, mientras que en Aguascalientes la cifra es de 7 por ciento; finalmente, en 2009, Querétaro tuvo un superávit de 3.7 por ciento escuelas atendidas, y Aguascalientes un déficit de 2.9 por ciento.⁴⁶ Tomando en cuenta estos indicadores podemos decir que ambos estados tienen una gestión parecida, aunque la de Aguascalientes es mejor, pues obtuvo 0.67 puntos en el índice, contra 0.53 de Querétaro.

⁴⁶ Debe considerarse que probablemente enfrentan costos distintos para atender escuelas de muy alta marginación.

En el siguiente apartado utilizamos la información recabada en entrevistas con los operadores del programa para analizar la influencia que tienen los tres factores propuestos en nuestra hipótesis, para una implementación efectiva del programa. Este análisis se realiza a partir de los tres elementos de la implementación exitosa que proponen Weimer y Vining (2005).

4.2.1 La lógica de la política

La lógica de la política se refiere a las características y circunstancias en las que se adopta. Entre más específicos y claros sean los objetivos y las funciones de los operadores, y entre mayor sea la autoridad legal y el apoyo político que se les dé, mayores serán las posibilidades de éxito del programa (Weimer & Vining, 2005).

Como mencionamos en el capítulo anterior, con excepción del mecanismo de comunicación todos los demás procesos especifican la instancia que debe realizarlos. En general, las reglas de operación son muy claras en los procesos y las actividades que cada uno de los actores debe llevar a cabo.

Recordemos que entre mayor apoyo político reciba un programa, los encargados de la implementación podrán cumplir mejor con los objetivos; en esta sección nos aproximamos a estudiar este apoyo o compromiso por parte del gobierno estatal con el PEC, observando: la posición en el organigrama en la que se encuentra la oficina encargada de PEC, el monto autorizado para gastos de operación, y qué porcentaje de gasto educativo estatal representa la aportación al programa.

Una aproximación del apoyo con que cuentan las coordinaciones en los estados es el lugar donde se ubica la oficina encargada del programa. La oficina encargada de PEC se puede encontrar en el área de Planeación, en la Subsecretaría de Educación Básica, en la

parte federal o estatal del programa o directamente con el Secretario de Educación. Los hallazgos del estudio comparado entre Aguascalientes y Querétaro revelan que entre más alto en la estructura del gobierno estatal se ubique la oficina del PEC: a) se facilita la resolución de problemas operativos; b) se cuenta con el apoyo de la estructura educativa (v. gr. supervisores, asesor técnico-pedagógico, etc.) (como lo vimos en el capítulo anterior, uno de los huecos importantes del programa); c) se reducen los tiempos en los procesos (v.gr. gastos y capacitación), y d) los recursos de contrapartida están disponibles en la fecha pactada en las reglas de operación o antes (Mendoza, 2011) (Cornejo, 2011) .

En el caso de Aguascalientes, la coordinación estatal es un departamento a cargo de la Subdirección de Formación Continua, la cual depende de la Dirección de Desarrollo Educativo, que está bajo el Instituto de Educación de Aguascalientes. Esto les ha dificultado el avance de algunos procesos, como el ejercicio de los gastos de operación y los temas de capacitación; en el primer caso se necesitan las firmas de la Dirección de Desarrollo Educativo, para que la Dirección de Finanzas autorice los gastos; una vez aprobados, se les dan las especificaciones del producto y dónde pueden gastarlo; en el caso de la capacitación, hasta la administración pasada, además de la firma de la Dirección de Desarrollo Educativo se necesitaba la firma del Instituto de Educación de Aguascalientes.

En Querétaro, la oficina del PEC depende de la Dirección de Calidad e Innovación Educativa, que a su vez depende de la Coordinación de Gestión Administrativa, la cual está bajo la dirección del Coordinador General de Educación Básica. Al igual que en Aguascalientes, se encuentra en un nivel secundario de la estructura, lo que complica algunos de sus procesos. Por ejemplo, para ejercer los gastos de operación se debe seguir un largo proceso administrativo, que incluye a la Dirección de Administración, la Dirección de Calidad e Innovación Educación y la Coordinación de Gestión Administrativa, para finalmente caer en la bandeja de adquisiciones. Sin embargo, el PEC en ese estado tiene un peso relevante, ya que

la coordinación estatal tiene la posibilidad de acudir directamente al Coordinador General para cualquier problema importante que afecte la operación del programa; para todos los demás procesos se respeta la estructura (Pérez, 2011).

Otras formas en las que puede apreciarse el apoyo político a nivel estatal es el monto que la coordinación estatal puede utilizar para gastos de operación, y si el estado brinda o no una contrapartida adicional a lo que la Federación solicita. Según las reglas de operación, el equipo estatal puede utilizar para gastos de operación hasta 6 por ciento de la aportación estatal; este monto es el mismo que se utiliza a nivel federal. En el caso de Aguascalientes, el Comité Técnico Estatal decidió apoyar a un mayor número de escuelas a costa de los gastos de operación, lo que ha dificultado a la coordinación estatal llevar a cabo sus funciones por falta de personal y recursos (Cornejo, 2011). La coordinación estatal se integra con cinco personas, incluido el coordinador estatal, para atender 456 escuelas. A pesar de los pocos recursos con que cuenta, el equipo declaró que cumple con sus funciones (Navarro, 2011); sin embargo, las carencias afectan en su tiempo y estado de ánimo; incluso lamentan haber perdido la oportunidad de convencer a algunos supervisores de los beneficios del programa, debido a que no se les autorizaron recursos para invitarlos a participar en las reuniones nacionales de PEC, aún cuando la Coordinación Nacional lo sugería (Navarro, 2011).

En Querétaro, aunque de igual forma los recursos no son suficientes, se ejerce todo el presupuesto asignado para gastos de operación, y en caso de necesitar recursos adicionales, como vehículos, los solicitan prestados a la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ) (Pérez, 2011).

Otros de los indicadores de la importancia del PEC en las entidades es la proporción que representan las aportaciones que hacen los estados al PEC con respecto a su gasto educativo estatal. En el caso de Aguascalientes y Querétaro, estas aportaciones representan

0.6 y 0.39 por ciento, respectivamente; la media nacional es de 0.43, con un rango de 1.27 por ciento.

4.2.2 Naturaleza de la cooperación

Un elemento fundamental para que la implementación de la política sea efectiva es conocer qué se necesita para operar el programa y quién lo puede proporcionar; así se pueden crear mecanismos de cooperación que faciliten la operación, especialmente en un sistema federalizado como el educativo mexicano, donde los estados son los operadores del sistema educativo estatal y, por tanto, el gobierno federal sólo puede negociar con las autoridades estatales, y sólo en casos muy limitados puede imponerles las decisiones o programas; prueba de ello es que tanto en PEC como en AC-Conafe, cada uno de los estados firma un convenio expresando su voluntad a participar en el programa. En esta sección analizaremos los mecanismos de operación de los procesos descritos en el Capítulo 3, y los que específicamente utilizan los estados para promover la cooperación ante los vacíos presentes en las reglas de operación del programa, por ejemplo, en cuanto a la capacitación.

Inicialmente, el PEC buscó llegar a las escuelas prescindiendo de la estructura organizativa estatal, ya que veían a los supervisores como un riesgo para su funcionamiento (Hurtado & Riva Palacio, 2011). Sin embargo, con el crecimiento del programa a lo largo de los años, el personal disponible resultó insuficiente, por lo que se impulsaron algunas acciones (Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) y la capacitación) para hacer participe a la estructura en cada uno de los estados. Sin embargo, la relación con la estructura no es la misma en todas las entidades federativas, ya que la coordinación no está en condiciones de exigir su apoyo; más bien es un trabajo de negociación y convencimiento de los beneficios del programa; además, la promoción de los programas federales y estatales es un trabajo adicional que implica trabajo administrativo, ya que los programas están desarticulados y cada

uno exige ciertos requisitos que llegan a ser repetitivos. Por ejemplo, tanto el Programa de Escuela Segura como el Programa de Escuela de Tiempo Completo piden a las escuelas participantes un documento de planeación donde especifiquen las estrategias para cumplir con los objetivos planteados en cada uno de ellos (SEP(a), 2010)(SEP(d), 2010).

En Aguascalientes, los supervisores son aliados del PEC desde el principio, ya que, a diferencia de otros estados, no se percibió al PEC como una amenaza con la cual se buscaba la privatización del sector educativo (Navarro, 2011). A través de ellos se convoca a las escuelas, se les da capacitación y se dictaminan el Plan Estratégico de Transformación Escolar y el Plan Anual de Trabajo de cada uno de los centros escolares interesados en participar en el programa; incluso, algunos supervisores recolectan los informes de las escuelas a su cargo y los entregan directamente a las oficinas PEC del estado. Sin embargo, no todos los supervisores apoyan a la coordinación estatal de la misma manera, sino que lo hacen en función del número de escuelas inscritas en el programa que tienen a su cargo: entre más escuelas PEC bajo su supervisión tengan, el apoyo es mayor.

Aguascalientes es uno de los seis estados en que la SEP, a través del PEC, impulsa la creación de Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) con el fin de “construir un modelo de gestión institucional regionalizado que permita integrar la gestión pedagógica y administrativa” (Subsecretaría de Educación Básica, 2011). Aguascalientes cuenta con 20 CEDE, diez en el municipio de Aguascalientes y uno en cada municipio restante. Específicamente para el PEC, se pretende que los CEDE sean el enlace para la entrega de información y documentación importante para la operación del programa (comprobación de gastos, avances físicos, el PETE y el PAT), de la coordinación estatal a los supervisores, y de éstos a su vez a las escuelas, tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba. La coordinación estatal ha comenzado a utilizar esta estructura; sin embargo, como todo proyecto nuevo, tiene problemas, ya que no todos los CEDE informan a las escuelas, retrasando así los procesos. Por tanto, la

coordinación estatal ha decidido informar directamente a los directores de las escuelas a través de correo electrónico y avisar al CEDE simplemente por formalidad (Cornejo, 2011).

Esta falta de disposición se debe a varios factores; el más importante es que las autoridades educativas estatales no han instruido claramente a los CEDE para que apoyen al PEC; además, existe una rotación constante de personal dentro de estos centros. Los CEDE que actualmente apoyan al PEC son aquellos que conocen el programa de alguna manera, porque sus encargados trabajaron en una escuela PEC o porque son supervisores convencidos de las bondades del programa (Navarro, 2011). Esto demuestra que la negociación y el convencimiento son herramientas esenciales para la construcción de puentes de coordinación. De hecho, a lo largo de estos diez años, se creó en el estado una especie de red informal de personas comprometidas con el programa, lo que ayuda en buena medida a obtener apoyo para resolver problemas de la operación y buscar apoyo para que las escuelas reúnan la contrapartida y reciban apoyo adicional (Cornejo, 2011).

Otro de los mecanismos para mejorar la coordinación entre los actores, dentro del estado, es la capacitación. En Aguascalientes, cada ciclo escolar miembros del equipo de la oficina estatal de PEC imparten cursos de capacitación tanto a los supervisores como a los directores y padres de familia. Debido a la falta de personal, consideran que esta preparación se debería impartir en cascada a través de los nuevos CEDE: de la coordinación estatal a los coordinadores, de éstos a los supervisores, y de éstos a las escuelas. Sin embargo, actualmente los supervisores buscan el apoyo para capacitación directamente con la coordinación estatal saltándose a los CEDE, lo cual implica una demanda muy difícil de atender para la única instancia encargada de la capacitación en la coordinación estatal (Navarro, 2011).

En Querétaro no existe aún la figura de los CEDE. Ahí se opera a través de tres oficinas regionales que pertenecen directamente a la coordinación estatal, por medio de las cuales circula la información, la documentación y se capacita a los centros escolares. Los supervisores también son aliados importantes en ese estado: ayudan a dictaminar los PETE y PAT porque ellos son los que conocen mejor a las escuelas (Pérez, 2011).

Recordemos que uno de los problemas que deben resolver los estados, por falta de mecanismos desde el diseño del programa, es evitar la duplicidad y coordinar los distintos programas tanto federales como estatales; para ello, algunos estados trabajan con una sola planeación, en la que integran a todos los programas; en otras entidades, los departamentos encargados del PEC administran también otros programas, permitiéndoles además manejar el problema del exceso de trámites administrativos. Esta planeación integrada permite, desde luego, una mejor coordinación e integración. En Aguascalientes, la coordinación estatal se encuentra fuera del Instituto de Educación, y no existe una coordinación entre los programas; sin embargo, la coordinadora actual tiene la propuesta de lograrlo en esta administración. En Querétaro, el coordinador de PEC tiene bajo su cargo cuatro programas además del PEC: el Programa Emergente para el Mejor Logro Educativo (PEMLE), el Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje (PROCEDA), el Servicio de Asistencia Educativo (SAE) y la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB). El propósito del gobierno estatal de Querétaro, como en Aguascalientes, es articular todos los programas utilizando el modelo de gestión del PEC como la columna vertebral; la diferencia es que en este caso el coordinador tiene a su cargo, como ya dijimos, cinco programas y decide sobre ellos.

El acompañamiento personalizado por parte de la coordinación nacional a los estados es uno de los mecanismos que ayuda a mejorar la coordinación y a mitigar la heterogeneidad de las burocracias, lo que se pudo constatar tanto en Aguascalientes como en Querétaro. En ambas entidades los coordinadores del programa tienen poco tiempo en el puesto y sostienen

que reciben de las autoridades federales los apoyos que solicitan; incluso, el personal que lleva tiempo trabajando en las coordinaciones declara trabajar de manera efectiva con la coordinación nacional (Mendoza, 2011) (Navarro, 2011).

En cuanto a los mecanismos de financiamiento, los gobiernos de Aguascalientes y Querétaro son un ejemplo de efectividad, pues, salvo por situaciones extraordinarias, entregan las aportaciones necesarias en tiempo. Además, las aportaciones federales siempre llegan en tiempo a estos estados, y los apoyos nunca han sufrido recortes, aunque sí en los gastos de operación (el 6 por ciento); esto se debe a que no se encuentran dentro del fideicomiso, y el gobierno del estado puede disponer de ellos.

En las entrevistas realizadas, ambos estados confirmaron que efectivamente el presupuesto federal se ejerce en su totalidad, ya que tienen la instrucción de aplicar primero esos recursos. En cambio, de la aportación estatal casi siempre hay un remanente, aunque pequeño; en ese caso se asigna para el siguiente periodo o, como en el caso de Aguascalientes, se reparte a las escuelas beneficiadas que lograron obtener los mejores resultados en la Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Educativos (ENLACE).

Los estados tienen cierta flexibilidad en los plazos para entregar el apoyo a las escuelas, ya que pueden entregarlo cuando mejor les convenga dentro de las fechas estipuladas en las reglas de operación (la aportación inicial se entrega en enero, y la contrapartida en marzo). En Aguascalientes, así como en otros 14 estados, un nuevo gobernador asumió el mando en diciembre del 2010; sin embargo, no se adelantó la aportación inicial a las escuelas, y a menos de cuatro meses de terminar el ciclo escolar 2010-2011, aún no la recibían; las contrapartidas también se retrasaron, y se esperaba resolver ambos problemas a finales de abril del 2011. Con excepción de este ciclo escolar, históricamente, las

aportaciones siempre se han entregado en tiempo en el estado (Navarro, 2011) (Cornejo, 2011).

En Querétaro, las aportaciones se entregan en las fechas pactadas, aunque con la entrada del nuevo coordinador general, en febrero de este año, hubo un ligero retraso que se consideró extraordinario.

Por otro lado, los porcentajes estipulados en las reglas de operación garantizan que las escuelas no utilicen los recursos únicamente en infraestructura y mobiliario, sino también en capacitación para sus profesores. Ninguno de los dos estados visitados ha tenido problemas con los porcentajes de gasto en los centros escolares, ya que todo se estipula con anterioridad en el PETE y el PAT.

En cuanto a la entrega de reportes trimestrales y finales por parte de la coordinación estatal a la nacional, Querétaro declaró ser uno de los estados que envía su información siempre a tiempo. Sin embargo, Aguascalientes acaba de entregar en 2011 el cierre del ciclo 2009-2010, debido al cambio de gobierno y a que tres escuelas no habían entregado su comprobación completa. Según la coordinadora estatal, Aguascalientes no es el único estado en esta situación, por lo que la coordinación nacional sugirió a todas las entidades cerrar su declaración con la información disponible, y que esos casos extraordinarios se turnaran a la Contraloría Interna para su seguimiento (Cornejo, 2011).⁴⁷

4.2.3 Capacidad y compromiso de las burocracias

En algunas ocasiones, los agentes no proporcionan los elementos necesarios para el programa por falta de capacidad o de compromiso. Si el responsable de la política considera que ésta es indeseable o poco importante, es muy poco probable que invierta recursos

⁴⁷ Cada estado tiene sus propios mecanismos para sancionar a las escuelas que no cumplan con sus informes. En el caso de Aguascalientes y Querétaro, la sanción para los directores que no cumplen es la devolución del dinero no declarado.

personales y organizacionales para lograr una implementación efectiva. Es por ello crucial conocer las motivaciones y recursos de los agentes (Weimer & Vining, 2005).

De acuerdo con las reglas de operación, el gobierno de cada entidad tiene la facultad de nombrar al coordinador estatal del PEC y a su equipo, el cual no tiene un perfil definido. Esto ha llevado a que se nombre personal de confianza: inicialmente, comenta la coordinación nacional, 97 por ciento eran maestros, quienes no siempre cuentan con habilidades directivas y financieras (Hurtado & Riva Palacio, 2011). A través de la capacitación, sin embargo, se logra formar cuadros altamente profesionales y, debido a la baja rotación del personal estatal, se puede mantener el conocimiento y las habilidades adquiridas; como lo veremos más adelante, esto se cumple tanto en Querétaro como en Aguascalientes.

En Aguascalientes, tanto la coordinadora general estatal como la coordinadora académica son normalistas; ambas ejercieron esta profesión por más de 20 años. La coordinadora general lleva en el cargo sólo dos meses; sin embargo, fue maestra en una de las primeras escuelas beneficiadas por el PEC en el estado, y se encuentra convencida de sus amplios beneficios. A pesar de que no cuenta con experiencia directiva en PEC, tiene relación con diversos supervisores, coordinadores y directores de escuela en el estado, lo que permitió impulsar el programa en momentos de transición de gobierno estatal. La coordinadora académica lleva en el programa ocho años y tiene un gran dominio de su funcionamiento, sobre todo en lo que se refiere a la capacitación.

En Querétaro, el perfil del coordinador general es distinto: tiene 25 años de edad, es contador de profesión, y actualmente estudia una maestría en Finanzas en la Universidad Autónoma de Querétaro. Su desempeño en el gobierno es de dos años, trabajó directamente con el coordinador de la USEBEQ, y lleva al frente del PEC sólo dos meses. La coordinadora

financiera es igualmente contadora de profesión, tiene cuatro años trabajando en el programa, y conoce del mismo sólo en lo que se refiere a su área.

La coordinadora estratégica de gestión operativa de PEC establece que los coordinadores más exitosos del programa serán los que demuestren el manejo más efectivo de los procesos dispuestos en las reglas de operación (Hurtado & Riva Palacio, 2011). Lo anterior significa que, más allá de contar con una habilidad o liderazgo, los coordinadores deben conocer a fondo el programa. Y el logro de ese objetivo se busca a través de los mecanismos de capacitación y acompañamiento por parte de la coordinación nacional.

De acuerdo con el Índice de Implementación Efectiva de PEC, en ambos estados los programas se operan de forma efectiva, aunque Aguascalientes es mejor pues obtuvo 0.67 puntos en el índice, contra 0.53 de Querétaro. Para explicar esta diferencia, tomamos en cuenta los tres factores de la implementación efectiva: compromiso por parte del gobierno, la coordinación y la capacidad de las burocracias. En cuanto al compromiso, en ambos estados la coordinación estatal se encuentra en un nivel secundario en la estructura educativa estatal, lo que complica a Aguascalientes algunos de sus procesos, mientras que Querétaro se siente confiado por la importancia que tiene el programa para el Subsecretario de Educación Básica del estado. Es decir, además de la posición en el organigrama, también son relevantes las relaciones personales y la importancia que un funcionario de alto rango, como el subsecretario, otorgue al programa.

La coordinación con la estructura operativa educativa del estado y con los demás programas y acciones educativas del gobierno son dos de los retos importantes para los estados, que tanto Aguascalientes como Querétaro manejan de forma distinta. En el primero, la estructura ha sido siempre su aliada, a través de la negociación y el convencimiento; por ejemplo, son los pioneros en el proyecto de CEDES que apenas se está implementando, y aún

tienen varios problemas para manejar el programa de esa forma, sobre todo porque no se les ha dado la orden desde la Secretaría de Educación. En este mismo sentido, Querétaro tiene tres oficinas desconcentradas para operar el programa y lo hacen con ayuda de la estructura.

Además, ambos estados saben la importancia de coordinar de forma horizontal tanto los programas federales como los estatales, con el objetivo de ofrecer a los centros escolares una atención integral y evitar la duplicidad de la carga administrativa. Es por ello que en ambas entidades los coordinadores estatales están impulsando este proyecto. Sin embargo, creemos que Querétaro tiene mayores posibilidades, ya que el coordinador de PEC tiene a su cargo otros cuatro programas. Finalmente, en los gastos de operación, Querétaro gasta el 6 por ciento sugerido, mientras que Aguascalientes no.

En el último elemento, la capacidad de las burocracias, el perfil es muy distinto entre los estados, y a pesar de que el acompañamiento y la capacitación por parte de la coordinación nacional ayudan a mitigarlo, creemos que la coordinación nacional, con base en la experiencia de estos diez años, debería definir un perfil deseable que oriente a los estados a elegir a la persona adecuada para el puesto. Lo cierto es que dentro de los equipos estatales se cuenta con personas que tienen varios años trabajando en PEC, y aunque haya rotación de coordinador estatal, el conocimiento tiende a conservarse.

En los demás procesos (acompañamiento, capacitación y financiamiento), Aguascalientes y Querétaro declararon que los mecanismos dispuestos en las reglas les han ayudado a implementar el programa, y salvo por cuestiones extraordinarias como el cambio de gobierno, el programa opera de forma efectiva.

4.3 Implementación descentralizada de AC-Conafe

Aunque las evaluaciones externas realizadas al programa apuntan a que existen diferencias en la operación de AC-Conafe en los estados, no tenemos información desagregada para saber el grado de variación entre las entidades y cuáles de éstas son más efectivas en su implementación. A pesar de ello, en este apartado, con base en entrevistas realizadas a las delegaciones estatales y los órganos ejecutores estatales de Aguascalientes y Querétaro, realizaremos un análisis sobre los elementos necesarios para una implementación efectiva; veremos la forma en que estos estados hacen frente a los vacíos en el diseño del programa, y cómo funcionan los mecanismos de operación previstos en las reglas de operación. Todo esto, como en el apartado anterior, bajo el esquema de los tres elementos de la implementación exitosa de Weimer y Vining (2005).

4.3.1 La lógica de la política

La lógica de la política apunta a que la implementación será más efectiva entre más claros sean los objetivos y reglas desde el diseño del programa, y mayor el apoyo político de la autoridad estatal a los operadores del programa. En general, como lo vimos en el capítulo anterior, en Conafe las reglas de operación son confusas en las obligaciones de los involucrados, sobre todo en las referentes a la delegación y el órgano ejecutor, ya que algunas se repiten. En la evaluación realizada al programa en 2008 se comenta que “es una debilidad que las reglas de operación no expresen claramente las atribuciones del Conafe, los gobiernos estatales y las UCE, y la posibilidad de que las autoridades educativas estatales no cumplan con las responsabilidades que se establecen en el convenio con el Conafe puede ser una amenaza”. Aunque esta evaluación se realizó con el esquema anterior, se puede considerar vigente debido a que los cambios en las reglas de operación fueron mínimos.

Como ya mencionamos, una manera de evaluar el apoyo que reciben el órgano ejecutor y la delegación estatal de parte de la autoridad estatal es ubicar el lugar donde se encuentra la oficina encargada del programa, pues entre más cerca de los tomadores de decisiones se encuentre, se facilita la resolución de problemas, se cuenta con el apoyo de la estructura, disminuye los tiempos en los procesos, y suele contarse con mayores recursos para la operación.

En el caso de Aguascalientes, el órgano ejecutor pertenece a la Coordinación General de Proyectos Compensatorios, la cual depende de la Subdirección de Educación Continua, que está bajo la Dirección de Desarrollo Educativo. El nivel en que se encuentra el programa es secundario; sin embargo, la delegación considera que, en general, la posición no es problema mientras se sigan las reglas de operación, aunque comentan que si contaran con una mejor posición podrían agilizar algunos trámites y procesos (Cruz, 2011) (Tuero, 2011).

En Querétaro, el Director de Gestión e Innovación Educativa depende de la Subcoordinación de Gestión Educativa, que está bajo la Coordinación de USEBEQ, el órgano ejecutor de AC-Conafe; sin embargo, los que operan realmente el programa son los Departamentos de Capacitación y de Educación Extraescolar. A diferencia de Aguascalientes, la delegación estatal considera que la posición secundaria de la oficina encargada del programa es una desventaja debido a que las decisiones se triangulan (Barreto, 2011) (Torres, 2011).

Otra forma como puede apreciarse el apoyo político a nivel estatal es el monto adicional que la delegación estatal entrega para su operación. En Querétaro, hasta el ciclo escolar 2009-2010, el gobierno estatal apoyaba con 3 a 1 en el financiamiento al Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES); esta ayuda se suspendió debido a que

Conafe eliminó esta figura (Barreto, 2011) (Torres, 2011); en cambio, la delegación estatal de Aguascalientes no reportó ningún apoyo extra por parte del gobierno estatal.

4.3.2 Naturaleza de la cooperación

Un elemento fundamental para que la implementación de la política sea efectiva es conocer qué se necesita para operar el programa y quién lo puede proporcionar, pues no se puede dar por sentada la cooperación con base en preceptos legales. Es necesario construir canales de comunicación y crear mecanismos para lograr que los actores involucrados proporcionen los elementos necesarios. En esta sección veremos cómo funcionan estos mecanismos, descritos en el capítulo anterior, tanto en Querétaro como en Aguascalientes, así como los mecanismos que actualmente se utilizan a nivel estatal para promover la cooperación de la estructura operativa, prevenir la duplicidad y fomentar la coordinación.

La distribución de los materiales es una de las atribuciones del órgano ejecutor y de Conafe a través de una empresa externa. A diferencia de lo declarado por Conafe central, tanto en Aguascalientes como en Querétaro la entrega de útiles no siempre se hace a tiempo, debido a que llegan a las bodegas una vez que ha iniciado el ciclo escolar. En cuanto a la coordinación, la delegación estatal de Aguascalientes comentó que desde que se traspasó el programa al órgano ejecutor hay mayor coordinación y se evitan duplicidades porque hay programas estatales que también apoyan en estos aspectos (García, 2011). En Querétaro, la entrega de los útiles de Conafe se empata con el programa estatal de entrega de útiles escolares; así, los niños de las escuelas del universo Conafe reciben los dos paquetes de útiles (el estatal y el de Conafe) en una sola exhibición. Además, si la escuela está muy alejada, el gobierno estatal lleva los paquetes hasta donde se encuentre localizada (Barreto, 2011) (Torres, 2011).

El órgano ejecutor incide directamente en el proceso de *formación continua*, pues en cada estado, con base en las necesidades de capacitación detectadas por las figuras tras sus visitas a las escuelas, el órgano estatal prepara una serie de cursos que apoyen estas necesidades específicas de las escuelas, y se imparten ya sea directamente por el personal de capacitación del órgano o a través de las figuras. Este proceso es parte del componente de Asesoría a Docentes, el cual opera mediante los Asesores Técnico-Pedagógicos (ATP) e Integrantes del Equipo Técnico Estatal (IETE). Asimismo, los Asesores Comunitarios se encargan de asesorar a los padres de familia. En Querétaro se ofrecen cursos de Geografía, Español, Matemáticas y uno especial para escuelas multigrado. Estos cursos fueron diseñados directamente por el Departamento de Gestión e Innovación Educativa, sin el apoyo o supervisión de Conafe o la delegación (Barreto, 2011) (Torres, 2011).

El *acompañamiento*, cómo vimos en PEC, es muy importante para lograr que las burocracias que operan el programa (delegaciones estatales y órganos ejecutores) en los distintos estados puedan adquirir las capacidades y habilidades necesarias para implementar el mismo. En las delegaciones de Aguascalientes y de Querétaro, ninguna de las personas entrevistadas recibió una capacitación al asumir el puesto; todo el aprendizaje ocurrió sobre la marcha; su única guía son las reglas de operación. De parte de Conafe, asisten a reuniones nacionales y si surge alguna duda pueden dirigirse al área correspondiente; sin embargo, no tienen una persona asignada que les apoye (Cruz, 2011) (Mariscal, 2011) (García, 2011) (Barreto, 2011) (Torres, 2011).

En el caso de Querétaro, por un lado, el apoderado del órgano ejecutor tiene una buena relación con la delegación estatal, ya que su comunicación es fluida y llevan a cabo reuniones periódicas para conocer los avances y pendientes; por otro, uno de sus colaboradores, encargado del área de capacitación, no está conforme con la delegación estatal porque desde

la absorción de la UCE, en febrero del 2010, no ha recibido de su parte más que solicitudes de información (Barreto, 2011) (Torres, 2011).

En el proceso de financiamiento, ambos estados declararon que hay recortes en el presupuesto y retrasos por parte de Conafe; además, hay demoras en los pagos, porque el órgano ejecutor no entrega a tiempo la información de los avances a la delegación estatal para que libere los recursos (Cruz, 2011) (Tuero, 2011) (Barreto, 2011) (Torres, 2011). Esto sucede, en parte, porque hay supervisores y jefaturas de sector que no cuentan con acceso a computadoras; además, los requisitos para los informes incluyen varias firmas que pueden retrasar el proceso (de directores, ATP y padres de familia) (Barreto, 2011) (Torres, 2011).

4.3.3 Capacidad y compromiso de las burocracias

En ocasiones, los encargados de la política no cumplen con su parte en la implementación no porque les falte apoyo político o porque no cuenten con los mecanismos de cooperación y comunicación, sino simplemente por falta de capacidad o de compromiso. Si el encargado de la política cree que ésta es indeseable o poco importante, la probabilidad de que invierta recursos personales y organizacionales para lograr una implementación efectiva es baja. Es por ello crucial conocer las motivaciones y recursos de los agentes (Weimer & Vining, 2005).

En Querétaro, debido a la desaparición de las UCE, existen inconformidades por parte del equipo estatal que opera el programa, ya que recibieron más trabajo del que anteriormente realizaban, sin capacitación y sin retroalimentación extra. Además, el personal que laboraba en la UCE no está acostumbrado a operar vía un intermediario, la delegación estatal, sino a tratar directamente con Conafe. Esta dinámica ha causado enojo, frustración y retraso en las entregas de información (Barreto, 2011) (Torres, 2011).

Cuadro 4.2, Capacidad de las burocracias

AGUASCALIENTES		
PUESTO	ESCOLARIDAD	AÑOS DE EXPERIENCIA
Delegada Estatal	Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana, actualmente, está cursando una maestría en Políticas Públicas Comparadas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Seis años trabajando en el sector público, de los cuales tres y medio han sido en Conafe y uno y medio en la Delegación Estatal.
Coordinadora de Programas Compensatorios	Licenciada en Administración de Empresas	4 años en Conafe
Jefa de Información y Apoyo Logístico	Sin carrera profesional	28 años en Conafe
Jefa de servicios administrativos	Licenciada en Contaduría	5 años en el sector educativo, en este puesto lleva apenas 8 meses
Órgano Ejecutor Estatal	Licenciado en Educación Primaria y tiene una Maestría en Desarrollo Educativo.	18 años en el sector educativo
QUERÉTARO		
Delegada Estatal	Normalista	24 en el sector educativo
Coordinador de Programas Compensatorios	Licenciado en Relaciones Internacionales	13 años de colaboración en el sector público dentro de la Secretaría de Gobernación, el INEA, en la UCE de Oaxaca
Jefa de servicios administrativos	Licenciada en Contaduría	30 años en el Conafe
Órgano Ejecutor Estatal	Licenciado en Sociología con Maestría en Análisis Político	10 años en el sector público de los cuales 8 han sido en educación, anteriormente era Jefe del Departamento de Educación Extraescolar
Integrante del equipo del Departamento de Capacitación del programa	Licenciado en Psicología	18 años de experiencia en el sector público, específicamente en el sector educativo lleva 15 años

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas

Aunque para este estudio no contamos con datos específicos sobre la operación estatal del programa y no pudimos entrevistar al Órgano Ejecutor Estatal de Aguascalientes, el análisis de los tres factores que afectan la implementación efectiva muestran que: uno, en el compromiso por parte del gobierno, en ambos estados el órgano ejecutor está en una posición secundaria, que en el caso de Querétaro se percibe como una desventaja porque se triangula la información; además, en Querétaro el estado da una aportación adicional a la delegación y apoya con más recursos al programa de REDES, algo que no sucede en Aguascalientes.

Dos, en la coordinación, los dos estados declaran que si bien hay ocasiones en que se retrasa el material por parte de Conafe, se ha logrado disminuir la duplicidad entre este apoyo y otros programas estatales parecidos; además de esto, no hay otras acciones, a nivel estatal, que busquen la coordinación entre los programas por parte de los órganos ejecutores ni las delegaciones. En cuanto al financiamiento, debido a que el dinero no está dentro de un fideicomiso, hay recortes y retrasos por parte de Conafe. También existe el problema de que, una vez que el dinero está en la delegación, la entrega a los beneficiarios se retrasa porque el órgano ejecutor no logra recolectar toda la información.

Tres, en la capacidad de las burocracias, al igual que en PEC, los perfiles son muy diversos; y debido a que no existe uno estándar, no se puede determinar cuáles son más efectivos; por ello es necesario impulsar mecanismos para homologar sus habilidades y conocimientos. Y aunque en las reglas de operación se establecen procesos de acompañamiento --si bien no preventivos ni personalizados como en PEC--, los operadores estatales no sienten esa presencia, ni de Conafe a las delegaciones, ni de éstas a los órganos ejecutores.

En general, en ambos estados existe descontrol administrativo por la desaparición de las Unidad Coordinadora Estatal, ya que tanto las delegaciones como los órganos ejecutores están aprendiendo a operar el programa.

CONCLUSIONES

Los programas educativos son la principal herramienta del gobierno federal para disminuir la heterogeneidad de este sector y brindar igualdad de oportunidades entre la población marginada, por lo cual es muy importante que su implementación sea efectiva. Sin embargo, las evaluaciones externas de estos programas y los datos presentados en esta investigación muestran que existe una gran diversidad en los resultados de dichos programas entre las entidades federativas. Entonces, ¿qué factores determinan la efectividad de un programa federal descentralizado en el sector educativo en su etapa de implementación?

El objetivo de esta investigación era identificar, tanto a nivel federal como estatal, cuáles son las características de los actores y de los programas que permiten implementar un programa federal educativo de manera efectiva en un contexto descentralizado. A partir de una cuidadosa revisión de la literatura relevante, nuestra hipótesis es que el compromiso por parte del gobierno estatal, la coordinación intergubernamental y la capacidad de las burocracias estatales son elementos que influyen de manera crucial en la implementación efectiva de un programa educativo federal.

Para explorar esta hipótesis, a lo largo de la tesis consideramos los tres entornos que son necesarios para lograr una implementación efectiva en un contexto descentralizado: las características del programa, las condiciones del sistema educativo estatal que lo administra, así como el contexto en el que se implementa, es decir, las características sociales, económicas y demográficas del estado o región (Cabrero *et al.*, 1998; Díaz Cayeros, 2004; Fizbein, 2005; Cabrero, 2007; Martínez-Pellegrini y Flamand, 2008, en Flamand, Moreno-Jaimes, & Martínez-Pellegrini, 2010; Merino & Flamand, 2011).

En este apartado de conclusiones se presentan de manera sintética los hallazgos de los cuatro capítulos de la tesis y la manera en que cada uno contribuye a responder la

pregunta de investigación central. También se ofrecen recomendaciones muy puntuales de política para programas federales descentralizados y avenidas de investigación que han abierto los hallazgos centrales de la tesis.

En el primer capítulo estudiamos el tema de la implementación y la descentralización con el propósito de detectar cuáles son los principales problemas y retos a los que se enfrenta el gobierno central al implementar un programa social en un entorno descentralizado. También motivamos cuáles son los elementos, según la literatura especializada, que permiten lograr una implementación efectiva de los programas o, en otros términos, que hacen posible alcanzar sus objetivos explícitos. Además, explicamos el caso específico de la descentralización educativa en México con el propósito de entender el entorno en que operan los programas educativos federales en el país.

En el segundo capítulo analizamos el impacto de los Sistemas Educativos Estatales sobre la operación efectiva de los programas educativos a través del *Índice Estatal de Implementación Efectiva de los Programas Educativos* y del *Índice Estatal de Implementación Efectiva del Programa Escuelas de Calidad*. El primer índice se propone retratar las condiciones en que se encuentra cada estado para implementar programas educativos en un contexto descentralizado; en el segundo, la efectividad de la operación de los estados en el PEC. Ambos índices muestran variabilidad en sus resultados; la variación del primero revela que, en efecto, los estados presentan condiciones muy heterogéneas para implementar un programa en un contexto descentralizado, por lo cual es de esperar, primero, que las entidades operan los programas de manera diversa y, segundo, que alcanzan resultados diferenciados (esto último es, desde luego, una consecuencia no sólo de las características del programa en el diseño, sino de la interacción entre las condiciones socioeconómicas del estado, las características del sistema educativo estatal y la naturaleza de la implementación del programa en cada estado). Sin embargo, este *Índice* es únicamente una prueba de la diversidad de las

condiciones entre los estados; con esta información todavía no es posible saber cuál es el efecto de cada uno de los componentes del *Índice* en la implementación de los programas, por lo cual es necesario indagar aún más en este tema en futuras investigaciones.

El segundo Índice confirma la diversidad de los resultados de los estados para la implementación descentralizada en el caso específico de PEC. Sin embargo, la correlación entre los índices es baja (0.27), lo cual significa que las condiciones de los sistemas educativos estatales no explican en su totalidad el desempeño de los estados en la operación de los programas, sino que existen otras variables influyentes.

Por ello, en el tercer capítulo analizamos otro de los factores que también incide en la implementación de los programas descentralizados: el diseño. Mediante el análisis comparado del Programa Escuelas de Calidad y el de Acciones Compensatorias de Conafe, el capítulo explora cuál de los dos es más efectivo en su implementación y en qué medida esto puede explicarse por su diseño. Según los indicadores de su matriz de marco lógico, PEC es más efectivo tanto en sus resultados como en su gestión.

El análisis del diseño de los programas consistió en revisar sus reglas de operación para identificar los mecanismos de operación de las relaciones Federación-estados y estados-beneficiarios capaces de mitigar los problemas tradicionales de la implementación en un contexto descentralizado: el agente-principal, la implementación heterogénea y la duplicidad, y que a su vez promovieran los tres elementos propuestos en la hipótesis (coordinación, compromiso del gobierno y capacidad de las burocracias).

PEC es un programa más descentralizado que AC-Conafe porque las coordinaciones estatales llevan a cabo la mayor parte de las funciones esenciales del programa (v. gr. la determinación del universo a atender, la administración de los recursos, y la formación continua de la estructura educativa y de los beneficiarios), mientras que AC-Conafe las

centraliza en las oficinas federales o las desconcentra a las delegaciones estatales y no a los órganos ejecutores estatales. En PEC, los estados tienen flexibilidad en la mayoría de los procesos necesarios para implementar el programa, y pueden adaptarlos a los tiempos y necesidades locales; en AC-Conafe, en cambio, esto no sucede pues los operadores estatales deben seguir lineamientos concretos y relativamente rígidos. En Escuelas de Calidad, por ejemplo, las coordinaciones estatales redactan su convocatoria y deciden cuándo publicarla; determinan los montos que recibirán las escuelas beneficiadas, y eligen abiertamente a los centros escolares participantes, pero todo esto bajo los tiempos y lineamientos establecidos en sus reglas de operación. En cambio, en Acciones Compensatorias-Conafe, los órganos ejecutores estatales eligen las escuelas beneficiadas con base en un universo que el Consejo establece con antelación; las oficinas centrales también deciden el tipo de materiales y los montos que se entregan a los beneficiarios. Ambos programas, sin embargo, coinciden en el control de los fondos, aunque con métodos distintos: en PEC a través de un fideicomiso, y en AC-Conafe por medio de la delegación estatal. La ventaja del fideicomiso es que evita recortes y desvíos en los apoyos; en cambio, las transferencias financieras a las delegaciones pueden sufrir, como ya mencionamos, retrasos y recortes.

Debido al número de responsabilidades y a la flexibilidad que PEC da a los estados para su operación, existe un mayor riesgo de heterogeneidad en la operación que en AC-Conafe, pues como mencionamos en el primer capítulo, la descentralización complejiza aún más el proceso de implementación porque los gobiernos estatales adquieren la capacidad de paralizar o condicionar la contribución necesaria para llevar a cabo la política, especialmente cuando el gobierno central no tiene capacidad de coerción, obligándolo a buscar los mecanismos e incentivos necesarios para lograr la cooperación (Weimer & Vining, 2005). En este sentido, nuestro análisis revela que el diseño de PEC incluye más mecanismos de operación que anticipan problemas de la implementación descentralizada que AC-Conafe.

En PEC existen mecanismos que incentivan el compromiso de los estados con el programa; por ejemplo, a nivel federal-estatal, utilizan la firma de una carta compromiso, los depósitos estatales, el fideicomiso, la transferencia anticipada y la contrapartida adicional. La carta compromiso, pero sobre todo el fideicomiso, se proponen convertir a los estados no en meros operadores sino en copropietarios del programa. De esta manera alinean los intereses de las entidades con los del programa: 1) el fideicomiso es un instrumento bancario que garantiza que los fondos federales entregados a las entidades sólo pueden utilizarse para los fines establecidos; 2) la transferencia anticipada y la contrapartida adicional incentivan a los estados a depositar a tiempo los recursos e incluso premian⁴⁸ los recursos adicionales que los estados decidan asignar al programa.

Hay otros mecanismos que dan asistencia y capacitación a las burocracias, con el propósito explícito de fortalecer a las menos preparadas. PEC realiza un seguimiento muy puntal de todas las coordinaciones estatales a través de las regionales y del acompañamiento (es decir, asesoría, capacitación y seguimiento en el desarrollo de los procesos inherentes a la operación). Además, los responsables federales del PEC organizan reuniones nacionales para comunicar los cambios al programa y atender las necesidades de los coordinadores. Existen otros mecanismos, como el retiro del subejercicio federal o la distribución de 15 por ciento del presupuesto a través del *Índice de Focalización*, que buscan incentivar un comportamiento específico: en este caso, las oficinas centrales se proponen el gasto de todos los recursos federales y que se atienda a las escuelas prioritarias. Sin embargo, en cuanto a la focalización, consideramos que el índice no promueve esta acción, pues ninguno de sus componentes se refiere a la focalización efectiva sino a variables que los operadores estatales del programa no pueden controlar, como: la población de 4 a 14 años y las escuelas ubicadas en localidades de

⁴⁸ Como lo apuntamos en el Capítulo 3, el premio que la Coordinación Nacional de PEC da a los estados que depositan mayor cantidad de recursos que los establecidos en las reglas de operación es brindarles recursos adicionales.

alta o muy alta marginalidad, así como las estadísticas de ingreso y egreso en los niveles de primaria y secundaria en cada entidad federativa, como una medida de eficiencia terminal y retención de alumnos. Los informes trimestrales y el Consejo Estatal de Participación Social son mecanismos de control: los primeros como fuente de información que permite a la coordinación nacional dar seguimiento a las acciones de cada estado, mientras el Consejo es un actor externo que protege los intereses de la coordinación nacional vigilando la actuación de los operadores estatales.

En cambio, en AC-Conafe los procesos están muy centralizados, por lo cual existen menos mecanismos de coordinación, y dada la mayor rigidez se esperaría que la implementación variara menos entre los estados; sin embargo, no tenemos información que nos permita sostener esta aseveración. Para incentivar el compromiso por parte del gobierno únicamente utilizan la carta compromiso. También existen mecanismos encaminados a la capacitación y el acompañamiento, aunque no tan puntuales como en el caso de PEC; únicamente se les hace saber a través de las reuniones nacionales acerca de los lineamientos generales y de los cambios en las reglas de operación; el apoyo a los órganos ejecutores y a las delegaciones es reactivo más que preventivo, ya que Conafe los ayuda y orienta cuando detecta alguna anomalía, sobre todo en la entrega de información.

A nivel estatal, tanto PEC como AC-Conafe dejan al gobierno estatal la gestión de la estructura educativa (supervisores, asesores técnico-pedagógicos, etc.), que es una herramienta crucial para la promoción y administración del programa en los estados, debido a que las coordinaciones estatales tienen a su cargo un gran número de centros escolares beneficiarios del programa y muy poco personal. Esta falta de regulación tiene como consecuencia la heterogeneidad en la manera de resolver este problema, ya que varía el nivel de involucramiento y apoyo de la estructura educativa en la implementación de los programas, por lo que impacta la implementación. Sin embargo, ambos programas entregan herramientas

a los estados para que los beneficiarios utilicen de manera efectiva los apoyos y entreguen la información necesaria. En el caso de PEC, por ejemplo, se incentiva el compromiso de los centros escolares a través de la firma de una carta compromiso, la elaboración de una planeación escolar, y la contrapartida; esta última, como los depósitos estatales, intenta convertir a los beneficiarios, en este caso a las escuelas, en “copropietarios” del programa y, de esta manera, alinear sus intereses a los del PEC. Además, las escuelas reciben capacitación para la gestión de los recursos y, desde luego, deben evaluar su desempeño y comprobar los gastos para continuar en el programa.

En AC-Conafe, para alentar el compromiso de los beneficiarios, éstos únicamente firman una carta compromiso. Sin embargo, existe un control estricto para la entrega de los apoyos, ya que los beneficiarios de la cadena operativa deben entregar sus avances y reportes, firmados por los padres de familia y los directores, para recibir los apoyos.

La conclusión del tercer capítulo es que el diseño del programa influye en su implementación, ya que PEC, el programa con mejores resultados en sus indicadores, tiene mayores mecanismos de operación que promueven los tres elementos que afectan la implementación efectiva en un contexto descentralizado: el compromiso por parte del gobierno, la coordinación y la capacidad de las burocracias. En cambio, AC-Conafe centraliza las actividades en mayor medida y no desarrolla mecanismos suficientes para promover la operación efectiva del programa.

Sin embargo, a pesar de que el diseño influye en la implementación efectiva de los programas, presentamos evidencia de que en PEC existe variación en indicadores de proceso entre los estados; esto sugiere que la variación no se explica únicamente por las características de los Sistemas Educativos Estatales o el diseño del programa, sino que existen otros factores dentro de los estados que también lo afectan. Para identificarlos, en el

cuarto capítulo analizamos dos casos: Aguascalientes y Querétaro. Estos dos estados comparten características sociales, económicas y demográficas, lo cual permite compararlos controlando el último elemento que, según la literatura, afecta la implementación efectiva: el contexto. El objetivo era determinar qué estado operaba mejor PEC y AC-Conafe y qué estado operaba mejor en general los programas educativos descentralizados, todo esto a través del análisis de los tres elementos propuestos en la hipótesis.

Siguiendo nuestro índice de implementación de PEC, ambos estados operan el programa de forma efectiva, aunque Aguascalientes alcanza un valor más alto. El compromiso por parte del gobierno se midió a través de la posición de la coordinación estatal en el organigrama, si aportaba recursos adicionales a lo que establecen las reglas de operación y los gastos de operación disponibles para las coordinaciones estatales. En la primera variable, ambos estados se encuentran en una posición secundaria en el organigrama; sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de las entrevistas a profundidad, el coordinador en Querétaro tiene una relación más fluida con el Coordinador General de la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ). En la segunda variable, los dos estados aportan recursos adicionales a lo establecido en las reglas de operación, pero las aportaciones al PEC, en el caso de Aguascalientes, representan 0.6 por ciento de su gasto educativo estatal, mientras que en Querétaro es únicamente 0.39 por ciento. Finalmente, Aguascalientes no dispone del 6 por ciento de las aportaciones para los gastos de operación que marca la normatividad federal, lo cual ocasiona problemas para operar el programa por falta de recursos y personal; en cambio, Querétaro sí utiliza por completo este porcentaje.

En la coordinación, ambos estados tienen distintos estilos de involucrarse con la estructura educativa: Aguascalientes emplea los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), y Querétaro las coordinaciones regionales. Aunque Aguascalientes actualmente ha comenzado a administrarse de esta forma y ha tenido algunos problemas, ambos consideran que reciben

un apoyo considerable de la estructura educativa, especialmente de los supervisores. Otro problema que enfrentan ambos estados es la falta de articulación entre los programas, ya que muchas escuelas deciden no participar en los mismos debido a la carga administrativa que representan: muchas veces deben entregar información y reportes muy parecidos para cada uno de ellos.

En cuanto a la relación con los centros escolares beneficiados, ambas coordinaciones declaran que generalmente no tienen problema con las escuelas en cuanto a la entrega de información y al uso de los recursos, salvo casos aislados. Sin embargo, nuestro trabajo de campo reveló que este año Aguascalientes tuvo problemas en los tiempos de la entrega de información a la coordinación nacional debido al cambio de gobierno, ya que, como vimos en el Capítulo 4, se entregaron tarde los recursos a las escuelas.

Los perfiles de los operadores son muy distintos en cuanto a edades y profesiones; además, como la coordinación nacional no ha definido un perfil explícito para los operadores, es difícil saber el impacto que sus características tienen sobre la implementación del programa. Sin embargo, en los dos estados los operadores se encuentran muy complacidos con el apoyo que reciben de la coordinación nacional, que siempre está pendiente de sus necesidades y ha resuelto las dudas que han surgido.

En general, tanto en Aguascalientes como en Querétaro el PEC se implementa de manera efectiva. Salvo sucesos coyunturales (cambio de gobierno y la implementación de los CEDE en Aguascalientes), consideramos que ambos estados obtienen estos resultados por que reciben apoyo del gobierno y se coordinan de manera fluida con sus estructuras educativas.

En AC-Conafe, como no contamos con información desagregada a nivel estatal sobre la operación del programa, no sabemos si Aguascalientes o Querétaro implementan el programa

de manera más efectiva. Sin embargo, analizamos sus procesos y encontramos que, en cuanto al compromiso por parte del gobierno, en ambos estados se encuentran en una posición secundaria, y únicamente Querétaro asigna recursos adicionales al programa a través del componente Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) (para este año este componente ya no está en operación). En la coordinación, aunque tanto las delegaciones como los órganos ejecutores de ambos programas declaran tener una relación positiva, existen problemas en la recolección de información, lo que se traduce en retrasos en la entrega de los beneficios.

Finalmente, al igual que en PEC, los perfiles tanto de los integrantes de la delegación como de los órganos ejecutores varían en gran medida entre los estados; en este caso, tampoco existe un perfil específico para los órganos ejecutores, y no sabemos el impacto que puede tener en la implementación. A diferencia de PEC, el acompañamiento a los operadores es reactivo: únicamente lo reciben cuando se detecta un problema; ello provoca, como en el caso de Querétaro, que los operadores estatales no conozcan el programa y, por tanto, que la implementación se frustre o retrase.

En AC-Conafe, con la información recabada en las entrevistas, es difícil determinar qué estado opera mejor el programa, sobre todo porque no fue posible entrevistar al órgano ejecutor estatal de Aguascalientes, ya que todo el equipo había cambiado y tenían muy poco tiempo en el puesto durante nuestra visita de campo en abril pasado. Por ello, consideramos necesario profundizar en esta comparación tomando en cuenta otros estados con características similares a Querétaro y que no están atravesando por un cambio de gobierno.

En general podemos decir que en el caso de PEC el compromiso por parte del gobierno y la coordinación influye en la implementación efectiva del programa; en cuanto a la capacidad de las burocracias no pudimos determinar si tenía alguna influencia, ya que es necesario

analizar, en futuras investigaciones, el perfil de todos los coordinadores nacionales, asociarlo con los resultados del programa y, con base en los resultados, determinar el perfil ideal.

En AC-Conafe fue difícil determinar si estos factores explican la variabilidad en la operación, sobre todo porque los problemas a los que se enfrentan ambos gobiernos estatales se relacionan con el diseño; por ejemplo, el atraso en los pagos y la falta de un acompañamiento puntual demuestran la importancia del diseño en la implementación de programas educativos federales descentralizados.

Finalmente, las recomendaciones de política que derivamos de esta investigación para mejorar este tipo de programas, en cuanto al diseño federal, son: 1) Promover el compromiso por parte de los gobiernos estatales haciéndolos “copropietarios” del programa, obligándolos a depositar una cantidad significativa a cambio de los apoyos; de esta forma se alinearán los intereses de ambos niveles de gobierno. 2) Utilizar instrumentos financieros como el fideicomiso, que disminuye los retrasos y elimina los recortes a los apoyos; esto beneficia la coordinación entre el gobierno federal, el estatal y los beneficiarios. 3) Asignar los apoyos condicionados a acciones que ayuden a alcanzar los objetivos del programa, como la focalización. 4) Establecer plazos para realizar cada uno de los procesos y que los estados los adapten a sus necesidades, ya que no todos los estados tienen las mismas condiciones, por ejemplo, en recursos, dispersión geográfica, etc. 5) Elaborar un perfil deseable para los puestos de los operadores estatales y su equipo, con el objetivo de que los estados elijan a las personas más capaces para el puesto. 6) Facilitar cursos de inducción que ayuden al nuevo personal a familiarizarse con los procesos, y dar un seguimiento puntual y capacitación continua a los operadores del programa y su equipo, de acuerdo a sus necesidades, para homogeneizar sus capacidades y habilidades para administrar el programa.

A nivel estatal, para la operación efectiva de los programas, es importante: 1) Posicionar los programas en las agendas de los gobiernos estatales, porque de esta manera reciben el apoyo requerido para resolver problemas operativos y obtienen la ayuda necesaria por parte de la estructura educativa. 2) Poner a disposición de los operadores del programa los recursos económicos necesarios para llevar a cabo sus tareas. 3) Articular e integrar la planeación de los diferentes programas educativos estatales y federales, con el objetivo de atender de forma integral a los centros escolares, disminuir los trámites burocráticos y simplificar la tarea de la estructura operativa.

A lo largo de esta tesis hemos buscado contestar a la pregunta: ¿qué factores determinan la efectividad de un programa federal descentralizado en el sector educativo en su etapa de implementación? Este análisis permitió comprobar que tanto el contexto como las condiciones de los Sistemas Educativos Estatales y el diseño del programa afectan la implementación de un programa educativo en un contexto descentralizado. Sobre todo el diseño, donde se crean mecanismos que prevén los problemas asociados a la implementación descentralizada, y que promueven el compromiso por parte del gobierno, la coordinación y la capacidad de las burocracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, & McGuire. (2001). Big questions in public network management reserch. *Journal of Public Administration Reserch and Theory* , 295-396.
- Aguilar, L. (1996). Estudio introductorio. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, J., García, V., & Patrinos, H. (2007). El efecto de los factores institucionales como factor determinante de los resultados de aprendizaje: Estudio de variación en los estados mexicanos. *Bienestar y Política Social* , 3 (1), 53-77.
- Arnaut, A. (2003). *Administración Educativa Federalizada en México (1992-2002)*. México: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2010). Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010. En *Los grandes problemas de México, vol VII* (págs. 233-270). México: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*. México: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2005). *La Gestión del Sistema Educativo Federalizado (1992-2005)* . México: El Colegio de México.
- Avelino, O., & Peña, M. (2004). Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: Una etapa del federalismo en México. *Centro de Invertigación y Docencia Económica* .
- Banco Mundial. (2008). *Decentralization in Client Countries*. Washington: World Bank.
- Banco Mundial. (2006). *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*. Washington: Banco Mundial.
- Barreto, C. (2011). Órgano Ejecutor Estatal, Querétaro.
- Becker, G. (1975). *The Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis, with Special*. New York: Columbia University Press.
- Bracho, T. (2001). *Evaluación del Programa Escuelas de Calidad, 2001*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica .
- Bracho, T. G. (2010). Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizaje desde el Programa Esceulas de Calidad. En *Los grandes problemas de México, vol. VII* (págs. 209-232). México: El Colegio de México.
- C-230 Consultores, S.C. (2008). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, Programa Escuelas de Calidad*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Cabrero, E. (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Gestión y política pública* , 329-387.
- Cabrero, E. (2007). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. *Centro de Estudios de Docencia Económica* , México.
- Cárdenas, S. (2009). Entrevista personal.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas públicas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Angel Porrúa.
- Carnoy, M. (2010). *La ventaja académica de Cuba*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G., & Zabaleta, D. (2009). Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federalivas. *Centro de Investigación y Docencia Económica* .
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008). *Programas Sociales. Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2008*.
- CEPAL. (1998). *La descentrelización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL.
- CIDE. (2004). *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CIDE. (2007). *Evaluación de consistencia y resultados, Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cívicus (a). (2009). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, Programa Escuelas de Calidad*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cívicus (b). (2009). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, Programa Acciones Compensatorias de Conafe*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Conafe. (2006). *Evaluaciones por Mandato Legislativo: Operación y Resultados*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- Conafe. (2010). *Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica*. México: Diario Oficial.
- CONAPO. (2005). *Índice de Marginación 2005*. México: Consejo Nacional de Población .
- Coneval (a). (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México.

- Coneval (b). (2011). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el julio de 2011, de <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/index.es.do>
- Convocatoria del Programa Escuelas de Calidad, Veracruz*. (2010). Recuperado el julio de 2011, de [http://www.pecdurango.com.mx/descargas/Ciclo%20Escolar%202011-2012/Convocatoria%20PEC%20fase%20XI%20\(2011-2012\).pdf](http://www.pecdurango.com.mx/descargas/Ciclo%20Escolar%202011-2012/Convocatoria%20PEC%20fase%20XI%20(2011-2012).pdf)
- Cornejo, M. (2011). Coordinación Estatal del Programa Escuelas de Calidad, Aguascalientes.
- Cruz, J. M. (2011). Coordinador del Programa Acciones Compesatorias de Conafe, Querétaro.
- Cruz, X. (2011). Coordinadora del Programa Acciones Compesatorias de Conafe, Aguascalientes.
- EXCALE. (2009). *Datos obtenidos del Examen de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE)*. México.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 320.
- Fierro, C., Tapia, G., & Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México: un recuento analítico*. Estados Unidos: OCDE.
- Flamand, L., Moreno-Jaimes, C., & Martínez-Pellegrini, S. (2010). The effects of intergovernmental coordination on policy success. The case of federal social programs in México (2003-2009).
- Fundación Este País, A.C. (2005). *Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores de maestros y padres de familia de la Educación Básica en México (ENCRAVE)*. México.
- García, L. (2011). Aguascalientes.
- Gobierno del Estado de Durango y Secretaría de Educación. (2010). *Convocatoria del Programa Escuelas de Calidad, Durango*. Recuperado el julio de 2011, de [http://www.pecdurango.com.mx/descargas/Ciclo%20Escolar%202011-2012/Convocatoria%20PEC%20fase%20XI%20\(2011-2012\).pdf](http://www.pecdurango.com.mx/descargas/Ciclo%20Escolar%202011-2012/Convocatoria%20PEC%20fase%20XI%20(2011-2012).pdf)
- Hurtado, J. A., & Riva Palacio, A. (2011). Coordinación Estratégica en Gestión Operativa de la CNPEC.
- IFAI . (2011). *Catálogos nacionales de los programas de la asignatura estatal. Plan de estudios 2006. Educación básica. Secundaria*. México: Respuesta IFAI 0001100028211.
- INEE. (2011). *Banco de Indicadores Educativos*. Recuperado el julio de 2011, de <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>
- INEE. (2010). *México en PISA 2009*. México: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- INEE. (2009). *Panorama Educativo en México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009*. México: Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.

- INEE. (2007). *PISA 2006 en México*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2008). *Resultados EXCALE-09 Ciclo 2007-2008*. Recuperado el 2011, de <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2007-2008>
- INEGI. (s.f.). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* . Recuperado el julio de 2011, de <http://www.inegi.org.mx//default.aspx?>
- Latapí, P., & Ulloa, M. (2000). *El financiamiento de la educación en el marco del federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Litvack, & Seddon. (1999). *Decentralization Briefing Notes*. Washington: World Bank.
- López, F. (2010). La reforma curricular de la educación básica. En *Los grandes problemas de México, vol. VII* (págs. 35-60). México: El Colegio de México.
- Mancebo, M. (2011). Jefa de Servicios Administrativos. Delegación Estatal de Conafe, Querétaro.
- Mancera, C. (2010). Financiamiento de la educación básica. En *Los grandes problemas de México, vol. VII* (págs. 159-184). México: El Colegio de México.
- Mariscal, B. (2011). Jefa de Servicios Administrativos. Delegación Estatal Conafe, Querétaro.
- Marsh, D., & McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration* , 564-583.
- Martínez, F. (2001). La educación, la investigación educativa y la psicología.
- Martínez, F., & Blanco, E. (2010). La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos. En *Los grandes problemas de México* (págs. 89-124). México: El Colegio de México.
- Mendoza, E. (2011). Coordinación Finanzas. Programa Escuelas de Calidad, Querétaro.
- Merino, M., & Flamand, L. (2011). Redes de coordinación intergubernamental en el Segundo Popular. *Centro de Investigación y Docencia Económica* .
- Mexicanos Primero. (2009). *Contra la pared: El estado de la educación en México*. México: Mexicanos Primero Visión 2030.
- Mexicanos Primero; Fundación Idea. (2007). *Índice Compuesto de Eficiencia de los sistemas escolares*. México: Mexicanos Primero Visión 2030.
- Montero, A., & Samuels, D. (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Mosca, I. (2006). Is decentralization the real solution? A three country study. *Health Policy* , 113-120.

- Navarro, L. (2011). Coordinación Académica. Programa Escuelas de Calidad, Aguascalientes.
- Nieto, D. M. (2009). *Análisis de las Políticas para Maestros de Educación Básica en México*. OCDE.
- O'Toole. (2003). Interorganizational Relations in Implementation. En P. Guy, & J. Pierre, *Handbook of public administration* (págs. 234-246). London: SAGE Publication.
- Oates, W., & John, W. (1988). Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. En H. Rosen, *Fiscal Federalism: Quantitative Studies* (págs. 5-32). University of Chicago Press.
- Observatorio Laboral. (2009). *Panorama Anual 08/09*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- OCDE. (2008). *Creando Entornos de Enseñanza y Aprendizaje Eficaces: Primeros resultados del Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS) de la OCDE*. OCDE.
- OCDE. (2006). *Education at glance 2006*. Organization for Economic Cooperation.
- OCDE. (2011). *Education at Glance 2011*. OCDE.
- OCDE. (2010). *The high cost of low educational performance*. OCDE.
- OECD. (2010). *PISA 2009, What makes a school successful?* Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ornelas, C. (1998). *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres, crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- Pardo, M. d. (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Pérez, C. (2011). Coordinador Estatal de Programa Escuelas de Calidad, Querétaro.
- Peters, G. (2004). Back to the centre? Rebuilding the State. *The Political Quarterly*, 130-140.
- Presidencia de la República. (2010). *Cuarto Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado el 29 de julio de 2011, de www.presidencia.gob.mx
- Programa Escuelas de Calidad. (2011). *Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad*. Recuperado el julio de 2011, de <http://sipec.sep.gob.mx/joomla/>
- Rocha, J. C. (2011). Subdirector de Materiales Educativos y Apoyo a la Educación Básica.
- Romero, M. (2011). Delegada Estatal de Conafe, Querétaro.

Salamon, L. (2002). *The Tools of Government: A guide to the new governance*. New York: Oxford University.

Sánchez, R. (2011). *Planeación y Proyectos Especiales de Conafe*.

Santibañez, L., & Martínez, F. (2010). Políticas de incentivos para maestros: Carrera magisterial y opciones de reforma. En *Los grandes problemas de México, vol. VII* (págs. 125-128). México: El Colegio de México.

Santizo, C. (1997). Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luís Potosí. *Centro de Investigación y Docencia Económica*.

Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Aguascalientes. (2010). *Convocatoria del Programa Escuelas de Calidad, Aguascalientes*. Recuperado el julio de 2011, de http://www.iea.gob.mx/webiea/sistema_educativo/calidad/convocatoriaPEC_20102011.pdf

Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Educación de Veracruz. (2010). *Convocatoria del Programa Escuelas de Calidad, Veracruz*. Recuperado el julio de 2011, de <http://pec-veracruz.blogspot.com/>

Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Educación del Estado de Querétaro. (2010). *Convocatoria del Programa Escuelas de Calidad, Querétaro*. Recuperado el julio de 2011, de <http://www.usebeq.sep.gob.mx/escuelas%20de%20calidad/planaPEC.pdf>

Secretaría de Educación y Cultura. Gobierno del Estado de Sonora. (2010). *Convocatoria del Programa Escuelas de Calidad, Sonora*. Recuperado el 2011, de http://www.sec-sonora.gob.mx/portal/sistema/modulos/contenidos/spaw/uploads/files/convo_pec.pdf

SEP (f). (2011). *Estadística Histórica por estados del Sistema Educativo Nacional*. Recuperado el julio de 2011, de <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/xestados/index.htm>

SEP(a). (2010). *Reglas de Operación del Programa Escuela Segura*. México: Diario Oficial.

SEP(b). (2007). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México.: Diario Oficial.

SEP(c). (2010). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad 2011*. México: Diario Oficial.

SEP(d). (2010). *Reglas del Operación del Programa Escuela de Tiempo Completo*. México: Diario Oficial.

SEP(e). (2011). *Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Públicas*. Recuperado el julio de 2011, de <http://cfee.dgpp.sep.gob.mx/>

Stiglitz, J. (1987). The New Palgrave: A Dictionary of Economics. En *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (Vol. 3, págs. 966-971).

- Subsecretaría de Educación Básica. (2011). *Programa Escuelas de Calidad*. Recuperado el 20 de Julio de 2011, de <http://basica.sep.gob.mx/pec/>
- Torres, A. (2011). Departamento de Capacitación del Órgano Ejecutor Estatal, Querétaro.
- Tuero, C. (2011). Delegada Estatal de Conafe, Aguascalientes.
- UNESCO. (2004). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. El imperativo de la calidad*. Francia: Organización de las Naciones Unidas.
- UNESCO. (2005). *Informe del seguimiento de la educación para todos en el mundo: El imperativo de la calidad*. Francia: Organización de las Naciones Unidas.
- UNESCO. (2003). *Informe del seguimiento de la educación para todos en el mundo: Hacia la igualdad entre los sexos*. Francia: Organización de las Naciones Unidas.
- UNESCO. (2010). *Informe del seguimiento de la educación para todos en el mundo: Llegar a los marginados*. Francia: Organización de las Naciones Unidas.
- Vegas, E., & Petrow, J. (2008). *Incrementar el aprendizaje estudiantil en América Latina, El desafío para el siglo XXI*. Estados Unidos: Banco Mundial.
- Wang, M., Haertel, G., & Walberg, H. (1993). What helps students learn? *Educational Leadership* , 74-79.
- Weimer, D., & Vining, A. (2005). *Policy Analysis: Concepts and practice*. Pearson Prentice Hall.
- Wollmann, H. (2003). Coordination in the Intergovernmental Setting. En *Guy Peters* (págs. 594-606). London: SAGE Publications.

Acrónimos y Abreviaturas

AC-Conafe: Programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica

AEE: Autoridad Educativa Estatal

ANMEBN: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal

APEC: Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria

APF: Asociaciones de Padres de Familia

ATP: Los Asesores Técnico Pedagógicos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

CDE: Comités de Dictaminación Estatal

CEDE: Centros de Desarrollo Educativo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPS: Consejo Escolar de Participación Social

CGEPEC: Coordinaciones Generales Estatales del Programa Escuelas de Calidad

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económica

CNPEC: Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad

CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CTFEPEP: Comités Técnicos del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad

DICONSA: empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al Sector Desarrollo Social

ENLACE: Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Educativos

EXCALE: Examen para la Calidad y el Logro Educativo

FAEB: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

IEIE: Índice Estatal de Implementación Efectiva de Programas Educativos

IETE: Integrantes del Equipo Técnico Estatal

INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IRDH: Índice Refinado de Desarrollo Humano

LCF: Ley de Coordinación Fiscal

LGE: Ley General de Educación

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEE: Órgano Ejecutor Estatal

PARE: Programa para Abatir el Rezago Educativo

PAREIB: Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica

PAT: Plan Anual de Trabajo

PEC: Programa Escuelas de Calidad

PEMLE: Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo

PETE: Plan Estratégico de Transformación Escolar

PIARE: Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo

PIB: Producto Interno Bruto

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes

PROCEDA: Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje

REDES: Incentivo al Desempeño de Docentes de Primaria

RIEB: Reforma Integral de Educación Básica

SAE: Servicio de Asistencia Educativa

SEE: Sistema Educativo Estatal

SEP: Secretaría de Educación Pública

SIPEC: Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

TALIS: Encuesta Internacional Sobre Docencia y Aprendizaje

UCE: Unidades Coordinadoras Estatales

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

USEBEQ: Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro

Apéndice metodológico I

Índice Estatal de Implementación Efectiva

Objetivo

El objetivo del Índice Estatal de Implementación Efectiva es reflejar los esfuerzos de los gobiernos estatales en el tema de la implementación de programas educativos federales.

Muestra

Únicamente incluimos 28 de las 32 entidades federativas debido a la falta de información disponible.

Los factores y sus variables

Para calcular el índice utilizamos tres factores: la capacidad de las burocracias, el compromiso por parte del gobierno y la coordinación. A su vez, cada uno de ellos está formado por variables que tomar valores entre 0 y 1.

Para medir la *capacidad de las burocracias*, entendida como profesionalización de la estructura educativa, empleamos: (1) El *Índice de profesionalización de las burocracias* (2009) (IDH 2009 en Cejudo y Zabaleta, 2009) que mide la profundidad de la legislación estatal sobre el servicio civil de carrera.

(2 y 3) Proporción de directores de secundaria que cuentan con posgrado (2008) y de directores de secundaria que tomaron cuatro o más cursos de capacitación en los últimos tres años (2008) (INEE, 2011). 4) Proporción de profesores aprobados en el Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes (2008) (Méxicanos Primero, 2009).

El *compromiso por parte del gobierno* lo medimos a través de: (1) Presupuesto educativo estatal como proporción del PIB estatal (2008) (SEP(e), 2011). (2) Ausentismo de maestros (2008) (EXCALE, 2009) y (3) el sistema de rendición de cuentas, el cual mide el nivel al que se hacen las evaluaciones en el estado; toma valores entre 0 y 5.

Por último, para medir la *coordinación* utilizamos: (1) Proporción de zonas escolares con menos de 20 escuelas (primarias y secundarias) (2008) (INEE, 2011). (2) Fusión operativa del sistema educativo federal y estatal; toma valores de uno si esta fusionado y 0 si no (Fierro, Tapia, & Rojo, 2009).

A excepción del el *Índice de profesionalización de las burocracias* y del sistema de rendición de cuentas todos las variables toman valores entre 0 y 1. Para que estas dos variables se comportaran de la misma forma les aplicamos el indicador normalizado.⁴⁹

Metodología

Para obtener el valor de cada factor se realizó un promedio simple de sus variables; posteriormente multiplicamos cada valor por un tercio, pues consideramos que los tres influyen en la implementación efectiva; finalmente, sumamos los resultados. Su valor oscila entre 0 y 1, siendo 1 el valor máximo.

Limitaciones

Las limitaciones de este índice son la poca disponibilidad de información desagregada a nivel estatal y a través del tiempo, provocando que la calidad de los datos y la operacionalización de los factores no siempre resulte la más deseable en términos teóricos. Además, como todo índice, el que se presenta es sólo una aproximación imperfecta de la realidad porque no puede incluirse todo la información sobre las condiciones que afectan una cuestión.

⁴⁹ Indicador normalizado=(indicador – mínimo)/(máximo – mínimo)

Apéndice metodológico 2

Índice Estatal de Implementación Efectiva del Programa Escuelas de Calidad

Objetivo

El objetivo del Índice de Implementación Efectiva de PEC es mostrar el desempeño de los estados en la implementación del Programa Escuelas de Calidad.

Muestra

Únicamente incluimos 16 de las 32 entidades federativas debido a la falta de información disponible.

Los factores y sus variables

Para calcular el índice utilizamos tres factores:

1. La proporción de escuelas atendidas que pertenecen a población objetivo (escuelas que se encuentran con un grado de marginación alto o muy alto).
2. Superávit/déficit de escuelas, mide la eficiencia de los estados en la utilización los recursos, a través del número de escuelas por arriba o por debajo de las potenciales de acuerdo a su presupuesto asignado. Para calcular el número de escuelas potenciales, dividimos el presupuesto asignado para la fase IX del PEC entre \$50,000, que es el monto máximo que un estado puede asignar a una escuela de nuevo ingreso. Posteriormente, para calcular el superávit/déficit, restamos el número de escuelas atendidas menos el número de escuelas potenciales.
3. Contrapartida adicional, este indicador muestra si la entidad depositó más o menos dinero del estipulado en las Reglas de Operación. Para calcular la contrapartida restamos los ingresos reales del estado (federales y estatales) menos los

programados en las reglas de operación (federales y estatales). Después, para calcular la contrapartida como proporción, dividimos la contrapartida entre los ingresos programados.

Los tres factores pertenecen a la promoción XI del PEC y fueron obtenidos del Sistema de Información de Programa Escuelas de Calidad (SIPEC) y las reglas de operación para el mismo periodo.

Debido a que los factores dos y tres no tiene valores entre 0 y 1, normalizamos los resultados aplicando el indicador normalizado.

Metodología

Para obtener el valor de cada factor se realizó un promedio simple de sus variables; el índice otorga un peso igual a cada uno de los tres componentes debido a que todos son necesarios para la operación del programa. Toma valores de 0 a 1; el 1 es el valor máximo e indica que el estado implementa efectivamente el PEC.

Limitaciones

La principal limitación del índice es la información, pues no hay información completa para todos los estados (sólo 16) ni a lo largo de las diez fases del PEC (únicamente la 9). A diferencia de *IEIE* que es un indicador que mide las condiciones favorables para la implementación, este índice revela los resultados de un programa en específico, el PEC. Hay que tomar en cuenta que es solamente una aproximación de la manera en que se opera el programa en los estados porque no incluye información completa sobre todos los procesos, y deja de lado las particularidades de cada estado.