

2015

Avances del Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo



Estudio realizado por Valora Consultoría S.C. con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista y las opiniones que se presentan en este documento de trabajo son exclusivamente Valora Consultoría, S.C. y no necesariamente reflejan los del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Directorio Ejecutivo



Contenido

Introducción	4
El Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo	4
Los propósitos y alcances del presente estudio	6
El Programa: su operación y sus efectos en la vida escolar	9
El liderazgo de la dirección se ha fortalecido	9
Las decisiones acerca del Programa son colectivas y consensuadas	12
La participación de los padres se ha enriquecido	17
La mayoría de las escuelas decidió invertir en infraestructura	22
El balance de la comunidad respecto al Programa es positivo	29
Cambios en las escuelas entre los ciclos 2013-2014 y 2014-2015	35
Los directores reportan disminución de problemas	35
De acuerdo con los docentes, mejoró la calidad de la gestión escolar	36
En promedio, el Índice de Carencias Escolares disminuyó	39
Desafíos a tener en cuenta	43
La inversión inicial podría ser insuficiente	43
Se ha presentado afectación del servicio educativo	44
Se requiere apoyo y asistencia técnica en las escuelas	46
Problemas operativos a resolver	48
Para profundizar: grupos de enfoque con maestros	55
La ruta de mejora del ciclo escolar 2014-2015 y el PEE	55
Opiniones sobre el monto del recurso recibido	57
Participación en toma de decisiones	57
Problemas en la implementación del PEE	58
Impacto de las acciones realizadas en las escuelas	62
La voz de la autoridad educativa estatal	67
Coordinación y seguimiento del Programa	67
Sobre la selección de escuelas	69
Modificaciones iniciales y operación del programa	73
Duplicidad de programas federales	75
La relevancia del apoyo estatal: planeación y comunicación	76

Las gestiones con BANSEFI, el INIFED y las instancias estatales encargadas de la infraestructura escolar.....	78
Aprendizajes necesarios: liderazgo y autonomía de gestión	83
El Programa en las escuelas CONAFE	89
Propuestas de maestros, directores y autoridades estatales	99
Conclusiones	101
Anexos (en línea).....	108

Introducción

El Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo

Un elemento nuclear de la reforma educativa emprendida por la presente administración es el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las escuelas.

Con ese propósito fue diseñado el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEE)¹, cuyo objetivo principal es: “Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad”. Más específicamente el Programa se propone:

- Mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento con base en las carencias detectadas.
- Fortalecer la autonomía de gestión implementando acciones para el desarrollo de capacidades de la comunidad escolar y la adquisición de materiales educativos.
- Implementar estrategias orientadas a inhibir los factores escolares asociados a la producción de rezago educativo.
- Apoyar las funciones de la supervisión escolar con recursos y herramientas que favorezcan los procesos de asistencia técnica y acompañamiento a las escuelas para mejorar el servicio educativo.

El mejoramiento de las condiciones físicas de la escuela es por supuesto una tarea imprescindible, tanto de equidad como de calidad educativa. En cuanto a la autonomía, la reforma educativa parte del reconocimiento de que para mejorar, la escuela debe tener poder sobre sí misma. Estos dos propósitos, mejoramiento físico y autonomía, como se verá en el presente trabajo, se alcanzan de manera simultánea, articulados por la participación de la comunidad escolar.

Si bien en otras administraciones han existido diversos programas de mejoramiento de las escuelas, es la primera vez que un programa asigna presupuesto directo a las escuelas en gran escala.² En 2014 el PEE contó con \$7,600 millones, en beneficio de 20,000 escuelas.

Una característica del Programa es que el recurso tiene dos componentes de intervención en las escuelas: uno para atender sus carencias físicas y el otro para desarrollar y fortalecer la autonomía de gestión escolar. El Componente 1 atiende las carencias físicas de las escuelas a través de la construcción, remodelación o habilitación de espacios educativos; infraestructura hidro-sanitaria y acciones para procurar acceso a agua potable y el equipamiento básico del aula. Los recursos de este Componente, para el ciclo escolar 2014-2015, son de 50 mil pesos para las escuelas CONAFE y

¹ Se anexa documento con los antecedentes y revisión del Programa en detalle.

² Ha habido otras experiencias valiosas en este mismo sentido: el componente de Apoyo a la Gestión Escolar que formó parte de las sucesivas ediciones del programa para abatir el rezago educativo que CONAFE operó, así como el componente de transferencia de recursos a las escuelas en el Programa de Escuelas de Calidad. Si bien ambos programas han sido relevantes, ninguno de los dos tiene cercanamente la escala del PEE.

cantidades que van de 350 mil pesos a 829 mil 282 pesos, dependiendo del tamaño de la matrícula, como se muestra en el siguiente cuadro.

	Monto base por Inmueble (pesos)	Acciones que no impliquen modificaciones a la estructura del inmueble (mínimos)	Acciones que impliquen modificaciones a la estructura del inmueble (máximos)
Escuelas CONAFE			
	50,000.00	No aplica	
Escuelas Regulares			
De 1 a 25 alumnos	350,000.00	No aplica	100%
De 26 a 50 alumnos	416,150.00	15%	85%
De 51 a 100 alumnos	494,802.00	29%	71%
De 101 a 300 alumnos	588,320.00	40%	60%
De 301 a 500 alumnos	698,630.00	49%	51%
Más de 500 alumnos	829,282.00	57%	43%

El Componente 2 consiste en transferir recursos directos al plantel para apoyar la autonomía de gestión escolar y promover la toma de decisiones a partir de su ruta de mejora. Estos recursos podrán ser ejercidos en desarrollo y fortalecimiento de las cuatro prioridades educativas (lectura, escritura y matemáticas; prevención del abandono escolar, normalidad mínima escolar y convivencia pacífica en la escuela); desarrollo y/o fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar; contratación de servicios para resolver problemas de operación básicos; adecuación y mantenimiento de espacios escolares distintos a los del Componente 1; equipamiento de las escuelas en aspectos distintos a los considerados en el Componente 1.

Los recursos correspondientes a este Componente tendrán un monto mínimo por escuela de \$50,000. El monto de cada escuela será definido por la SEP considerando el número de estudiantes de cada escuela.

En los hechos, ambos componentes están entrelazados y se refuerzan mutuamente en sus resultados.

Los propósitos y alcances del presente estudio

La magnitud de los recursos previstos para el PEE en el proyecto de PEF 2015 hace indispensable el que los lineamientos del programa para ese año favorezcan un buen destino de esos fondos. En 2014, el primer año de operación del PEE, fue necesario tomar un conjunto de decisiones sobre los lineamientos sobre la base de información escasa. No podía ser de otra manera frente al propósito de impulsar desde el principio de la administración el fortalecimiento de las escuelas. El Programa comenzó a operar en el ciclo escolar 2014-2015. Las escuelas empezaron a recibir las primeras ministraciones de fondos a partir de agosto de ese año.

Para el presente estudio se definieron seis áreas a analizar y una serie de preguntas en cada una éstas.

ÁREAS A INVESTIGAR	PREGUNTAS
a) La focalización del Programa	Para la selección de escuelas, además del ICE ¿podrían incorporarse otros criterios como el tamaño de las escuelas y la capacidad de organización?
b) El monto del financiamiento por escuela para las instalaciones escolares	¿En qué medida se modificó el ICE? ¿Con qué variables se modifica más el ICE?
c) El monto del financiamiento por escuela para la operación escolar	¿Cómo se modificaron las capacidades de gestión de la escuela? ¿Cómo opera el CTE en la planeación y ejecución de programas trazados en la ruta de mejora?
d) El PEE como herramienta que propicia condiciones de participación para la resolución de los retos que cada escuela enfrenta	¿Cómo se modificó la participación de alumnos, docentes y padres de familia? ¿Cómo se modificó el liderazgo del director?
e) El papel de las Autoridades Educativas Locales (AEL) en la gestión del PEE	¿Cuál ha sido el rol de las autoridades educativas estatales?
f) Los mecanismos para el ejercicio y la comprobación del gasto por parte de las escuelas	¿Cuál es la carga administrativa para los directores?

Para dar respuesta a las preguntas se diseñaron cinco cuestionarios: para directores, docentes y padres de familia de escuelas regulares; y para representantes de la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) y para el Líder de Educación Comunitaria en las escuelas de CONAFE. Estos cuestionarios se aplicaron en 300 escuelas de 15 entidades del país. El tamaño de la muestra no fue definido con criterios de representatividad nacional, sino con criterios prácticos relativos a la viabilidad de realizar un estudio que permitiera constar con resultados de manera rápida, para que la autoridad educativa tuviera elementos de contexto al definir los lineamientos con que operará el Programa en el siguiente ciclo escolar.

En el momento en el que se realizó el levantamiento de información (febrero y marzo de 2015), las escuelas estaban en proceso de recibir y ejercer el recurso. Tomando como base la última información sistematizada por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, del total de escuelas incluidas en el Programa, 7349 escuelas habían ejercido, hasta diciembre de 2014 entre 25% y 100% del recurso transferido. Tomando este universo como objeto de estudio, así como condiciones de viabilidad y seguridad, se seleccionaron 15 entidades para llevar a cabo el levantamiento de información. Las 300 escuelas se distribuyeron de manera similar en las entidades y dentro de éstas, las escuelas se seleccionaron de forma aleatoria.

Además, se realizaron 14 grupos de enfoque con docentes de 14 escuelas en siete entidades, y se realizaron 15 entrevistas a profundidad con autoridades educativas de las 15 entidades en las que se realizó el estudio. La distribución de escuelas por entidad se muestra en el siguiente cuadro:

	Regulares	CONAFE	Grupos enfoque
Campeche	16	-	2
Chiapas	21	6	2
Chihuahua	22	-	2
Coahuila	15	-	-
Hidalgo	18	-	2
México	18	-	2
Nayarit	14	-	-
Puebla	19	6	2
Querétaro	15	-	-
San Luis Potosí	18	6	-
Sinaloa	18	6	-
Sonora	19	-	-
Tabasco	18	-	-
Veracruz	20	6	-
Yucatán	19	-	2
Total	270	30	14

Las 300 escuelas visitadas se distribuyeron como se indica en el siguiente cuadro: 270 (90%) fueron escuelas regulares y 30 escuelas CONAFE (30%). La distribución por tamaño de escuelas procuró, como se planteó antes, que existiera diversidad suficiente para tener un panorama amplio de la forma como se está implementando el Programa y de sus efectos. Aunque el estudio no se planteó como uno que permita hacer generalizaciones con validez estadística, la diversidad es un factor importante a tener cuenta, ya que los problemas de operación que enfrenta una escuela unidocente son distintos a los de una escuela con una planta docente amplia.

Con relación a la aplicación de los cuestionarios, no fue posible obtener las respuestas de dos directores y de los docentes de dos escuelas. De los padres de familia sí se obtuvo respuesta en las 270 escuelas regulares.

Escuelas visitadas						
Tamaño de la escuela	Primaria		Secundaria		Total	
	N	%	N	%	N	%
Escuelas CONAFE	29	14.6	1	1.0	30	10.0
Regulares de 1 a 25 alumnos	30	15.2	17	16.8	47	15.7
Regulares de 26 a 50 alumnos	43	21.7	21	20.8	64	21.3
Regulares de 51 a 100 alumnos	33	16.7	21	20.8	54	18.0
Regulares de 101 a 300 alumnos	44	22.2	17	16.8	61	20.3
Regulares de 301 a 500 alumnos	15	7.6	15	14.9	30	10.0
Regulares de más de 500 alumnos	4	2.0	10	9.9	14	4.7
Total	198	100.0	101	100.0	300	100.0

Cuestionarios aplicados			
	Primaria	Secundaria	Total
Directores	168	100	268
Docentes	568	390	958
Padres de familia	673	395	1068
Líder para la educación comunitaria	29	1	30
Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC)	29	1	30



Foto: Construcción de aula. Primaria Expropiación Petrolera, Lázaro Cárdenas, Palenque, Chiapas.

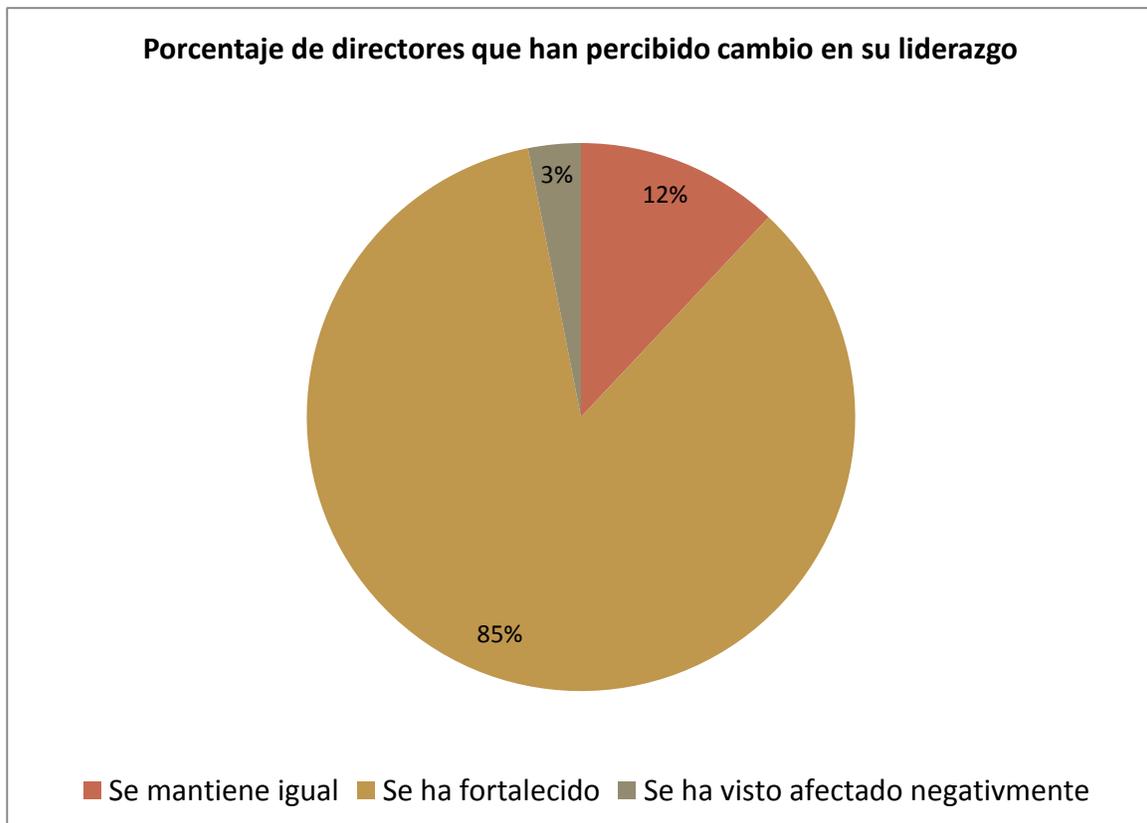
El Programa: su operación y sus efectos en la vida escolar

Pese a que la intención era asistir exclusivamente a escuelas en las que el director hubiera estado presente el ciclo escolar anterior, esto sólo pudo cumplirse en 83.1% de los casos. La información que se presenta a continuación incluye las respuestas de todos los directores entrevistados con excepción de aquellos reactivos que cubren áreas en las que se pide a los directores pronunciarse sobre las condiciones de la escuela el ciclo escolar anterior.

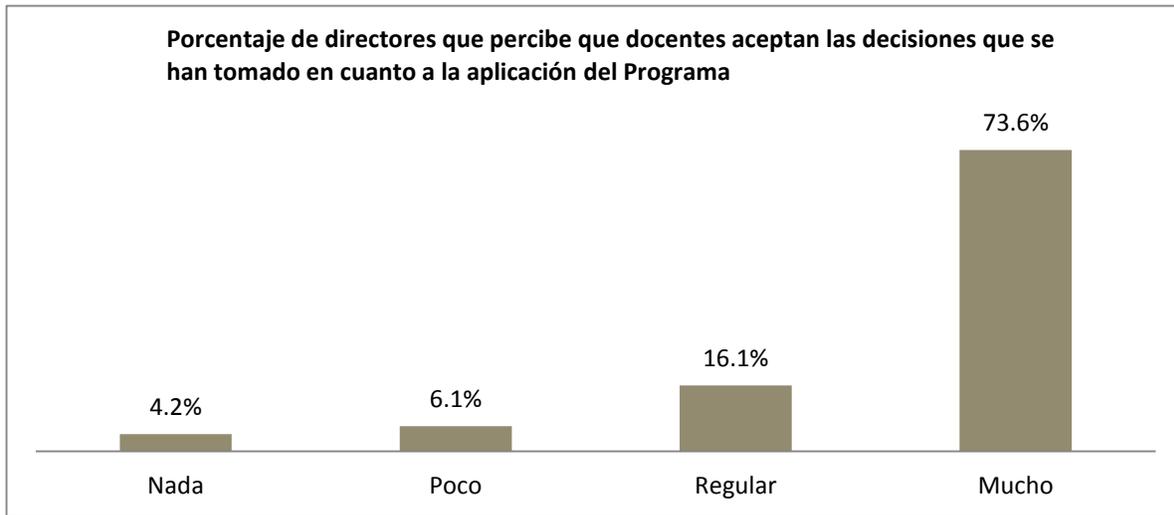
El liderazgo de la dirección se ha fortalecido

La literatura referida a los factores asociados al aprendizaje coincide en señalar que el liderazgo activo del director correlaciona positivamente con puntajes de desempeño. Por otra parte, son los directores la pieza clave de la autonomía escolar, porque con sus acciones y actitudes pueden propiciar ambientes de colaboración, de participación y compromiso con el aprendizaje.

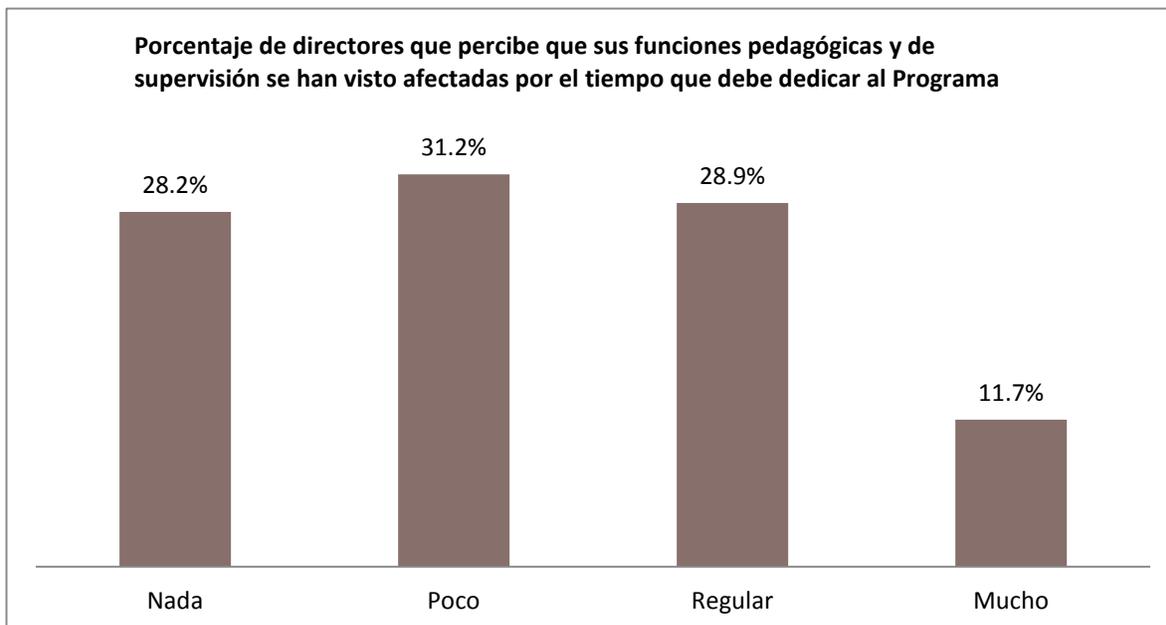
El liderazgo puede ser analizado desde diversas perspectivas y tomando en cuenta varias de sus dimensiones. En primer lugar se preguntó al propio director cómo percibe el cambio de su liderazgo a partir de que comenzó a operar el Programa. Es notable que 85% de los directores afirma que su liderazgo se ha visto fortalecido, sólo 12% dice que se mantiene igual y 3% señala que se ha visto afectado negativamente.



Un aspecto fundamental relacionado con esta percepción es que, al parecer de los directores, los docentes aceptan las decisiones que se han tomado en la aplicación del Programa.



Es importante advertir, sin embargo, que la función pedagógica del director ha tenido una pequeña merma, por lo que podría inferirse que el liderazgo de la dirección se ha fortalecido por la capacidad de gestión del director, de liderar mejoras en cuanto a las carencias más agobiantes.



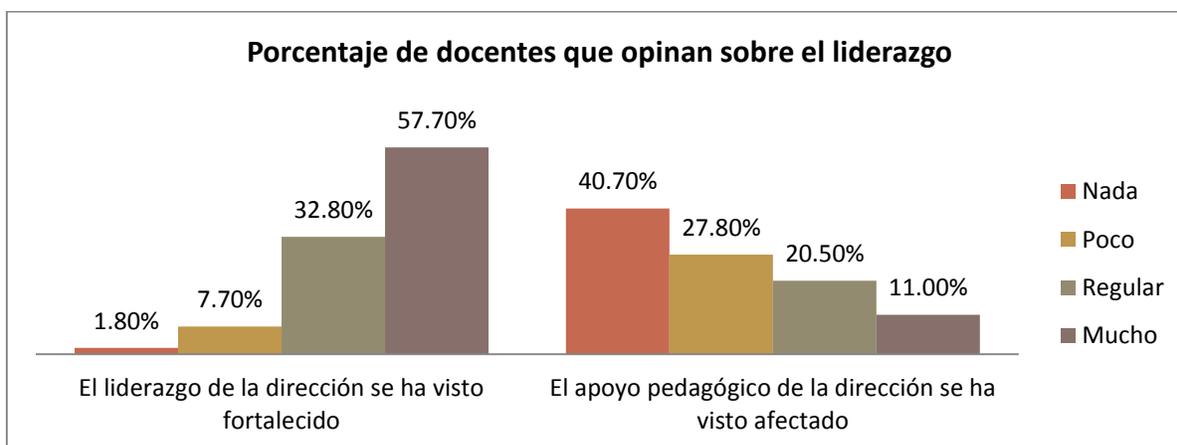
Respecto a las respuestas de los directores a la pregunta abierta sobre cómo se ha modificado su liderazgo, se crearon las siguientes categorías:

Formas en las que se ha modificado el liderazgo de los directores

Categoría	Ejemplos de respuesta
Se ha logrado mayor participación de la comunidad escolar (23.7%)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor asistencia a reuniones y participación de padres de familia. • La participación de toda la comunidad escolar es mucho mejor en todos los aspectos. • Hoy en día es menester involucrar a todos los actores de la enseñanza aprendizaje.
Ha mejorado la relación con padres de familia (17.5%)	<ul style="list-style-type: none"> • Hay más apoyo en los padres de familia. • He visto el apoyo de los padres de familia al participar en los talleres o actividades de mantenimiento. • Porque la comunidad escolar el CEPS y los padres de familia expresan su satisfacción de contar con una escuela digna.
Se ha demostrado capacidad de gestoría (17.1%)	<ul style="list-style-type: none"> • Porque la comunidad en general vio el cambio total en la escuela y los beneficios gestionados. • Por las gestiones que los padres de familia han visto. • Porque los padres de familia y docente perciben las ganas de trabajar y gestiones para lograr las mejoras en la escuela.
Se notan mejoras en la escuela (15%)	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a que los docentes, alumnos y padres de familia están viendo las mejoras. • La comunidad ve con agrado el cambio en el edificio.
En general hay una mayor actitud positiva de todos (13.2%)	<ul style="list-style-type: none"> • Porque los profesores cumplen con mayor agrado sus tareas. • Existe apoyo del personal docente en todas las actividades. • Por los comentarios externos e internos de que existe un mejor ambiente de trabajo y comunidad para los alumnos.
Se reconoce responsabilidad y se genera confianza (12.3%)	<ul style="list-style-type: none"> • Por la responsabilidad que recae en mí al administrar el recurso. • Notan la responsabilidad y el empeño por el bienestar de la escuela.
Hay mayor comunicación en la escuela (9.7%)	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante el trabajo colaborativo y comunicación más abierta con padres de familia y profesores. • Tengo mayor acercamiento con la comunidad.
Mayor capacidad de decisión (5.7%)	<ul style="list-style-type: none"> • Porque tengo más confianza en tomar decisiones. • Se ha fortalecido para la toma de decisiones en las tareas a realizar.

Aunque en pequeña cantidad, también hubo algunos directores (3.5%) que mencionaron efectos negativos en su liderazgo, debido a las constantes salidas de la escuela, a problemas con el personal docente o con los padres de familia.

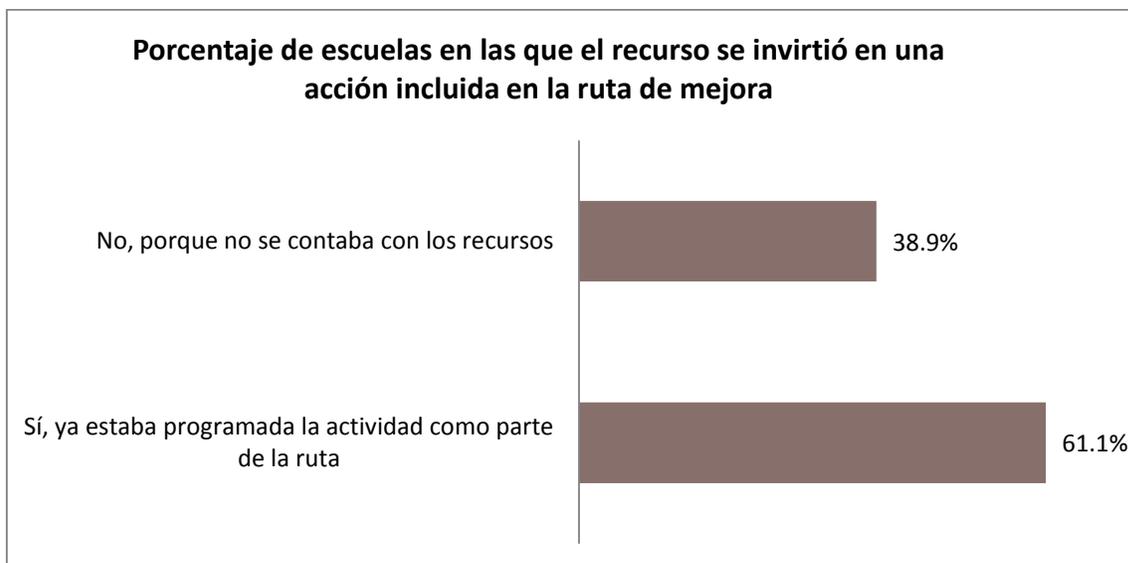
Por su parte, la valoración de los docentes, aunque menos optimista que la de los directores, es también positiva: 90.5% de los docentes considera que el liderazgo de los directores se ha visto fortalecido. El porcentaje de quienes consideran que ha habido afectación del apoyo pedagógico es 31.5%.



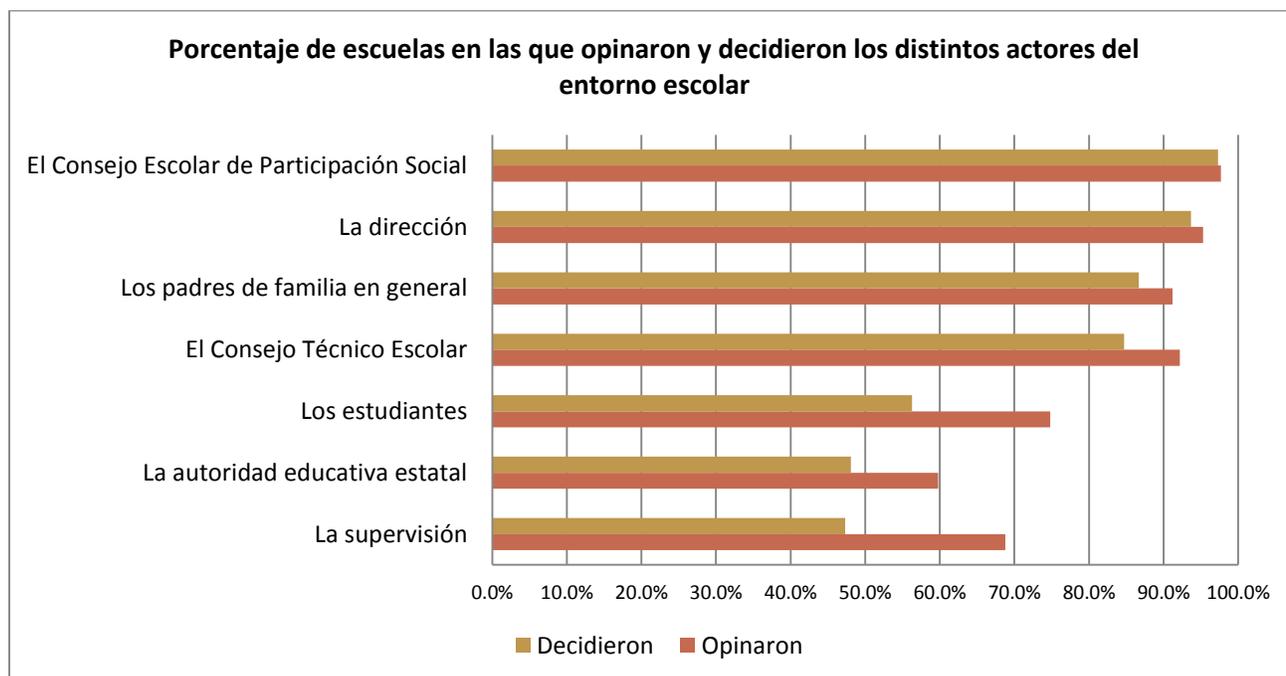
Las decisiones acerca del Programa son colectivas y consensuadas

Además del mejoramiento del aspecto físico de la escuela, el Programa tiene como propósito potenciar la autonomía escolar, y en ese sentido los procesos de toma de decisiones y de organización deberían verse modificados positivamente. Como parte de los cambios introducidos por la presente administración se encuentra el fortalecimiento del Consejo Técnico Escolar (CTE), como órgano colegiado de toma de decisiones. El CTE cuenta con un instrumento que pretende aclarar a la escuela sus prioridades y los pasos para alcanzarlas: la ruta de mejora. Al inicio de cada ciclo escolar, el CTE define su ruta de mejora que, en cualquier caso, debe estar estructurada alrededor de cuatro ejes: normalidad mínima, aprendizajes relevantes, conclusión oportuna de la educación básica, convivencia sana.

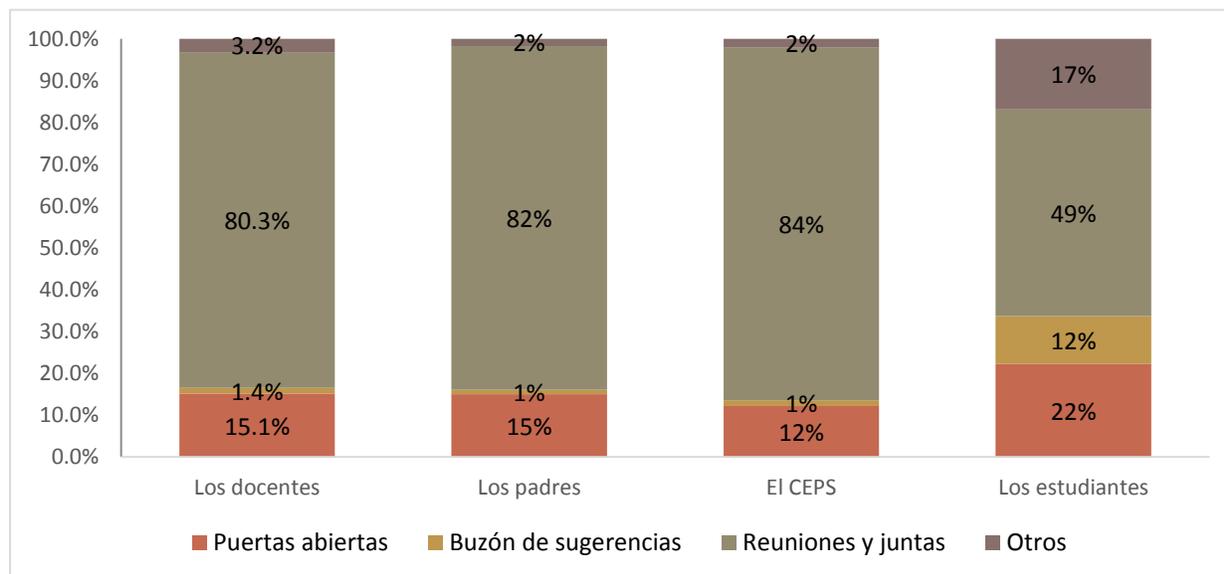
Por esta razón es importante saber en qué medida el Programa se articuló con la ruta de mejora que ya estaba definida por el CTE. Como se puede ver, en seis de cada 10 escuelas, el recurso respondía a necesidades establecidas en la ruta, en cuatro de cada 10 casos no era así, ya que al momento de construir la ruta, la escuela no sabía que dispondría de los fondos del Programa.



La autonomía escolar redundará en los necesarios climas de colegialidad si la participación de los actores se hace realidad. Es notable que en prácticamente todas las escuelas haya sido el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) el que más opinó y formó parte de la decisión sobre el destino del recurso. La dirección también tuvo un papel preponderante, luego de la cual se ubican en porcentaje los padres de familia y el CTE. En menor medida se tomó en cuenta a los estudiantes, y menos aún a la autoridad educativa estatal y a la supervisión, lo cual es síntoma de que la decisión estuvo ubicada sobre todo en los beneficiarios del servicio educativo y la dirección. De acuerdo con la información proporcionada por los directores, el CTE, los estudiantes y las autoridades fueron consultados, pero su decisión no fue determinante.



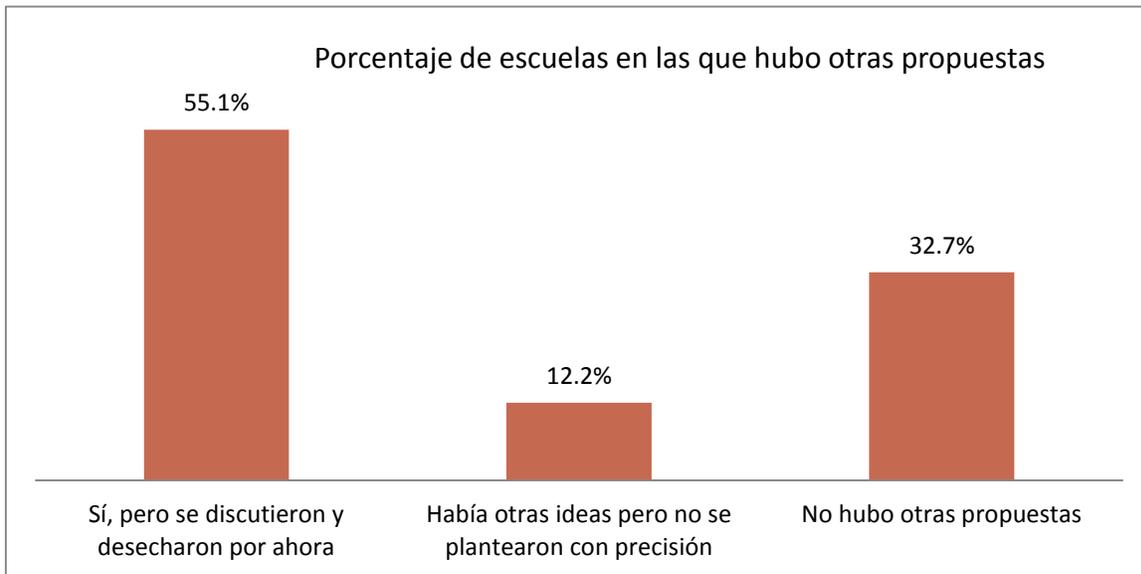
La vía preponderante para consultar fueron las reuniones y juntas. Con los estudiantes se exploraron también las puertas abiertas y buzón de sugerencias.



Como parte de este estudio se encuestó a 958 docentes, de los cuales 90% está de acuerdo con la decisión que se tomó en su escuela sobre cómo invertir el recurso, 85.40% sabe cuáles son los objetivos del Programa, 70.60% participó en el análisis de las problemáticas escolares y 67.90% participó en la decisión final de cómo invertir el recurso. Poco más de la mitad de los docentes conoce los lineamientos del Programa.



Los directores afirmaron que en 55.1% de las escuelas hubo propuestas distintas sobre cómo utilizar el recurso, mismas que fueron discutidas y desechadas por el momento. En 32.7% de las escuelas no hubo otras propuestas.

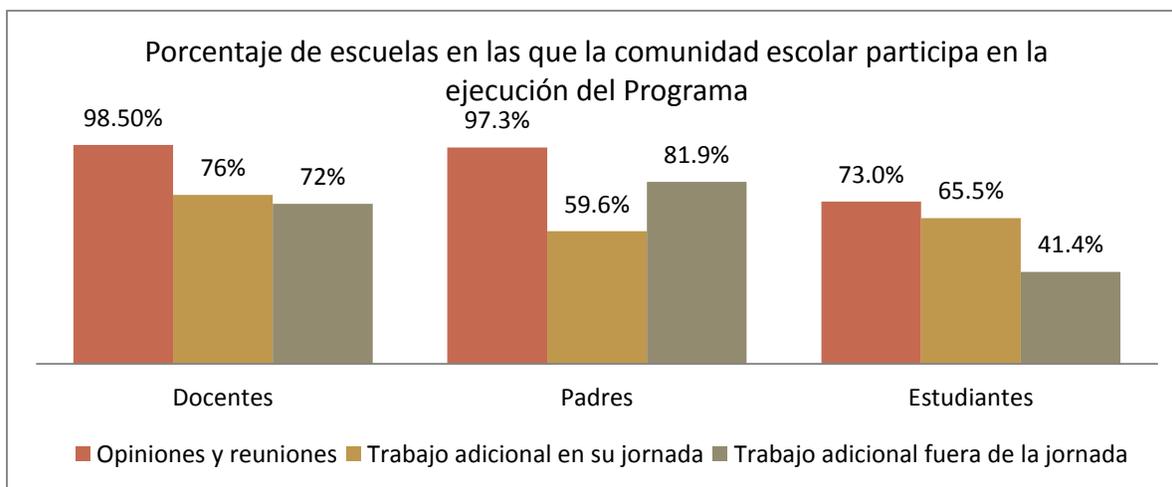


De acuerdo con la opinión de los directores, la escuela se ha organizado para las distintas tareas que el Programa implica. Sólo en 6.1% de los casos se señala que las responsabilidades no están suficientemente claras.



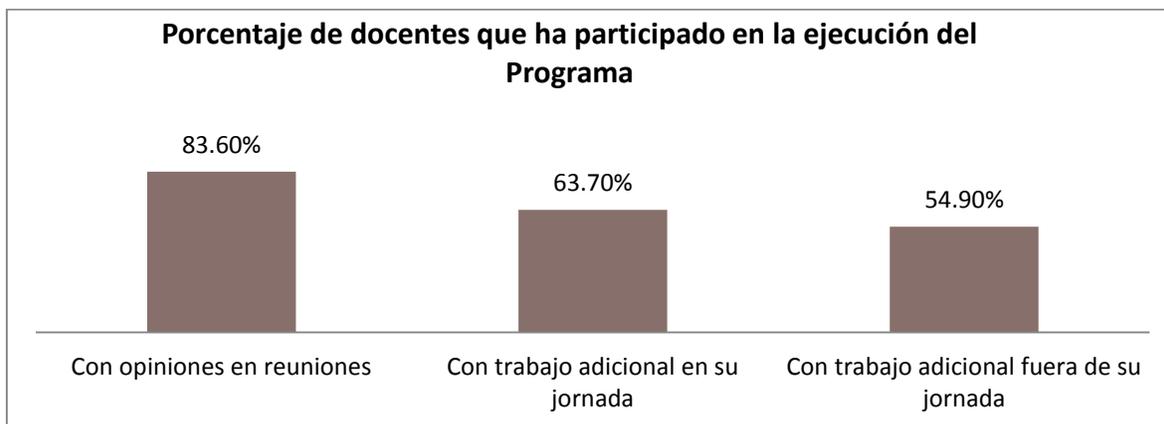
A la pregunta abierta que se hizo a los directores sobre las formas mediante las cuales se da seguimiento a los acuerdos, básicamente respondieron que mediante asambleas y juntas (44.2%), reuniones con padres de familia (16.7%), reportes a autoridades (16%), ruta de mejora y CTE (11.6%), informe de obras (4.7%).

Ya durante la ejecución del Programa la vía de mayor participación continúan siendo las opiniones y reuniones, aunque también se observa un porcentaje alto de escuelas en las que docentes, padres de familia y estudiantes hacen aportaciones al Programa mediante trabajos diversos, tanto en la jornada como fuera de ella.

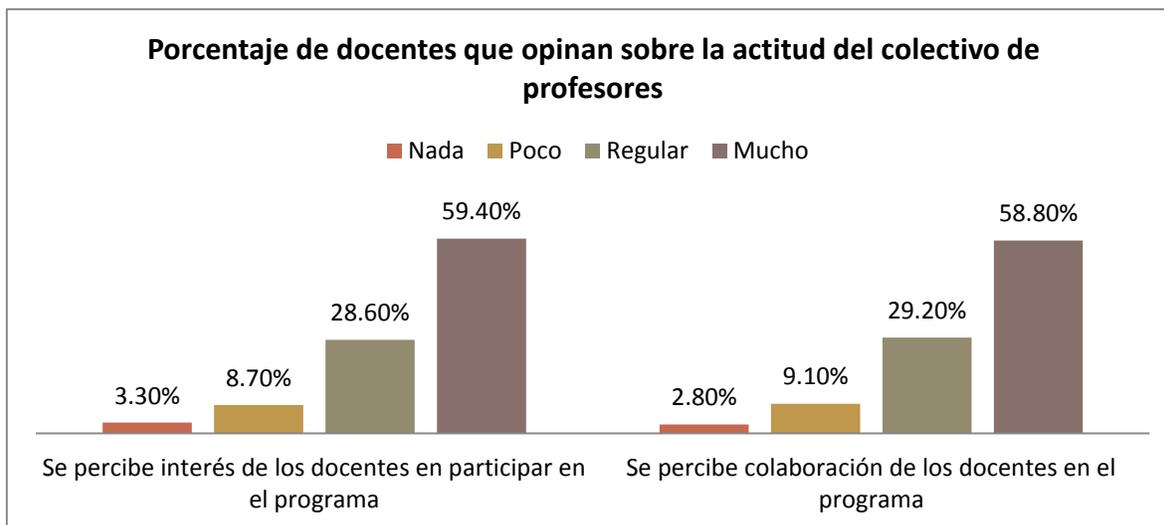


Respecto a la participación de actores externos, se formuló una pregunta abierta a los directores. Sólo 7.7% de ellos señalaron que los vecinos y la comunidad tienen algún tipo de participación en el Programa.

A los docentes que participaron en el estudio se les formuló una pregunta respecto a las vías mediante las cuales han participado. De acuerdo con sus respuestas, 83.60% participa en reuniones o expresando opiniones, 63.70% ha participado con trabajo adicional en su jornada y 54.90% ha participado con trabajo adicional fuera de la jornada. Los porcentajes de participación son menores que los expresados por los directores en todos los casos, aunque son importantes.

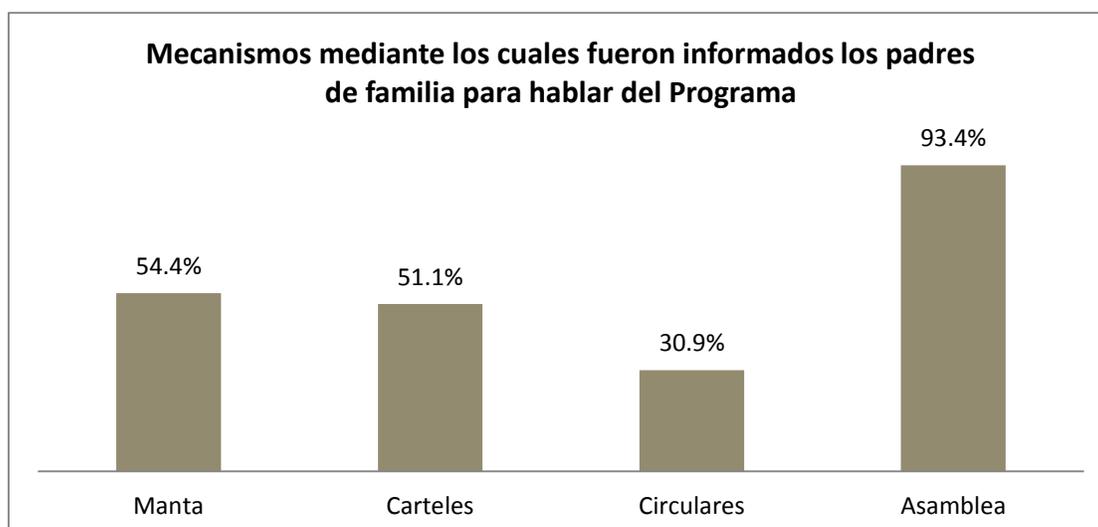


Además, 88% de los docentes perciben regular o mucho interés de sus compañeros en participar en las decisiones y en colaborar con las actividades del Programa.

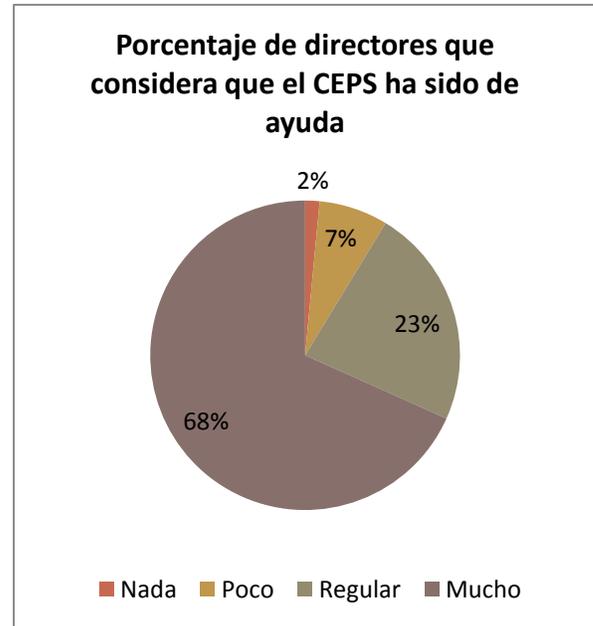
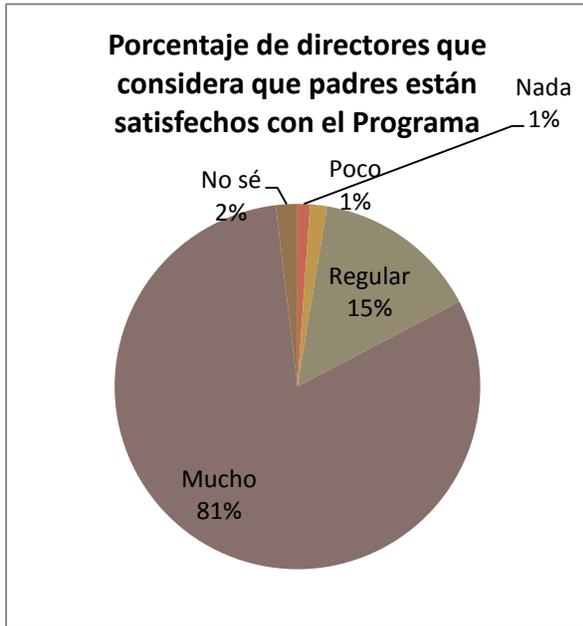


La participación de los padres se ha enriquecido

Como se ha visto en los resultados descritos, la participación de los padres de familia ha sido altamente valorada por los directores. El mecanismo por excelencia para informar a los padres fueron las asambleas. En la mitad de las escuelas se colocaron mantas y carteles, y en tres de cada 10 escuelas se distribuyeron circulares.



Los directores perciben que los padres de familia están altamente satisfechos con la forma como se ha implementado el Programa.



En 98.9% de las escuelas existe un Consejo Escolar de Participación Social. En 68.8% de los casos, los directores consideran que éstos han sido de ayuda.

Muy pocos directores señalaron en una pregunta abierta que han enfrentado dificultades con los CEPS, por las siguientes razones: desacuerdo en cómo manejar los recursos (4.3%), poca participación de algunos de sus integrantes (2.9%) y falta de información (1.9%). En otro sentido, los CEPS enfrentan obstáculos para realizar sus tareas al carecer de recursos económicos para moverse o incluso se menciona como dificultad que algunos integrantes no saben leer y escribir.

En promedio fueron encuestados cuatro padres de familia por escuela. De los 1068 participantes, 56.7% participan en el CEPS. En la siguiente tabla se observa el porcentaje de los que están informados y participan de distintas maneras según forme parte o no del CEPS. Como se puede ver, los padres del CEPS están más involucrados y tienen más información. Sin embargo, es notable que entre los padres que no son del CEPS, nueve de cada 10 saben del Programa y están de acuerdo con la decisión de cómo usar el recurso; ocho de cada 10 afirma que han sido llamados por la escuela para recibir información y que saben en qué se ha usado el recurso. La asistencia a reuniones, la participación en la toma de decisiones y la colaboración en jornadas de trabajo son los aspectos en los que la diferencia entre ambos grupos de padres es mayor (alrededor de 20 puntos porcentuales).

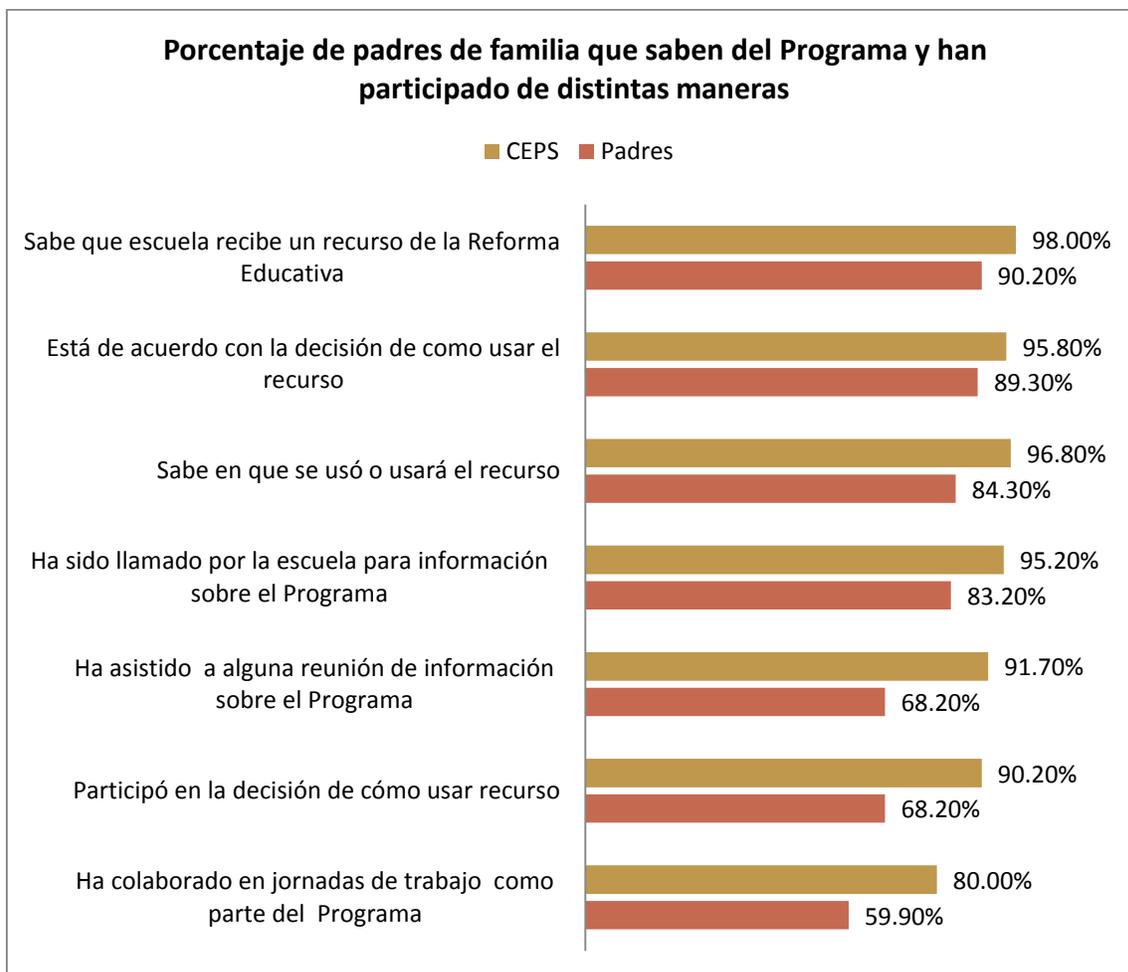
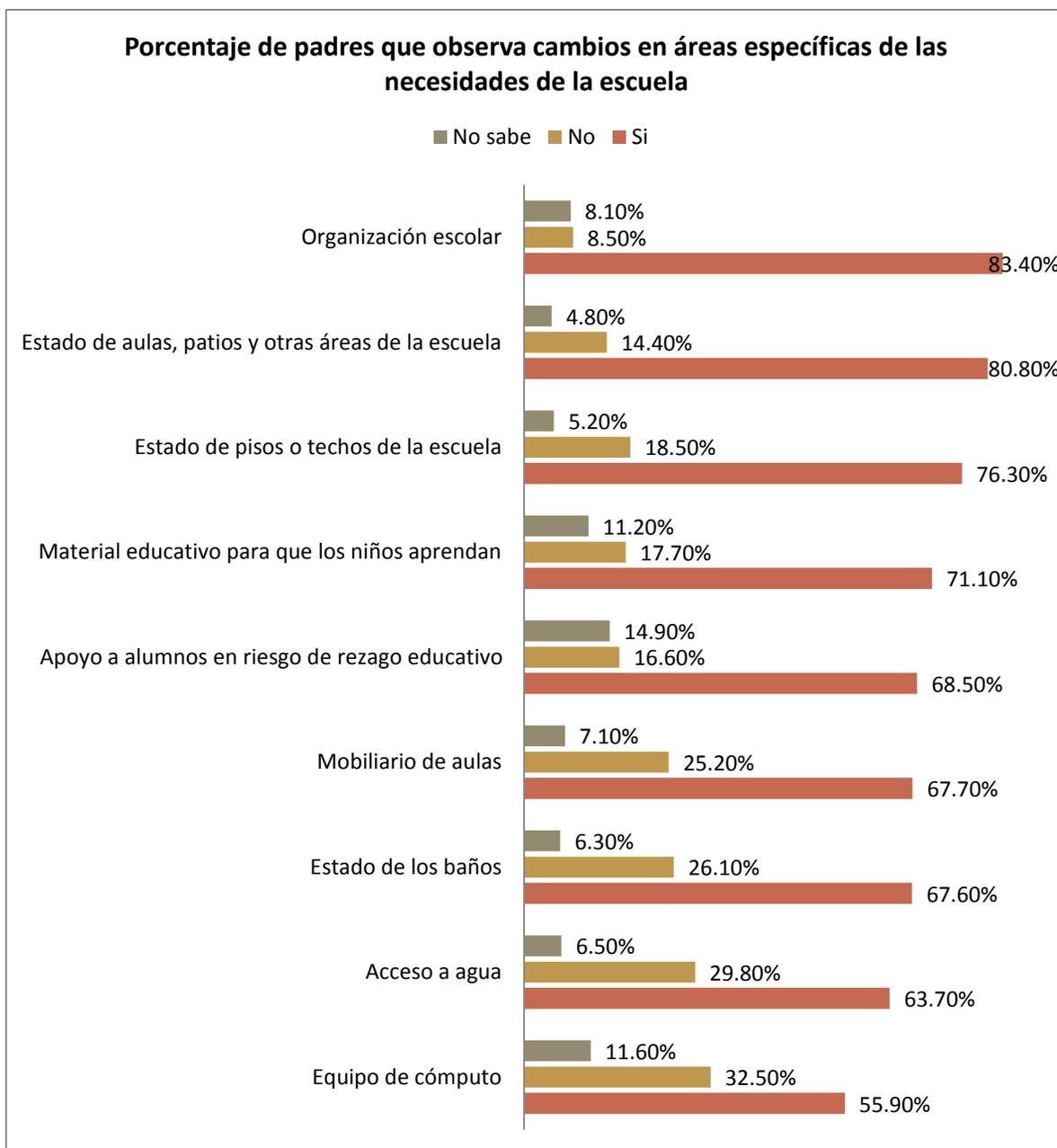


Foto: Asamblea de padres, Escuela Luis Donaldo Colosio Murrieta, Nayarit.

El aspecto en el que más padres de familia observan cambios es en la organización escolar (83.40%), en segundo lugar observan mejoras en el estado de aulas patios y otras áreas (80.80%) y en tercer lugar en el estado de pisos o techos. Los aspectos en los que menos padres observan cambios es en el estado de los baños (67.60%), el acceso al agua (63.70%) y en cuanto al equipo de cómputo (55.90%). En realidad estos resultados son congruentes con los rubros en los que más han invertido las escuelas: construcción o rehabilitación de espacios educativos. Lo que es de destacar es el hecho de que la organización escolar esté cambiando de tal manera que sea éste el elemento que más claramente identifican los padres de familia como algo que ha mejorado a raíz del Programa.

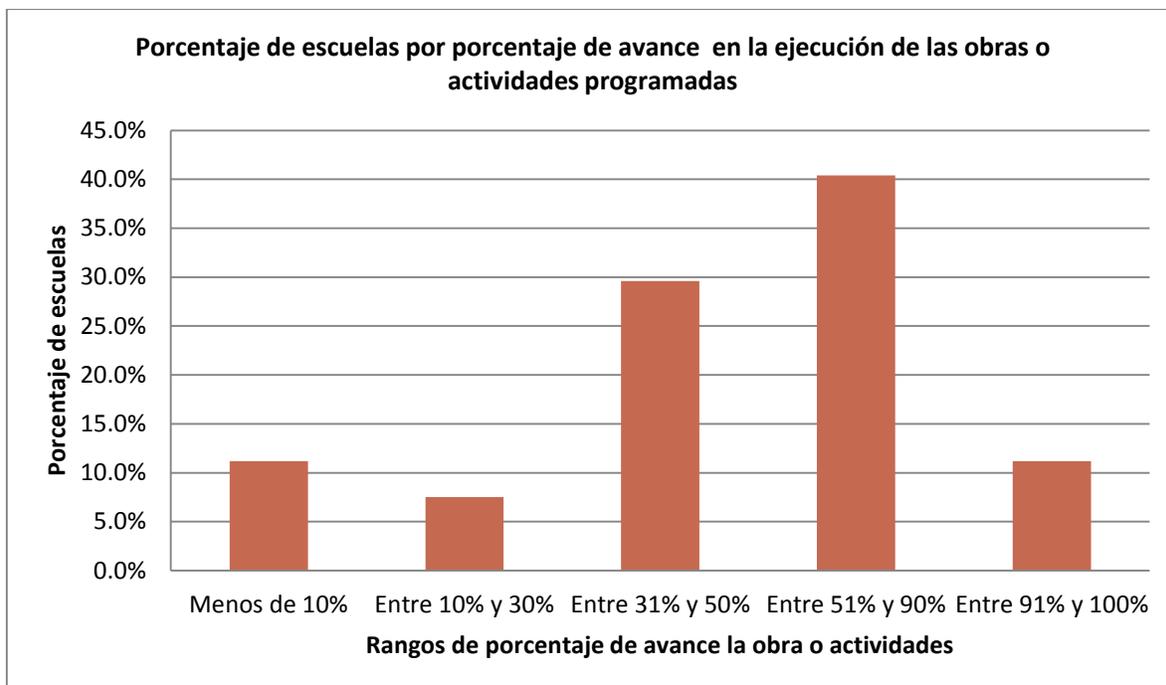


La mayoría de las escuelas decidió invertir en infraestructura

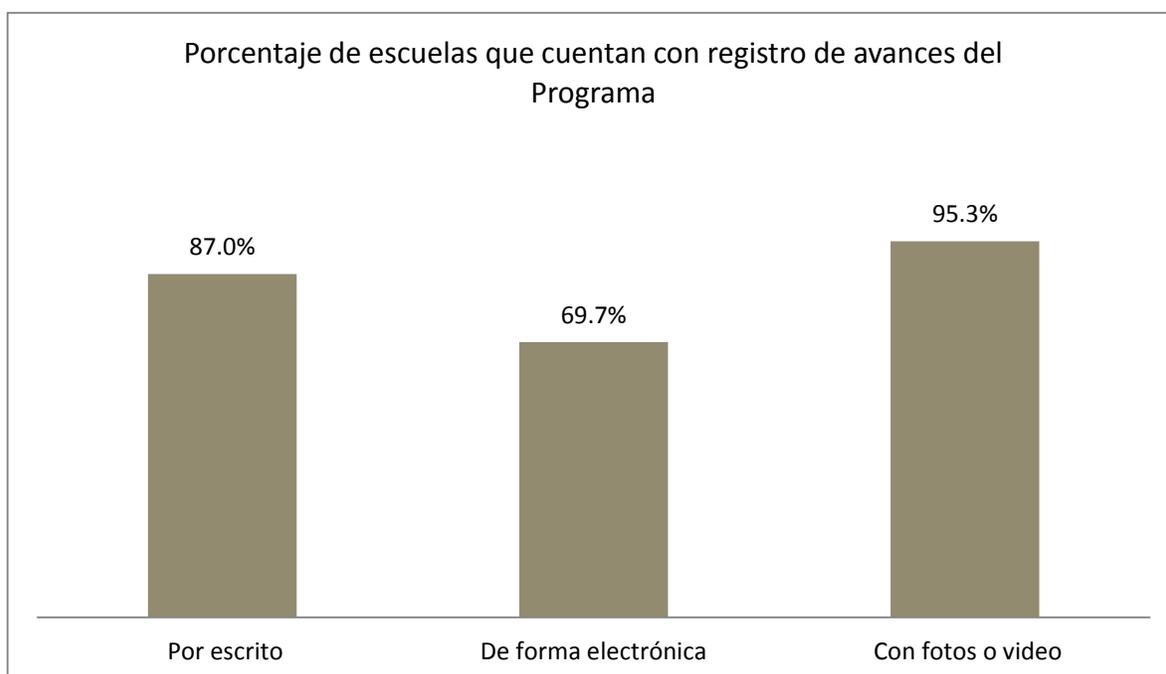
Como se dijo en la Introducción, la selección de escuelas se realizó con base en su índice de carencias, por lo que es natural hasta cierto punto que el recurso se haya utilizado fundamentalmente en aspectos de infraestructura, ya que éstos representan la mayor urgencia en estas escuelas. Los rubros en los que más escuelas invirtieron el recurso son la construcción (23.76%) y la remodelación (23.39%) de espacios educativos. El rubro de “Otros” que ocupa el tercer lugar incluye fundamentalmente mobiliario escolar y arreglos de la instalación eléctrica, y en menor medida el recurso se utilizó para una diversidad de aspectos: techado de canchas, mejoramiento de pisos y banquetas, compra de proyectores e impresoras, etc.



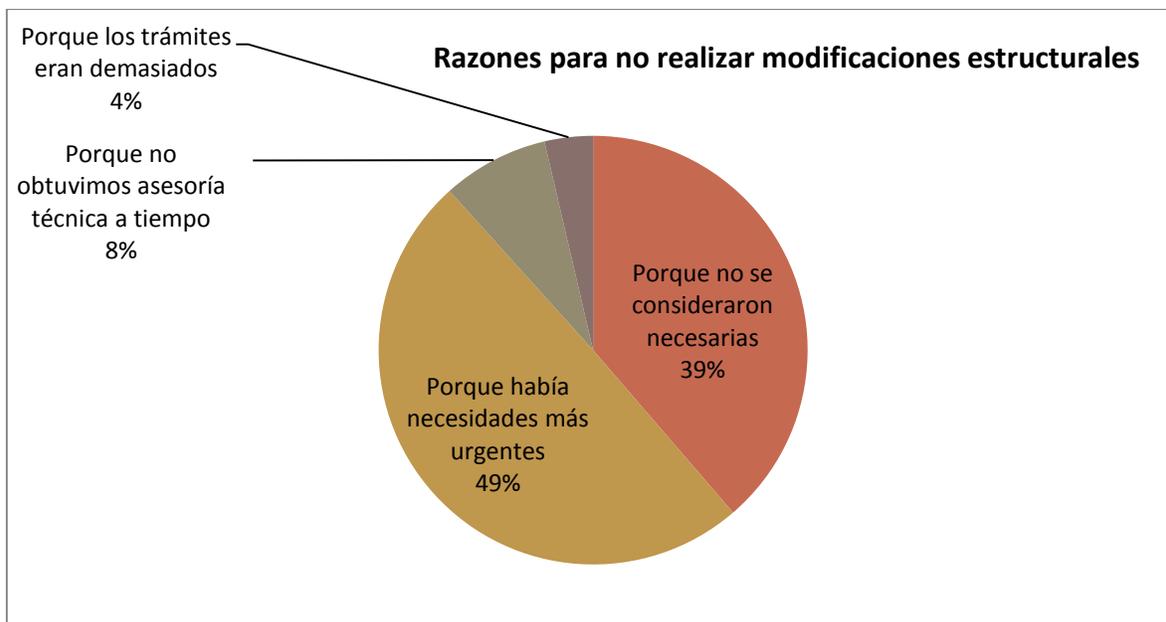
Al momento del levantamiento de la información las obras tenían un avance considerable: 40.4% de las escuelas tenían un avance mayor al 50%, mientras que 11.2% estaban por terminar o habían ya terminado la obra. Por otra parte, casi dos de cada 10 escuelas (18.7%) de las escuelas tenía un avance de 30% o menos.



Prácticamente todas las escuelas cuentan con evidencia documental de los avances del Programa, particularmente destaca el uso de fotografías y videos.



El 54.5% de los directores afirmó que en su escuela se realizaron o realizarán modificaciones estructurales al inmueble con el recurso recibido. De quienes no realizarán este tipo de inversión, 49% planteó que había necesidades más urgentes, 39% que no se consideró necesario, 8% no tuvo asesoría técnica a tiempo para realizarlo, y 4% aseguró que los trámites eran demasiados.



En dos preguntas abiertas se cuestionó a los directores si las acciones que se realizarán en la escuela con el recurso recibido del Programa beneficiarán de alguna manera a estudiantes en riesgo de abandono y reprobación, así como a estudiantes que enfrentan barreras físicas o de aprendizaje.

Con base en las respuestas se observó que el beneficio de poblaciones especialmente vulnerables tendrá lugar de la misma manera que para todos los estudiantes, es decir en esta etapa del proyecto se han priorizado necesidades que afectan de forma generalizada a la escuela. Los directores mencionaron que las mejores condiciones físicas tendrán un impacto porque habrá más y mejores aulas, disponibilidad de baños en mejores condiciones, más material didáctico, etc. Estas nuevas condiciones materiales redundarán, de acuerdo con lo que expresan los directores, en mayor motivación para estudiar. Asimismo el material didáctico y otros recursos son altamente valorados, como puede verse en los siguientes ejemplos:

- “Se apuesta que las instalaciones de video proyectores impacten en beneficio de fortalecer aprendizajes; la inversión en compra del lote bibliográfico para fortalecer proyecto de lectura. La rehabilitación de instalaciones hace más confortables la estancia de los alumnos. Nuestro centro de interés es el estudiante, por ello debe mejorar las condiciones de la infraestructura que dignifiquen la vida escolar.” (Director de escuela 22DES0023M1 de Querétaro)
- “Si ya que por medio del multifuncional se les imprime material que utilizan en sus casas para el reforzamiento de las materias y motivan en las clases a utilizar la computadora”. (Director de 24DPR0919W1 de SLP)

- “Todo lo del componente dos apoya totalmente los aprendizajes de los alumnos, eleva el nivel académico y evita la reprobación.” (Director de la escuela 15EES0424X del Estado de México)
- “Porque las compras que pretenden llevarse a cabo los ha motivado de tal forma que esperan con ansia el material: laptop y uniformes deportivos.” (Director de la escuela 24ETV0422M1 de SLP)
- “En cierta forma contribuye a tener mejores instalaciones, un poco más seguras.” (Director de la escuela 07DPR4742J de Chiapas)

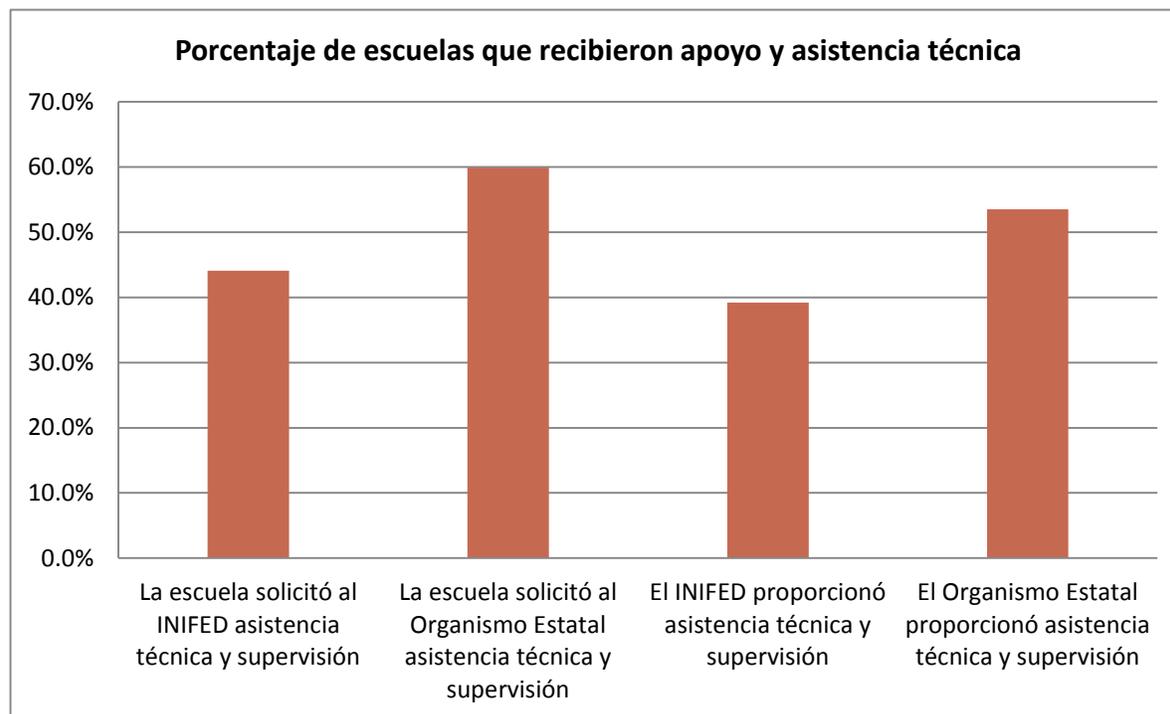
Algunas escuelas han considerado también acciones específicas para la inclusión de estudiantes en situación de vulnerabilidad, como las siguientes:

- “La adquisición en lote de tableros de ajedrez como estrategia de aprendizaje para alumnos con rezago. Prevemos la construcción de rampas y andadores para situaciones que requieran necesidades especiales.” (Director de la escuela 22DES0023M1 de Querétaro)
- “Ya que se colocarán rampas donde se requiera para la movilidad de los alumnos dentro y fuera de la escuela” (Director de la escuela 08DPR07436 de Chiapas)
- “Si porque la escuela tiene mucho desnivel de piso y se necesita una sola nivelación.” (Director de la escuela 27DPR0132V1 de Tabasco)
- “Con baños para discapacitados y compra de material didáctico” (Director de la escuela 22DPR0430Z1 de Querétaro)



Foto: rampa para silla de ruedas escuela Francisco I. Madero, SLP.

Independientemente del tipo de modificaciones realizadas, 59.9% de las escuelas solicitó asistencia técnica al organismo estatal y 44.1% al INIFED. El porcentaje de quienes recibieron este apoyo es menor en uno y en otro caso, es decir, hay un pequeño porcentaje de escuelas que habiendo solicitado asistencia no la recibió: 4.9% en el caso del INIFED y 6.4% en el caso del organismo estatal. Algunas escuelas acudieron a más de un organismo, por lo que la suma total de las opciones es mayor a 100%.

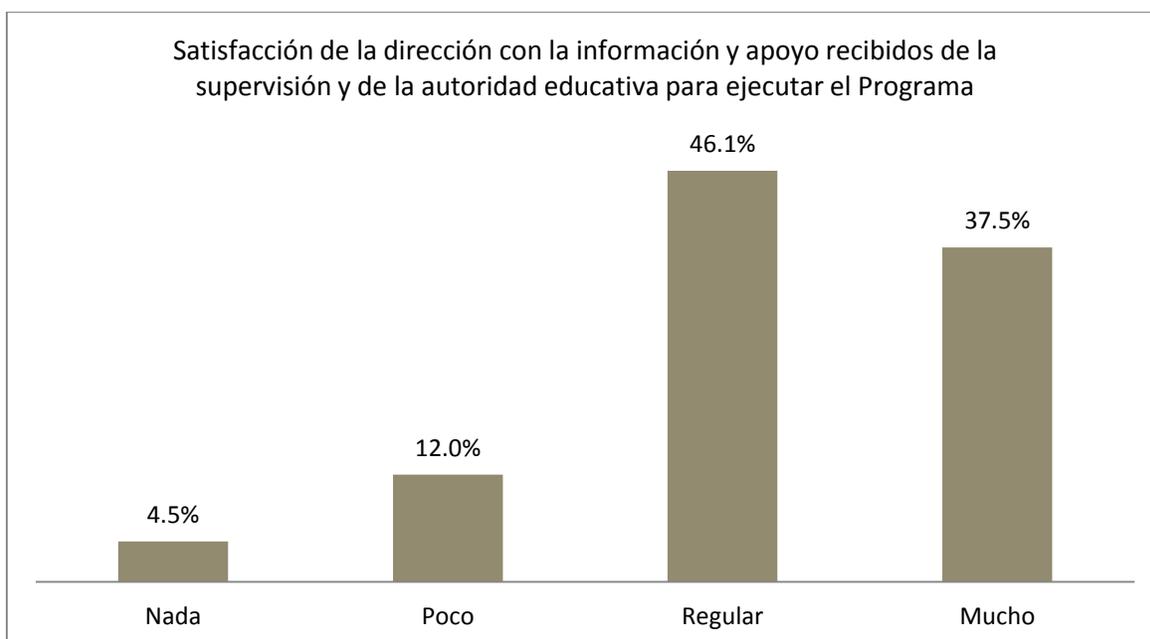


Además, de la asistencia técnica, las escuelas han requerido información oportuna de la autoridad educativa. De acuerdo con la información vertida en el siguiente cuadro, los directores de las 270 escuelas consideran que la autoridad educativa estatal les auxilió de manera importante en proveerles información oportuna sobre el Programa y sus lineamientos, así como en la elaboración y entrega de las tarjetas bancarias. La supervisión escolar contribuyó sobre todo en proveer información sobre el Programa, en informar a la comunidad escolar y en resolver las dudas que surgieron en esas comunidades. Hay un porcentaje importante de escuelas que no percibió apoyo de ninguna autoridad, especialmente en la parte ejecutiva del Programa: informar a la comunidad escolar, por un lado, y por otro, lo que se refiere a la toma de decisiones sobre obras y adquisiciones, la ejecución en sí del programa y la relación con el banco.

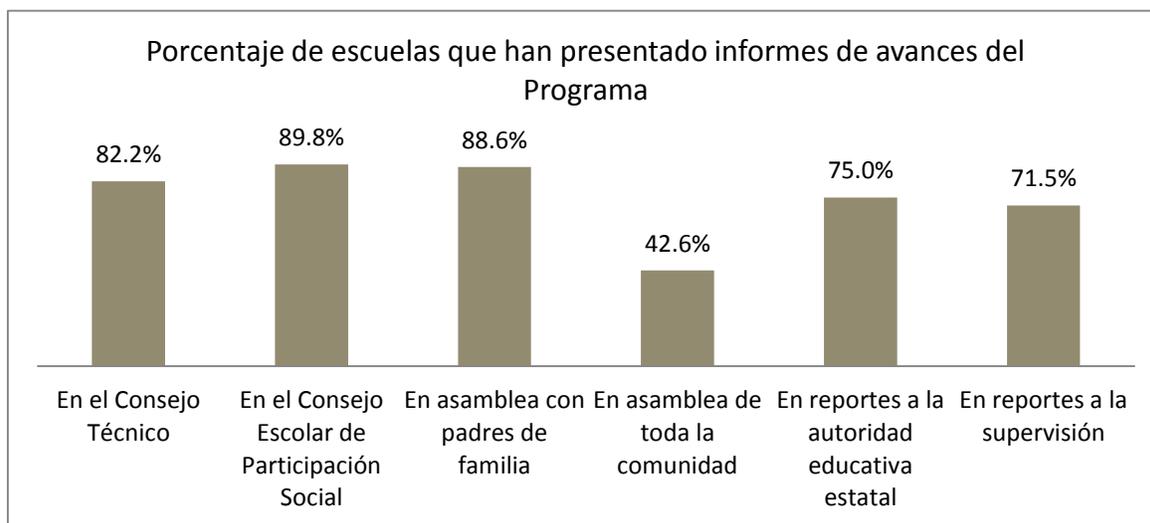
Apoyos recibidos de la autoridad educativa estatal y la supervisión

	De la supervisión	De la autoridad educativa estatal	De ninguno de los dos
Información oportuna sobre lineamientos y alcance del Programa	47%	67.2%	8.2%
Solicitud de elaboración y entrega de tarjetas bancarias	30.2%	72.4%	10.8%
Solución de dudas que surgieron en la escuela	42.5%	54.9%	16.4%
Acompañamiento al tomar decisiones sobre obras y adquisiciones	43.3%	43.7%	24.3%
Acompañamiento al ejecutar el programa	40.7%	47.4%	24.6%
Acompañamiento al informar a la comunidad escolar	45.9%	26.9%	34.7%
Tramites y transferencias bancarias	22.8%	46.3%	35.8%

Como se puede ver en la siguiente gráfica, 46.1% de los directores se encuentra regularmente satisfecho y 37.5% se encuentra muy satisfecho con la información y apoyos recibidos de la autoridad; 16.5% de los directores se encuentra poco o nada satisfecho.



La rendición de cuentas es un aspecto a tomar en cuenta en la gestión escolar, especialmente para el fortalecimiento de la autonomía es importante que la comunidad se sepa informada de lo que se hace y cómo se hace. Los informes de avance del Programa se han vertido en casi nueve de cada 10 CEPS y asambleas de padres de familia en ocho de cada 10 los informes se han vertido también en el Consejo Técnico Escolar. A la autoridad educativa y supervisión han reportado alrededor de siete de cada 10, y sólo en cuatro de cada 10 escuelas se ha informado en asambleas comunitarias.

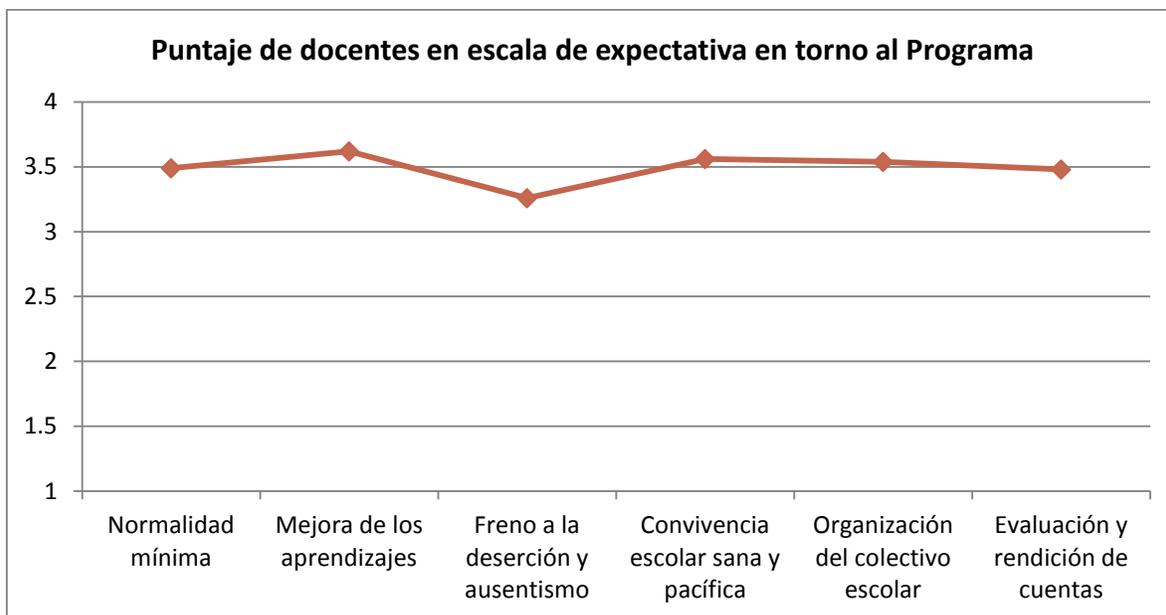


El balance de la comunidad respecto al Programa es positivo

Como se ve en la siguiente gráfica, el Programa ha producido una gran satisfacción en los directores, prácticamente en todos los rubros. En una escala de satisfacción que va del 1 al 4, la relación con el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), la participación de maestros y padres son los rubros que mayor satisfacción producen en los directores. Lo que menos satisfechos les tiene es la carga administrativa y el funcionamiento bancario. Cabe señalar que sólo 42.5% de los directores cuenta con apoyo o personal en el que puede delegar las tareas de manejo del recurso y comprobación.



En cuanto a la recepción del Programa por parte de los docentes, se les preguntó en qué medida consideran que éste podría contribuir a mejorar una serie de aspectos educativos y de gestión escolar. Como se puede ver en la siguiente gráfica, los docentes tienen expectativas altas sobre las ventajas del Programa. El puntaje es una escala del 1 al 4.



En dos preguntas abiertas se cuestionó a los docentes cuáles consideran, en pocas palabras, los principales logros del Programa y cómo creen que éste apoya la función docente y el logro educativo. Las respuestas obtenidas se clasificaron en una serie de categorías que se muestran en la tabla de abajo. Se observa con claridad que los aspectos que tienen mayor impacto en la percepción de los docentes son los que se refieren al mejoramiento de aspectos materiales, ya sea las instalaciones o el material educativo. Estas respuestas se corresponden plenamente con los criterios con los que fueron seleccionadas las escuelas y con las prioridades que éstas han establecido en la aplicación del recurso³.

³ Entre paréntesis se muestra el porcentaje de maestros que hizo referencia de forma espontánea a alguna de las categorías enlistadas. El porcentaje total es superior a 100 puesto que un maestro podía mencionar más de un aspecto.

Percepción de los docentes sobre los principales logros del Programa



- Mejores espacios escolares (64.1%)
- Más material didáctico y de cómputo (18.5%)
- Más y mejor aprendizaje (18.4%)
- Convivencia y compromiso (9.12%)
- Motivación de alumnos (4.27%)
- Mejor organización escolar (6%)
- Más asistencia a clases (4%)
- Padres más involucrados (1.8%)
- Avances en la ruta de mejora (0.5%)

Percepción de docentes sobre cómo apoya el Programa su función docente y el logro educativo



- Hay mayor acceso a recursos didácticos y tecnológicos (48.9%)
- Se cuenta con espacios adecuados para el aprendizaje (31%)
- Hay mejoramiento de condiciones de aprendizaje en general (15.8%)
- Se fortalecen actitudes que favorecen la convivencia y motivación (15%)
- Más capacitación y mejores condiciones de trabajo (12.1%)
- Mejora la asistencia de alumnos (1.32%)
- Padres más participativos (0.6%)

A los directores se les cuestionó también sobre los logros que observan en cuanto a los docentes y los padres de familia. Los logros relativos a los docentes, mencionados por los directores en las preguntas abiertas, se centraron en dos grandes categorías relacionadas, las mejores herramientas de trabajo y espacios adecuados, que redundan generalmente en una mejor actitud motivación y compromiso de los docentes.

Percepción de los directores sobre los principales logros con relación a los docentes

Categoría	Ejemplos de respuesta
Mejor actitud y motivación (55%)	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios educativos de calidad motivan al docente a un mejor desempeño. • El compromiso de los docentes, actitud de cambio al ofrecer servicio de calidad. El fortalecimiento de los aprendizajes. Clases dinámicas e interactivas. Aprovechamiento del tiempo en los aprendizajes. Actividades lúdicas en su planeación. • Se muestran entusiasmados ya que las instalaciones del colegio están mejorando y se pretende adquirir material de apoyo para las materias. • Mayor interés en el desarrollo de su planeación didácticas.
Más herramientas de trabajo y espacios adecuados (45.6%)	<ul style="list-style-type: none"> • La sensibilidad que han mostrado por el cambio de actitud para cumplir con las metas propuestas de ofrecer un mejor servicio a la comunidad escolar. La intención de que la ruta de mejora pueda responder a las expectativas del Programa. Asumen como una evidencia de la reforma educativa y tienen la esperanza de que no sea la única ocasión del apoyo. • Hay satisfacción por poder obtener materiales educativos necesarios para desarrollar las actividades dentro del aula. • Los veo con más ganas y eso me entusiasma.

Con relación a los estudiantes, los directores señalan logros similares que con los docentes: motivación y gusto por asistir a clases (37.8%), condiciones más favorables para el estudio y el aprendizaje (37.5%), más compromiso y participación (20%), acceso a más y mejores herramientas de aprendizaje (16.2%). Algunos directores afirmaron que los alumnos asisten más a la escuela (8.9%).

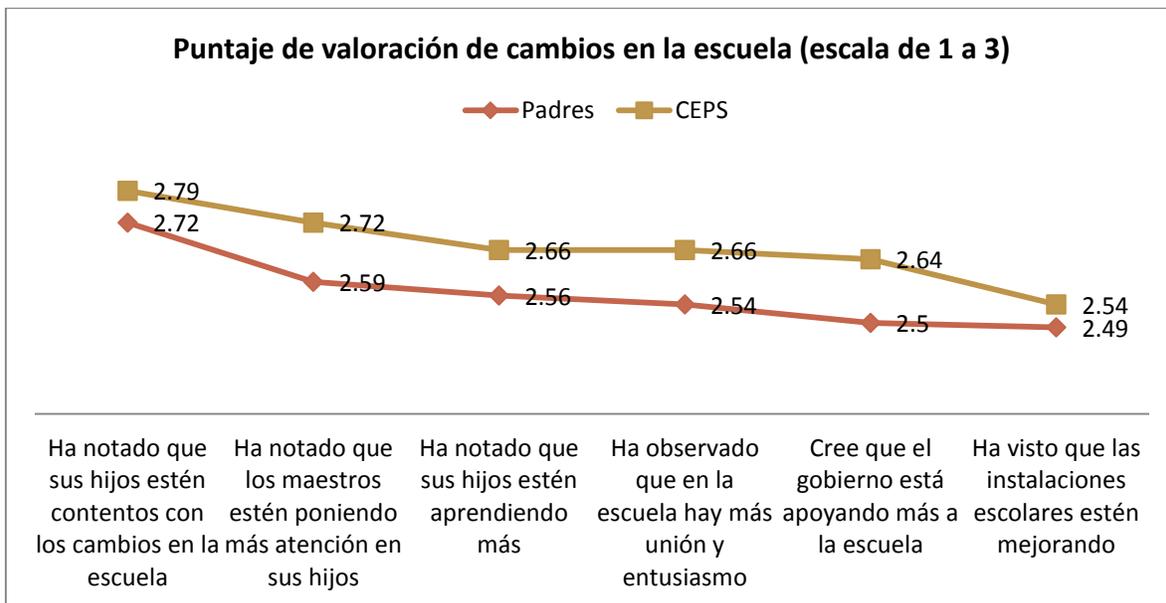
Con los padres de familia, como ya se ha mencionado antes, existe una mejora en la relación y en su participación. Lo más destacado quizá es que los directores perciben una mejora importante de la relación entre la escuela y los padres, que la comunicación y cooperación se han fortalecido, logrando un ambiente de mayor unidad.

Percepción de los directores sobre logros con relación a los padres de familia

Categoría	Ejemplos de respuesta
Motivación y satisfacción con la escuela (52.9%)	<ul style="list-style-type: none"> • En relación a ellos se ven satisfechos porque aquí en el turno matutino y vespertino ven con realidad que aunque sea poca la inversión se está aplicando como se debe y atendiendo prioridades. • En que están muy contentos por el gran apoyo que el programa brindó para su comunidad e hijos. • Se sienten muy contentos pues en cada reunión que se ha tenido con ellos han externando que las mejorías en la Institución han sido muy notorias, pues han dado presencia y una mejor imagen para la comunidad y también externan la mejoría que han visto en sus hijos durante el tiempo trabajado del periodo escolar.
Mayor acercamiento con la escuela y relaciones de apoyo (39%)	<ul style="list-style-type: none"> • Se involucran de manera más directa en los asuntos escolares de sus hijos e hijas. • Ellos van más a la escuela para observar los cambios y el cuidado del material e instalaciones. • Se involucran más en las tareas de la escuela a docentes y alumnos en el proceso de aprendizaje. • Actualmente existe un poquito más de participación de los padres de familia porque están viendo la mejoría de la infraestructura y equipamiento escolar. • Contentos la mayoría y sobre todo porque se les quitaron las cuotas. • Están contentos porque es un apoyo necesario e histórico para la mejoría de sus instalaciones.
Mejor relación con docentes (5.4%)	<ul style="list-style-type: none"> • Buena relación maestro-padres de familia. • Que están más a gusto con la institución y con los docentes porque ven mejoría en sus hijos. • Mayor comunicación entre padres y docentes para conocer el avance de la obra y de sus propios hijos.

Finalmente, 11.2% de los directores señalaron que la escuela luce mejor y que la comunidad escolar está más unida, aspectos que para ellos representan logros dignos de ser destacados.

Con los siguientes reactivos se midió la valoración de los padres de familia, para lo cual se calculó una escala con valores del 1 al 3, comparando el grupo de padres que participa en CEPS con el de padres que no participa. Las diferencias son estadísticamente significativas en todos los rubros excepto en los dos extremos: independientemente del grupo, los padres han notado de la misma manera que sus hijos están más contentos y han visto que las instalaciones está mejorando. En los otros aspectos, los padres que asisten a CEPS tienen valoraciones más altas. Una interpretación posible de estos resultados es que los padres están muy satisfechos (2.49 es la puntuación más baja en una escala del 1 a 3) y sin embargo, el efecto de mejoramiento de la infraestructura escolar aún es insuficiente.



Cambios en las escuelas entre los ciclos 2013-2014 y 2014-2015

Debido a que el Programa recién ha comenzado no se esperaba medir resultados de impacto, sin embargo se incluyeron una serie de aspectos con el propósito de explorar cambios que a juicio de la comunidad escolar se hubieran modificado entre el ciclo escolar anterior y el actual.

Los directores reportan disminución de problemas

Se preguntó a los directores en torno a una serie de problemáticas que en menor o mayor medida aquejan a las escuelas, pidiéndoles señalar si éstas se presentaron en el ciclo escolar anterior y en el que se encuentra corriendo. Sólo se tomó en cuenta las respuestas de los 222 directores (82.8%) que manifestaron haber estado en la misma escuela en ambos ciclos. Como se puede ver en la gráfica de abajo, los rubros en el que hubo un mayor descenso son los que se refieren a aspectos materiales: instalaciones inadecuadas, insuficiencia de materiales educativos y tecnológicos y falta de ambientes seguros para el aprendizaje. Otro segmento de situaciones en las que hubo un descenso notable es el poco compromiso de profesores y padres de familia.

Es posible que estos cambios se deban no sólo al Programa sino a otros procesos, como los esfuerzos de la Secretaría para garantizar la normalidad mínima y el reforzamiento de los consejos técnicos escolares.

	2013-2014	2014-2015	Diferencia
Instalaciones inadecuadas	62.7%	39.6%	23.1%
Insuficiencia de material tecnológico	86.7%	63.6%	23.1%
Escasos materiales educativos	72.7%	49.8%	22.9%
Falta de ambientes seguros y propicios para el aprendizaje	52.1%	31.4%	20.7%
Insuficiencia de material didáctico diverso	78.9%	58.6%	20.3%
Poco compromiso y participación de los padres de familia	48.4%	34.9%	13.5%
Profesores poco comprometidos	24.3%	12.3%	12.0%
Deserción escolar	30.4%	19.1%	11.3%
Profesores con carencia de capacitación y actualización	29.6%	21.9%	7.7%
Poca experiencia de la dirección para resolver las dificultades	16.9%	11.1%	5.8%
Ausentismo de profesores	15.5%	9.7%	5.8%
Plantilla de profesores incompleta	30.4%	25.3%	5.1%
Carga administrativa y burocrática excesiva	67.6%	62.8%	4.8%
Falta de oportunidades y tiempo de actualización para docentes	40.9%	36.2%	4.7%
Pérdida de tiempo efectivo en el aula	18.3%	15.6%	2.7%
Número excesivo de alumnos por grupo	19.3%	18.6%	0.7%
Demasiadas suspensiones de clase	8.3%	8.2%	0.1%

De acuerdo con los docentes, mejoró la calidad de la gestión escolar

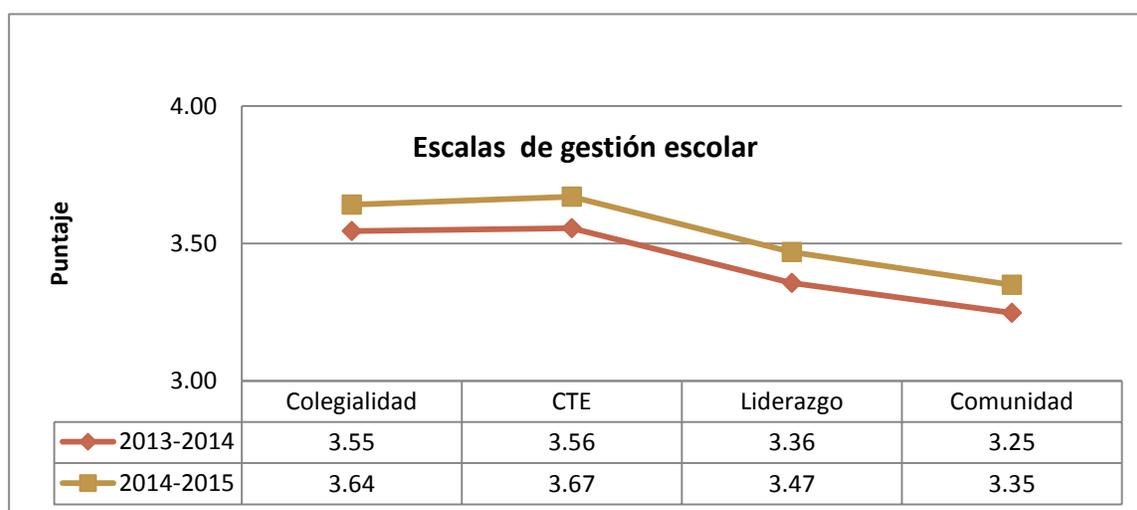
Uno de los más importantes propósitos del Programa es incidir positivamente en la gestión escolar. En el momento de iniciar el Programa y de realizar el presente estudio, no existía un índice o medición de algún tipo que permita evaluar cuantitativamente si la escuela realizó progresos en su gestión. Por tal motivo se tomó la decisión de construir una serie de escalas sobre dimensiones de la gestión en los que sería probable que el Programa tenga impacto: la vida colegiada de los maestros, la rectoría del Consejo Técnico Escolar, el liderazgo de los directores y la supervisión, la participación de los padres de familia y la unidad de la comunidad escolar en torno a metas.

Para cada una de estas dimensiones se elaboraron reactivos que debían ser calificados por el personal docente en una escala del 1 al 4, en los ciclos 2013-2014 y 2014-2015. En esta sección sólo se incluyeron los resultados de 707 maestros (73.8%) que estuvieron en la escuela el ciclo anterior y que se ubican en escuelas completas en las que existe la figura de Consejo Técnico. En el siguiente cuadro se muestran los puntajes de cada reactivo. Para definir las escalas se realizó un análisis factorial que clasificó los reactivos en las cuatro dimensiones que se muestran en la primera columna: colegialidad, rectoría del CT, liderazgo del director y vida en comunidad.

		2013-2014	2014-2015
COLEGIALIDAD	Los maestros han participado activamente en establecer la ruta de mejora (RM)	3.63	3.74
	Los maestros están unidos para alcanzar la ruta de mejora	3.57	3.65
	Los maestros están al pendiente de los avances en la ruta de mejora	3.57	3.64
	Los maestros discuten entre sí opciones para avanzar en la ruta de mejora	3.55	3.64
	Los maestros colaboran unos con otros para lograr las metas establecidas	3.47	3.57
	Los maestros tienen claro el papel de los padres de familia en la ruta de mejora	3.53	3.63
RECTORÍA CT	El consejo técnico estableció objetivos concretos en las 4 prioridades de la RM	3.64	3.75
	El consejo técnico estableció un plan de trabajo con metas y fechas de avance	3.64	3.74
	El consejo técnico distribuyó las tareas y responsabilidades del plan de trabajo	3.60	3.71
	El consejo técnico analiza en cada sesión los avances de la ruta de mejora	3.64	3.75
	El consejo técnico ocupa la mayor parte de su tiempo en temas de la RM	3.46	3.59
	El consejo técnico discute cómo involucrar a los padres de familia en la RM	3.41	3.56
LIDERAZGO	La dirección supervisa el avance en las metas de la ruta de mejora	3.49	3.60
	La dirección propone ajustes cuando hay retrasos o imprevistos en el plan	3.36	3.47
	La dirección involucra a la comunidad escolar en las distintas actividades	3.34	3.45
	La dirección toma en cuenta la opinión y sugerencias de la comunidad escolar	3.32	3.57
	La dirección tiene mecanismos para saber que está pasando en la escuela	3.47	3.45
	La supervisión apoya activamente a la escuela para precisar y lograr sus metas	3.04	3.11
COMUNIDAD	Los padres de familia están informados sobre las metas de la ruta de mejora	3.31	3.42
	Los padres de familia son tomados en cuenta: les piden opiniones y propuestas	3.16	3.28
	Los padres de familia saben lo que se espera de ellos para mejorar la escuela	3.29	3.38
	Los padres de familia participan activamente para lograr las mejoras	2.87	2.98
	La comunidad escolar se siente unida en un propósito en común	3.24	3.38
	La comunidad escolar conoce sus fortalezas y debilidades	3.37	3.44
	La comunidad escolar trabaja para afianzar sus fortalezas y corregir sus debilidades	3.32	3.41

En los resultados del cuadro anterior llama la atención que el renglón con el aumento más importante haya sido que “La dirección toma en cuenta la opinión y sugerencias de la comunidad escolar”. Este dato refuerza otros resultados del estudio en cuanto a la alta participación de todos los actores escolares en las decisiones sobre el uso de los fondos del Programa.

Posteriormente se realizó una Prueba T de Student para muestras relacionadas, a fin de comparar el puntaje medio en cada escala en ambos ciclos. Los resultados se muestran en la siguiente gráfica. Como se puede ver el puntaje mejoró ligeramente en todas las dimensiones entre uno y otro ciclo escolar. Esta diferencia es estadísticamente significativa ($p < 0.05$).



A fin de entender mejor el impacto del Programa, es de interés ver cómo se comporta la distribución de estos puntajes y comparar ambos ciclos escolares. Para obtener esto, primero se calculó un promedio de los puntajes para cada docente. Después, se crearon categorías de promedios para observar el porcentaje de docentes que se ubica en cada una. Se crearon las siguientes 5 categorías:

- *Muy bajo*: promedio entre 1 y 2
- *Bajo* : promedio entre 2 y 2.5
- *Medio*: promedio entre 2.5 y 3
- *Alto*: promedio entre 3 y 3.5
- *Muy Alto*: promedio entre 3.5 y 4

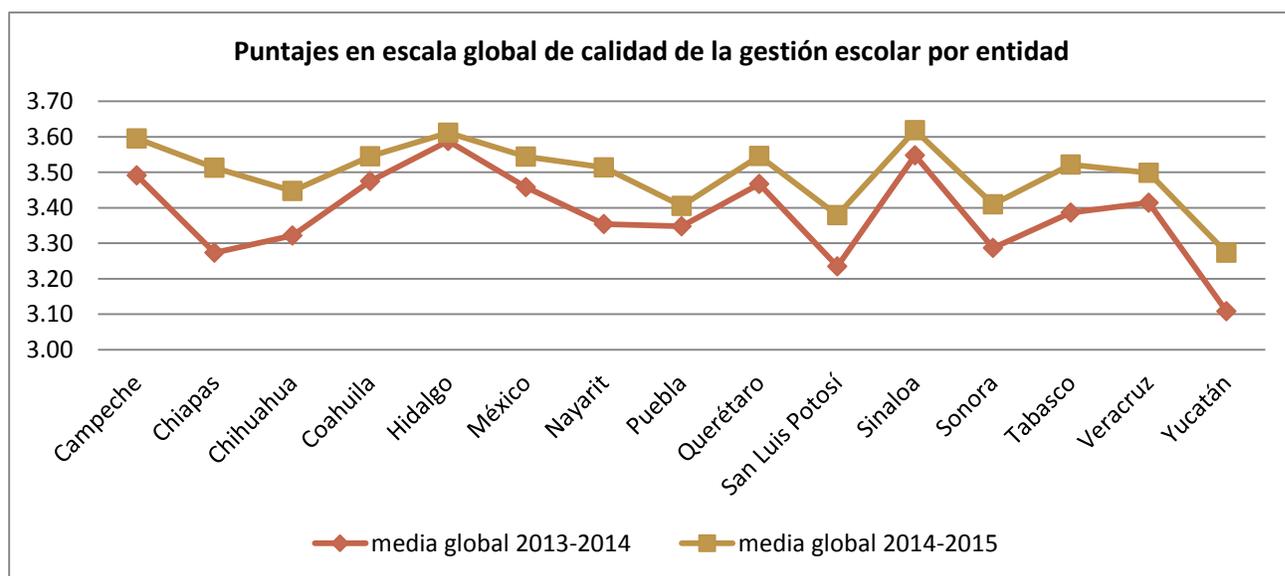
Estas categorías permiten analizar cómo cambió el funcionamiento escolar entre ambos ciclos escolares. Si el programa tuvo un impacto positivo en las distintas áreas, se esperaría ver que el porcentaje de escuelas en las categorías bajas disminuya y, a su vez, el de las altas aumente.

En la tabla se contrastan ambos ciclos escolares. Se puede observar cómo, desde la aplicación del Programa, el porcentaje de escuelas ubicadas en *Muy Bajo*, *Bajo* y *Medio* disminuyó. Simultáneamente, se observa que el porcentaje en *Muy Alto* aumentó.

Esto muestra que, a partir de que se aplicó el programa, la distribución concentró más escuelas en los valores altos (entre tres y cuatro) y menos escuelas en los bajos (entre uno y tres).

	Muy baja (1-2)	Baja (2-2.5)	Media (2.5-3)	Alta (3-3.5)	Muy alta (3.5-4)
Colegialidad					
Ciclo 2013-2014	1%	4%	7%	20%	69%
Ciclo 2014-2015	0%	2%	5%	19%	74%
Consejo Técnico					
Ciclo 2013-2014	2%	2%	5%	22%	68%
Ciclo 2014-2015	1%	2%	3%	19%	76%
Liderazgo					
Ciclo 2013-2014	5%	6%	9%	27%	53%
Ciclo 2014-2015	3%	5%	7%	27%	58%
Comunidad					
Ciclo 2013-2014	5%	10%	9%	34%	42%
Ciclo 2014-2015	3%	8%	9%	30%	49%
Global					
Ciclo 2013-2014	2%	3%	13%	30%	52%
Ciclo 2014-2015	1%	3%	7%	29%	60%

El estudio no tiene representatividad nacional ni estatal, y por tanto no se pueden plantear generalizaciones, pero resulta interesante observar que los cambios en cada entidad pueden ser de magnitud diferente y que los estados en los que el puntaje era más bajo son los que han tenido cambios mayores.



En promedio, el Índice de Carencias Escolares disminuyó

La SEP decidió focalizar el programa en función de las carencias de los inmuebles y el equipamiento escolares. Para tal fin la Secretaría construyó un Índice de Carencias por Escuela (ICE) con base en la información obtenida en el CEMABE en 2013. Específicamente se tomaron en cuenta las variables que se consideró de mayor urgencia y relevancia en términos de las condiciones materiales de la escuela. La mayor parte de los recursos se ha canalizado a la atención de estas carencias.

A fin de contar con un panorama de cómo se han modificado las condiciones físicas de la escuela a partir del Programa, se realizó una comparación del ICE en el momento del levantamiento del CEMABE, y el obtenido a través de la encuesta aplicada en febrero del presente año como parte de este estudio.

Cabe señalar que en el momento de diseñar el cuestionario de la encuesta no se contaba con la información detallada de la construcción del ICE, por lo que existe una diferencia en la información recabada en 2015 que hace incomparable los resultados con la información de 2013, específicamente en la variable sobre el tipo de baños que existe en las escuelas. Por esta razón, para el presente informe se recalculó el ICE 2013, con base en la información del CEMABE pero excluyendo la variable sobre el tipo de baños a fin de que los índices de 2013 y 2015 fueran comparables. Al excluir la variable sobre el tipo de baños, aquellas que fueron consideradas para la construcción del ICE fueron las nueve siguientes:

1. Tipo de inmueble.
2. Material del piso del inmueble.
3. Disponibilidad de agua.
4. Equipamiento del aula.
5. Disponibilidad de pizarrón o pintarrón en todas las aulas para impartir clase.
6. Disponibilidad de mueble adecuado para que todos los alumnos puedan sentarse.
7. Disponibilidad de mueble adecuado para que todos los alumnos se apoyen al escribir.
8. Disponibilidad de escritorio o mesa para el maestro (instructor) en todas las aulas para impartir clase.
9. Disponibilidad de silla para el maestro (instructor) en todas las aulas para impartir clase.

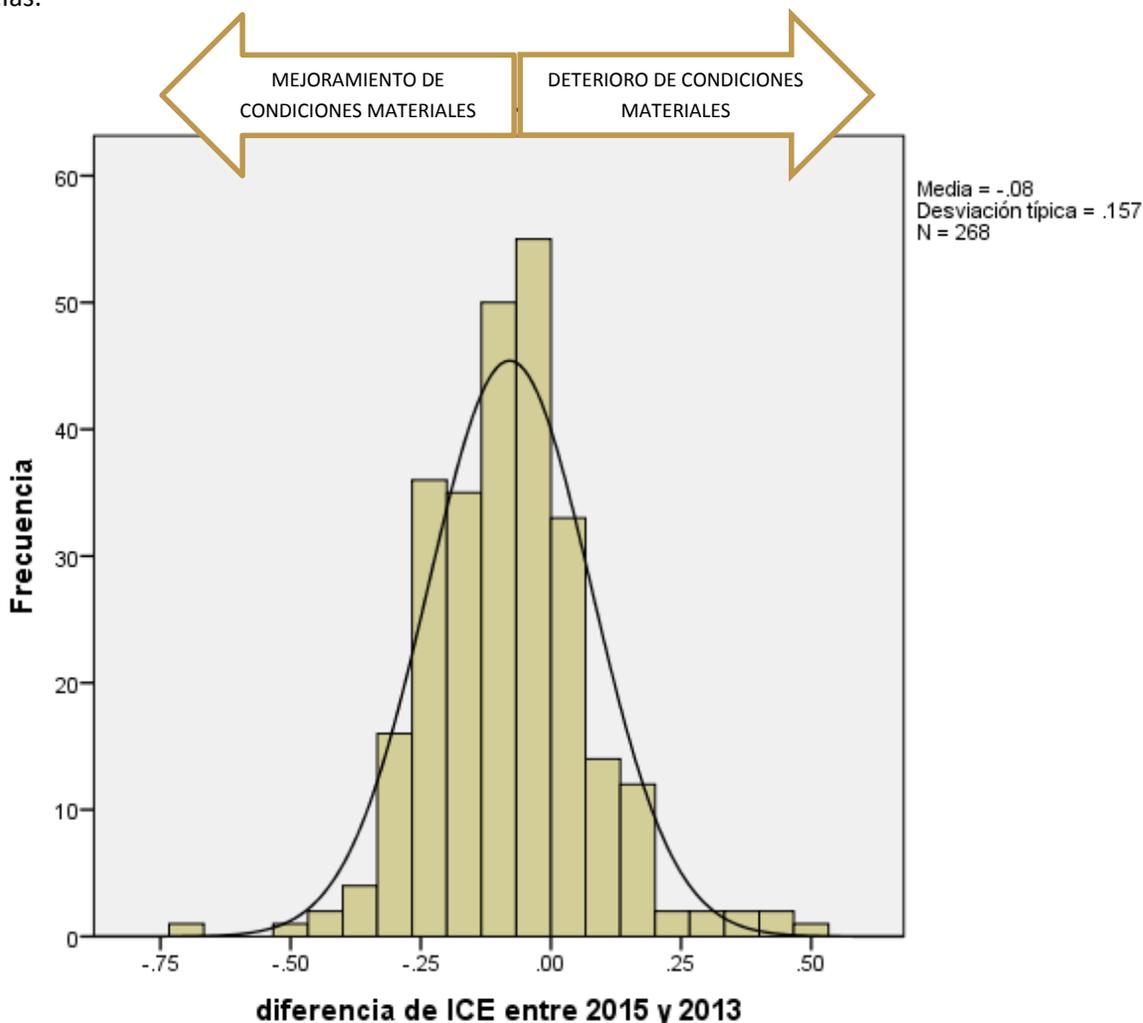
Las medias de los índices 2013 y 2015 fueron comparados mediante la prueba T de Student para muestras relacionadas. Como se puede ver, el índice decreció 0.079 puntos, en una escala que va del 0 al 1, donde 0 es ausencia de carencias. Las diferencias son estadísticamente significativas ($p < .05$), lo cual significa que las condiciones de infraestructura mejoraron en lo general. Este resultado favorable debe ser considerado a la luz del hecho de que el Programa apenas había comenzado a funcionar por lo que un buen número de inversiones programadas en las escuelas aún no habían comenzado o estaban a medio realizar.

Puntajes de los ICE 2013 y 2015				
	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
ICE 2014	0.00	0.81	0.2691	0.11176
ICE 2015	0.00	0.88	0.1898	0.13973

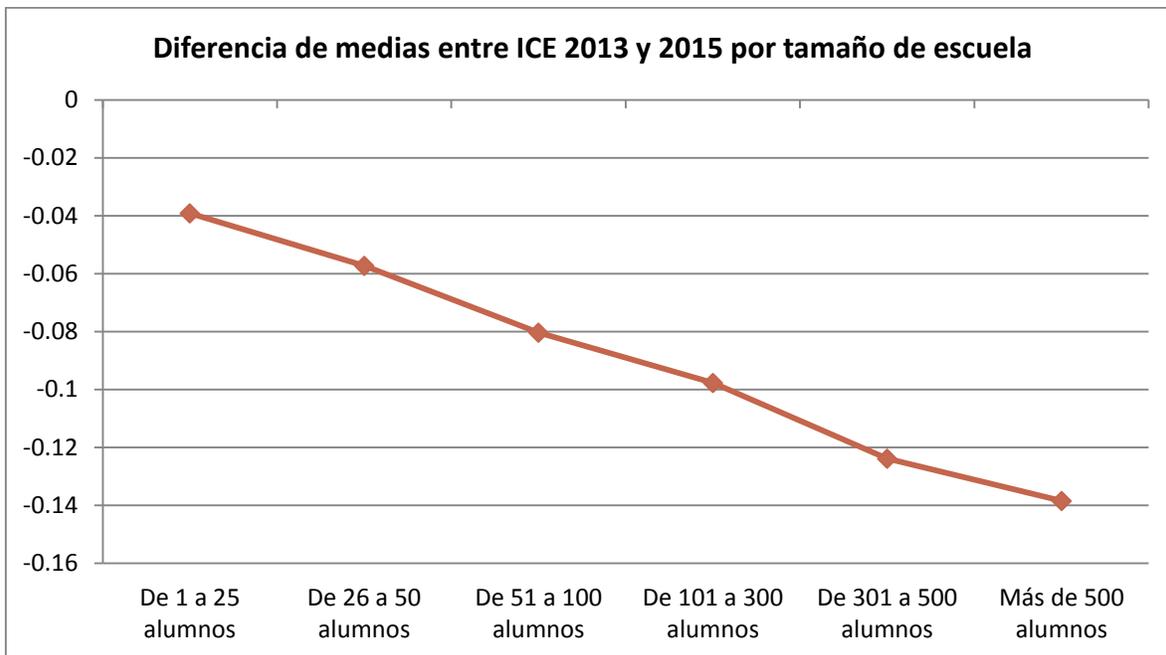
Es importante también reconocer que la variación del ICE tuvo un comportamiento heterogéneo entre las escuelas individuales. En 25.4% de ellas el índice se incrementó a pesar de la intervención del Programa. Ello da cuenta de que las inversiones deben ser recurrentes, puesto que la infraestructura y, sobre todo, el equipamiento escolar pueden tener tasas de depreciación aceleradas o ser insuficiente frente a variaciones en la matrícula o cambios en las necesidades de las escuelas.

Número de escuelas en las que se modificó el ICE		
	N	Porcentaje
Se mantuvo	20	7.5
Decreció	180	67.2
Se incrementó	68	25.4
Total	268	100

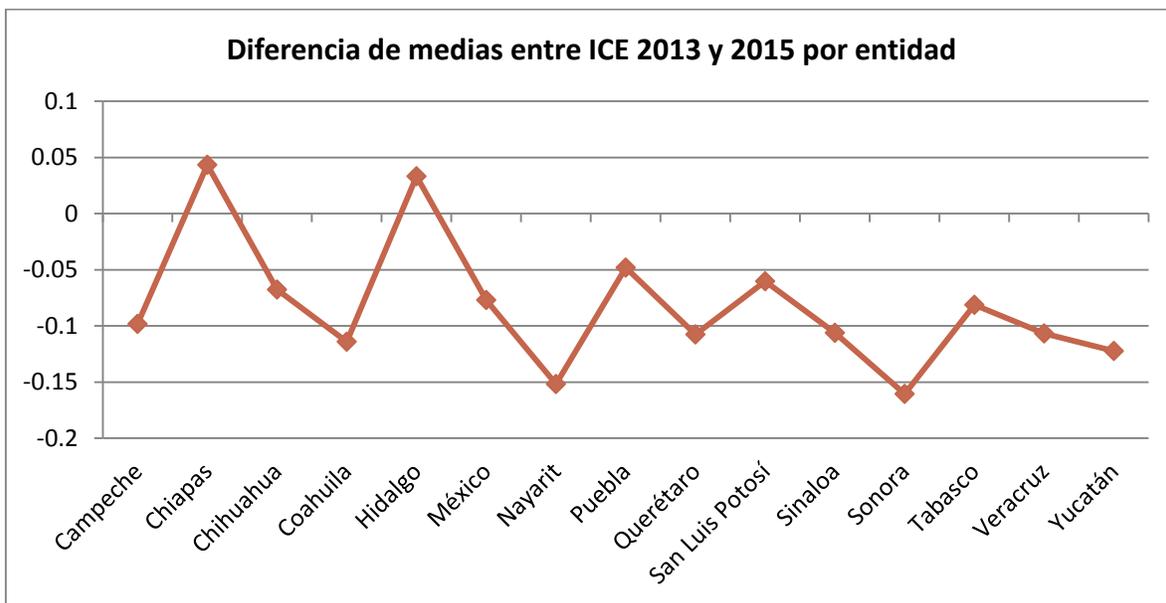
En la siguiente gráfica se puede apreciar la distribución de escuelas según la magnitud del cambio de su ICE. Se observa que en la mayor parte de las escuelas hubo una modificación pequeña. Es importante tener en cuenta estos resultados para la continuidad del Programa: el nivel de carencias es tal que se requiere de una acción continuada para superar seriamente los faltantes en las escuelas.



En la siguiente gráfica se muestra la diferencia del ICE entre 2014 y 2015 por tamaño de la escuela. A pesar de las limitaciones del tamaño de la muestra, se advierte que hay una clara correlación negativa entre el tamaño de las escuelas y la disminución en el ICE. ES probable que ello obedezca a que las escuelas más grandes reciben más recursos. También puede influir el hecho de que son escuelas con más capacidades para programar y ejecutar sus inversiones con apoyos externos. El mayor mejoramiento de las escuelas grandes tiene ventajas en la medida en que atienden a un mayor número de alumnos.



También se observan cambios de distinta magnitud en las entidades. Estas diferencias son estadísticamente significativas en lo general, aunque no necesariamente entre pares de estados. Es posible que se expliquen por el nivel de avance en las inversiones de las escuelas correspondientes a las diferentes entidades, así como a la capacidad de ejecución. La actuación de las autoridades estatales es clave para la buena marcha del Programa.



Desafíos a tener en cuenta

El estudio permitió identificar distintos tipos de desafíos; por un lado, limitaciones del Programa (como el monto de los recursos), efectos negativos del Programa en la vida escolar (afectación del servicio educativo), y aspectos que obstaculizan la operación (falta de asesoría técnica y problemas de operación). Es importante atender estas situaciones en un momento inicial del Programa.

La inversión inicial podría ser insuficiente

Un hallazgo que debe tomarse en cuenta es que 33.1% de los directores señalaron que existe el riesgo de no concluir la actividad o la obra debido a que los recursos recibidos podrían no ser suficientes. Sería interesante explorar si esto se debe a una falla en la estimación de costos o en la planeación. Como se verá más adelante, una buena parte de las escuelas trabajó sin asistencia técnica, lo que podría ser un factor relevante en esta situación.

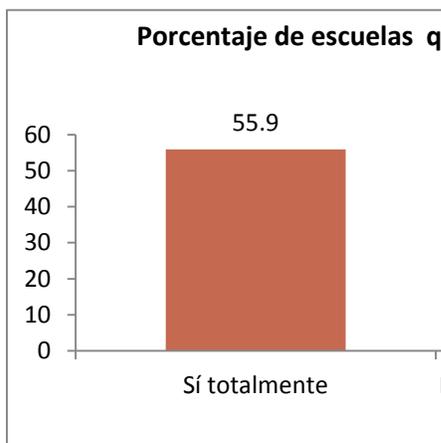
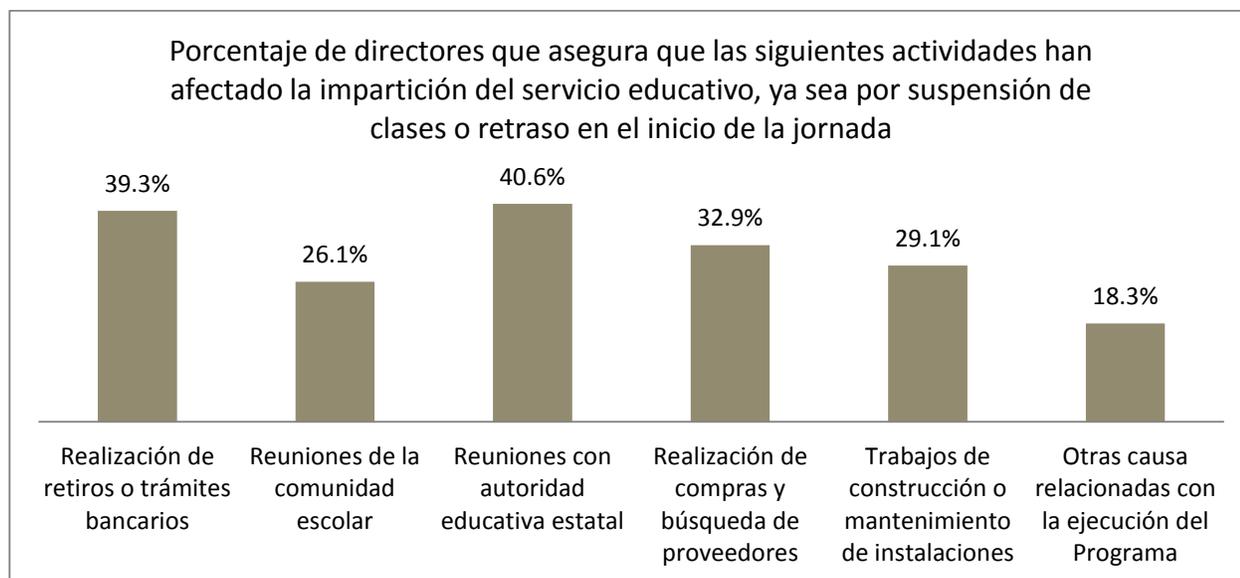


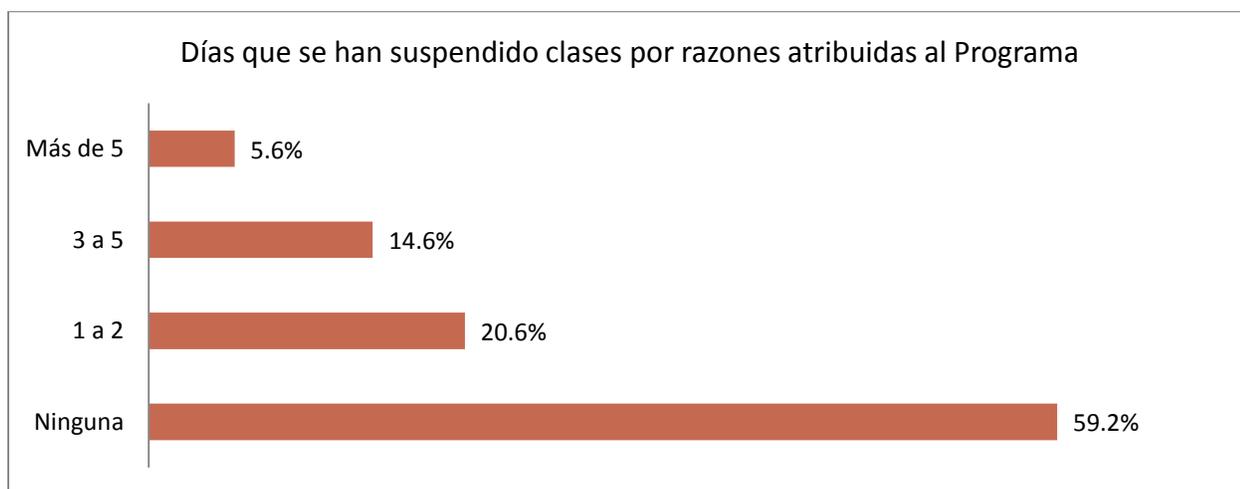
Foto: Construcción de aula, Escuela Ignacio M. Altamirano, Chihuahua.

Se ha presentado afectación del servicio educativo

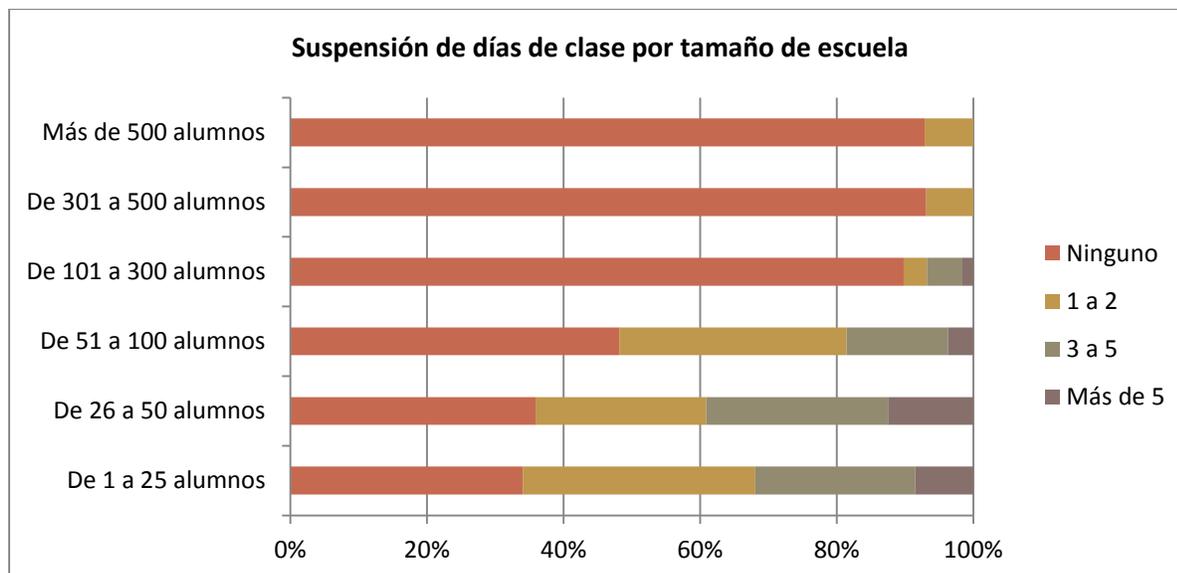
Un aspecto de suma importancia es el impacto negativo que la ejecución del Programa podría traer a las escuelas, particularmente en lo que se refiere a la normalidad en la impartición del servicio educativo. Como se puede ver en la gráfica siguiente, el porcentaje de directores que asegura que el servicio se ha visto afectado de alguna manera es considerable, particularmente por aspectos organizativos como las reuniones con la autoridad (40.6%) y la realización de trámites bancarios (39.3%), aunque también el tiempo dedicado a las compras y búsqueda de proveedores (32.9%) y los trabajos realizados en la escuela (29.1%) han tenido un efecto que no debe minimizarse.



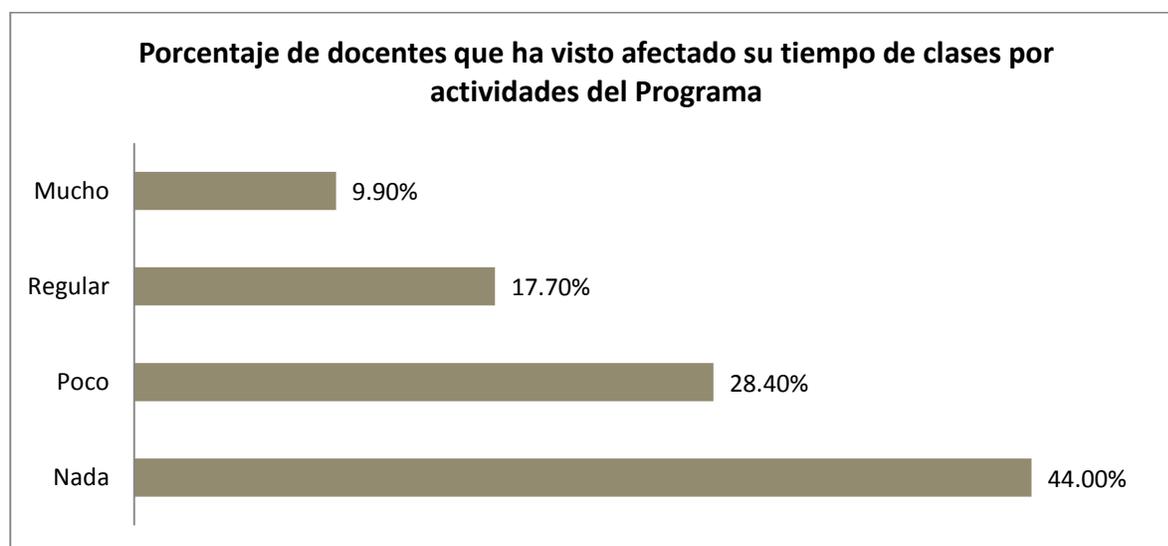
Como consecuencia de lo anterior, a pesar de que la mayor parte de las escuelas (59.2%) no han suspendido clases ni un día por causas atribuibles al Programa, 20.6% de las escuelas han suspendido clases 1 a 2 días, 14.6% suspendieron 3 a 5 días y 5.6% de las escuelas suspendieron más de 5 días.



Como se puede ver en la siguiente gráfica, existe una relación entre el tamaño de la escuela y el número de días que el servicio educativo ha tenido que ser suspendido. Esto seguramente es resultado de que en las escuelas pequeñas, unidocentes o bidocentes, uno de los docentes es al mismo tiempo quien realiza la función de director y, en este caso, está a cargo del Programa.



A los docentes se les preguntó si las actividades del Programa han afectado su tiempo de clases de alguna manera, por la asistencia a reuniones, salidas de director a trámites, obras y trabajos de mantenimiento, etcétera. En la siguiente gráfica se observa que sólo 44% de los docentes asegura no haber tenido ninguna afectación; tampoco debe despreciarse la proporción de los que han señalado que la afectación ha sido mucha (9.90%) o regular (17.7%).



Se requiere apoyo y asistencia técnica en las escuelas

Respecto a la relación de las escuelas con el INIFED, algunos directores señalaron que no acudieron al organismo o no trabajaron con él por las razones que se expresan en el siguiente cuadro. Cabe señalar que esta fue una pregunta que se planteó de forma abierta, que los directores respondieron espontáneamente. La pregunta se refiere específicamente al INIFED y no a los organismos estatales. Las respuestas fueron clasificadas en categorías creadas con posterioridad al levantamiento de información. En la primera columna se muestra la categoría (entre paréntesis se encuentra el porcentaje de directores que dieron una respuesta que entra en esta categoría)⁴ y en la columna de la derecha se muestran algunos ejemplos de respuestas.

Motivos por los cuales no se trabajó con el INIFED

Categoría	Ejemplos de respuesta
Falta de información (25.8%)	<ul style="list-style-type: none"> • El INIFED no nos informó que podíamos contar con él, ni el Programa de Excelencia. • Por intereses ajenos a la escuela no recibí la asistencia técnica y supervisión adecuadas y a su debido tiempo. • Aun no hay información de cómo debe realizarse la solicitud.
INIFED no respondió (18.6%)	<ul style="list-style-type: none"> • Se les solicitó apoyo pero no han acudido. • Aún no han venido a supervisar. • Nunca se presentaron a la escuela, dijeron que iban a venir y no fue así.
Otra instancia hizo la función de asesoría (15%)	<ul style="list-style-type: none"> • Recibimos apoyo de obras públicas del municipio. • Porque se recibió asesoría por parte de la Regional y los ingenieros que llevan la obra. • Utilicé la asesoría de la SEP y CEDE de la región me proporcionó. • No, porque los autores principales fueron los padres de familia, coordinados por los docentes de la escuela y una persona especializada en la supervisión.
Faltó tiempo para pedir asesoría (4.2%)	<ul style="list-style-type: none"> • Porque los tiempos del Programa no lo permiten. • Considero la premura del tiempo fue factor, además considero que no tiene personal suficiente.
Hubo problemas de coordinación (3.6%)	<ul style="list-style-type: none"> • Están separadas sus acciones, no están coordinados el INIFED y el PEE. • Debido a que ha existido una serie de inconsistencias con el Programa y del organismo estatal apenas enviaron nuevas disposiciones tales como un nuevo contrato de obras entre otras cosas.

⁴ El porcentaje está calculado sobre la totalidad de los directores incluyendo a quienes no tuvieron relación con el INIFED, por lo que no suma 100%

El costo era muy alto (2.4%)

- Porque son muy elevados los costos y además es para construcción, no para modificación
- Porque en su primera visita dieron a conocer los costos de cada salón y el recurso era insuficiente.

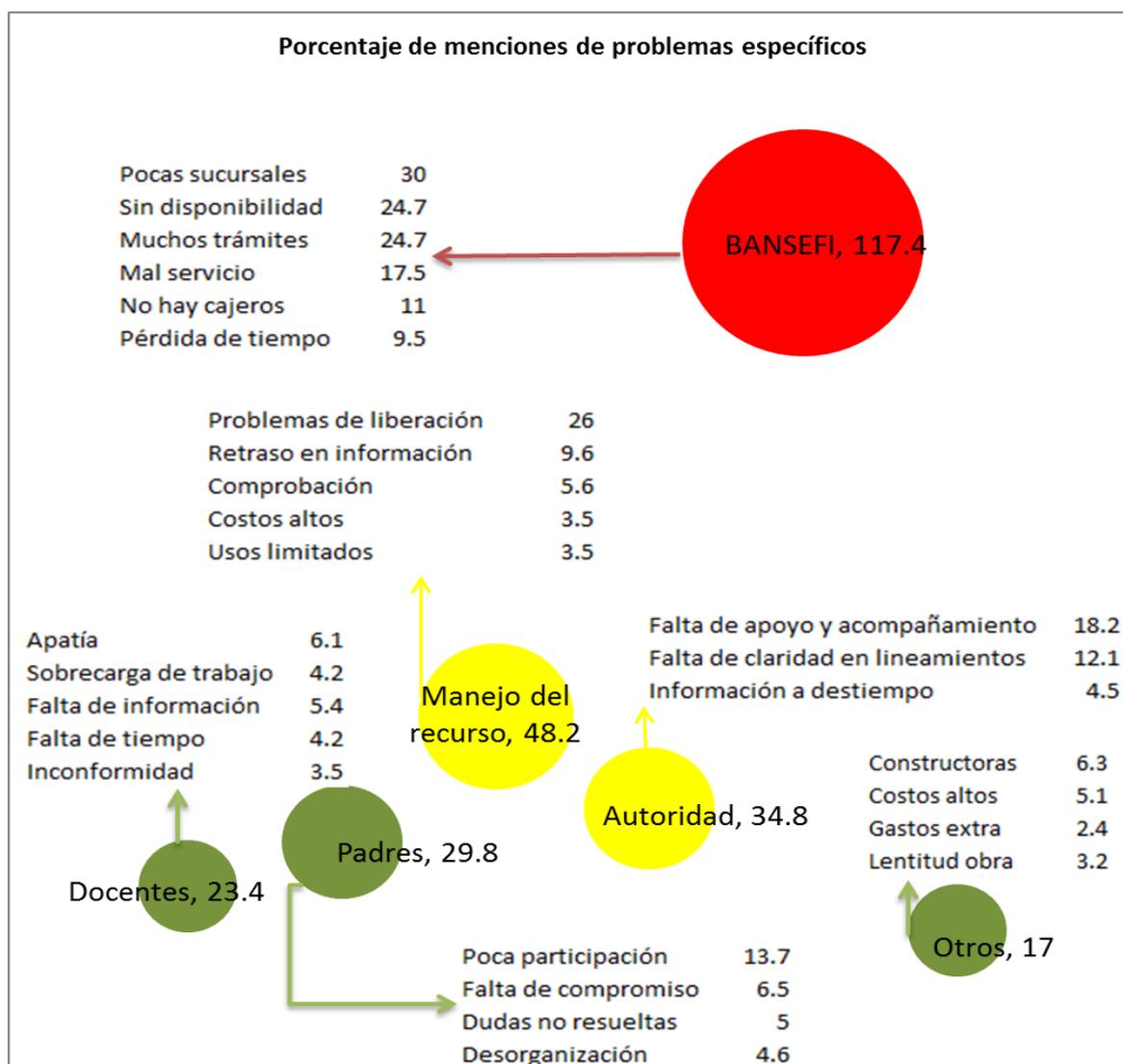


Foto: Anteproyecto, Escuela Alfredo Nobel, Puebla

Problemas operativos a resolver

Uno de los propósitos para realizar el presente estudio fue diagnosticar los obstáculos y dificultades para operar el Programa en las escuelas. Por ello, se incluyó, tanto en el cuestionario para directores como en el de docentes, una amplia sección amplia de preguntas abiertas. A fin de que pudieran expresarse en su respuesta, se les cuestionó directamente sobre los obstáculos en diversos rubros.

En el siguiente esquema se muestran los problemas más frecuentemente mencionados de forma espontánea por los directores; el número al lado derecho de la etiqueta representa el porcentaje de veces que fue mencionado el tema como problema. Los círculos verdes representan problemas con baja frecuencia (menos de 30%), los círculos amarillos representan problemas con frecuencia media (30 a 50%) y el círculo rojo, referido a BANSEFI, es claramente un tema de frecuencia muy alta. Debido a que un director pudo haber mencionado más de un problema relativo a la misma categoría, el porcentaje puede ser superior a 100.



Por su relevancia, se realizó una selección de respuestas de los directores que permiten tener mayor claridad de los aspectos que requieren atención, es decir de los círculos amarillos (manejo del recurso y autoridad educativa, y del círculo rojo: BANSEFI).

SOBRE LA LIBERACIÓN DE RECURSOS

Problemas relativos a la liberación de recursos

Directores de diversas escuelas y entidades señalaron que los recursos no llegaron cuando se esperaban, lo que ha propiciado endeudamiento o suspensión de la obra. Aunque aparentemente no es un problema grave, es importante tenerlo en cuenta porque en algunas escuelas éste puede ser un factor que entorpezca el proyecto y afecte la percepción positiva del Programa en la comunidad escolar.

- “Total descontrol, ir por 10 mil pesos cada día es caótico y apenas van a autorizar transferencia cuando mi obra casi está concluida” (Director de escuela 13DPR1275W de Hidalgo)
- “La información no ha fluido adecuadamente, lo que debimos saber al principio ha llegado al final. Los recursos tardan en llegar, falta un 25% en entregarse. Ese 2% al INIFED no se había contemplado ya que no se sabía. Tampoco hemos sido visitados por ese organismo.” (Director de escuela 04DPR0468W2 de Campeche)
- “En el mes de septiembre se firmó el convenio de la aceptación de programa, en diciembre inició la construcción de aulas y se acudió al INIFECH para firmar contrato, solo se ha podido ejercer el primer componente. El segundo componente y las asesorías no se han podido ejercer debido a que no ha sido depositado el dinero” (Director de escuela 07ETV1025D1 de Chiapas)
- “Se ha notado en la recepción del recurso atraso ya que desde noviembre-diciembre debió haberse dado la parte que corresponde al 45% y estamos en enero y nada”. (Director de escuela 31DPR1727X de Yucatán)
- “Se realizó el programa de la reforma educativa; tomando en cuenta necesidades prioritarias, se entregó el proyecto a la autoridad inmediata superior, pero el apoyo económico en noviembre y enero ya no llegó, y en este momento se le debe a los acreedores”. (Director de escuela 15EST0770Y del Estado de México)
- “Todo ha sido normal solo que no se ha cumplido con las fechas pactadas en los lineamientos sobre depósitos y transacciones obstaculizando un poco el avance de las obras”. (Director de escuela 08PRO883G de Chihuahua)
- “La tarjeta en donde nos iban a depositar el recurso no llegó a tiempo y retrasó la obra de rehabilitación de los espacios educativos.” (Director de escuela 24DPR151101 de Veracruz)

Problemas relativos a la información sobre cómo comprobar

- “No sabemos bajo qué reglas de operación se deben realizar las comprobaciones, ya que al realizar la contratación en una constructora sale mucho más cara la obra que con un ingeniero o albañil que nos pudiera facturar y nos rindiera más el recurso.” (Director de escuela 26DES0024H1 en Sonora)
- “Como docente lo que no me agradó es la falta de capacitación de los requerimientos, características que debe cumplir para la comprobación, lo que hace que el trabajo en lugar de realizarlo una vez se tiene que realizar dos veces y tardarnos más para todos los documentos.” (Director de escuela 13DPB0211D de Hidalgo)
- “No tenemos la información suficiente para realizar la comprobación de la aplicación de recursos ni sabemos en qué oficina ni tiempos” (Director de escuela 08ETV0048G de Chihuahua)

Problemas relativos a los rubros en los que invertir

- “En cuanto a la adquisición hay limitaciones que no permiten comprar cosas que son importantes para la comunidad escolar.” (Escuela 07ETV1226A1 de Chiapas)
- “En la distribución de los recursos debe darse un mayor porcentaje al material didáctico y la mejora de aprendizajes.” (Escuela 25DPR2045P de Sinaloa)

SOBRE LA AUTORIDAD

Problemas por falta de apoyo y acompañamiento

- “Considero necesario algún esfuerzo de acercamiento y seguimiento, incluso para el momento de analizar las prioridades en cuanto a necesidad, la asesoría al aprobar el presupuesto de una obra que se concesionó a una constructora. Ya que en este ramo no es la especialidad de un directivo. También la visita durante el proceso de los trabajos de rehabilitación con una valoración técnica”. (Director de la escuela 22DES0023M1 de Querétaro)
- “La supervisión no ha apoyado, al contrario obstaculizó ya que un día suspendió los trabajos de los sanitarios. Al inicio este programa lo tenía escuelas de calidad y daban mayor información, después pasó a otro departamento parece que recién creado y la información llega después, aunque al pedir información parece no ser a veces la adecuada”. (Director de la escuela 04DPR0468W2 de Campeche)
- “La supervisión desconoce información clara y no ha permanecido en trabajo con el programa”. (Director de la escuela 25DPR0120S de Sinaloa)
- “Por parte del programa estatal una excelente atención. En el caso de la supervisión de CEDE Motul, no de mi supervisor si aclaro una porquería en vez de ayudar solo me perjudicarían. Aclaro no mi supervisor la supervisión de CEDE que me fue asignado”. (Director de la escuela 31DPR0431F de Yucatán)

Falta de precisión sobre lineamientos

- “Poca información ya que esta no se da de manera específica y esto repercute en la distribución de los recursos y en la ejecución” (Director de la escuela 31DPR0633B de Yucatán)
- “Falta el apoyo con la información oportuna y clara sobre cómo se debe operar el programa”. (Director de escuela 27DPR0961I1 de Tabasco)
- “Les hace falta información: unos nos dieron al inicio libertad para hacer y comprar o construir lo que la comunidad decidiera y así se informó, por lo que las personas de la comunidad decidieron y ya no quisieron cambiar sus acuerdos, pero después nos dan otra información y nos meten en problemas”. (Director de la escuela 07DPB0008H1 de Chiapas)

SOBRE BANSEFI

Insuficiencia de sucursales y cajeros

- “Pues un obstáculo enorme fue que el monto y la manera en que se retira no es la más apropiada ya que provoca un desgaste enorme en el traslado, en la economía y sobre todo en tener que ausentarse una hora o dos para poder realizar el retiro hasta el lugar más cercano” (Director de escuela 22DPB0037V de Querétaro)
- “Ha sido una tarea complicada, considero que no tienen la capacidad para la atención, los directivos no podemos tardarnos tanto tiempo fuera de la escuela. Han sido jornadas larga de 4 a 5 horas de espera. En la región no se disponen de sucursales más que dos fuera del municipio a la que pertenece. La política que tiene para disponer del recurso está muy restringida, los programas que atiende son muchos y los trámites muy tardados, qué calvario”. (Director de escuela 22DES0023M1 de Querétaro)
- “Muy en desacuerdo con este banco pues solo hay 2 en Mérida, el cajero todo el tiempo está fuera de servicio cuando voy a hacer tramites me llevo 5 o más horas en espera”. (Director de escuela 31EPR0037C de Yucatán)
- “Servicio lento, no hay sucursales en la localidad el banco más cercano está a 50 kilómetros de la comunidad, no cuenta con todos los servicios, ni cajeros, mal servicio.” (Escuela 31ETV0144K de Yucatán)
- “El único obstáculo es que tiene uno que trasladarse hasta la ciudad de Puebla para poder retirar el recurso, ese sería el único obstáculo la distancia.” (Escuela 21DST0141U1 de Puebla)
- “Que el BANSEFI más cercano está ubicado en Chihuahua y la escuela está en otro municipio, se hace uso de los cajeros pagando la comisión que estos cobran.” (Escuela 08DTV0138Z de Chihuahua)
- “El banco es un fiasco, sus sucursales están muy lejos y la atención es pésima, no hay cajeros y los que hay muchas veces están inservibles (Director de escuela 27DPR2088L2 de Tabasco)

- “Muy buen servicio. Lástima que en nuestro municipio no hay una sucursal y tenemos que trasladarnos a la capital del estado o sea Saltillo.” (Director de escuela 05DPR1403S1 de Coahuila)

Restricción en retiros

- “Que solamente nos permiten retirar \$10,000 en ventanilla y se me dificulta estar viajando 250 km para realizar un retiro para el ejercicio del recurso”. (Director de escuela 04DPB0034I1 de Campeche)
- “No se cuenta con servicios bancarios cercanos para realizar las operaciones de disposición del recurso, solo se puede disponer de 5000 pesos por día lo que implica pérdida de tiempo para realizar las operaciones de compra y pago”. (Director de escuela 21DPB0810H1 de Puebla)
- “Muy mala no puedes retirar más que de 10 en 10 y para hacer transferencia te piden infinidad de documentos.” (Director de escuela 31ETV0126V1 de Yucatán)
- “Algunas veces no había dinero” (Director de escuela 08ETV0017N Chihuahua)
- “BANSEFI limita los retiros en ventanilla solo en la sucursal donde se abrió la cuenta, eso retrasa y es poco práctico al no tener disponibilidad ni de cajero ni de efectivo en otra parte.” (Director de escuela 07ETV1226A1 de Chiapas)
- “En primera instancia hubo un problema por la forma de retiros del recurso, pero posteriormente se resolvió con los traspasos bancarios y cheques y formas de compra.” (Director de escuela 31DST0027I de Yucatán)

Muchos trámites

- “Muchos trámites”. (Director de escuela 04DPR0478C1 de Campeche)
- “Al principio la tarjeta se tenía que cambiar y se tardaron más de un mes para realizar la corrección”. (Director de escuela 13DPB0211D de Hidalgo)
- “Solo que son muchos los documentos que solicitan para transferencias y sellos que se tienen que dar para utilizar dichas transferencias.” (Director de escuela 25DTV0071Z de Sinaloa)
- “Porque no te atienden si no llevas el contrato, cuando en otros bancos pides tus estados de cuenta, sin necesidad de llevar el contrato.” (Director de escuela 27ETV0196D1 de Tabasco)

Mal servicio en general

- “Insuficiente el servicio y la información.” (Director de escuela 07EPR0016Q de Chiapas)
- “Debe existir mejor personal en el banco para que la atención sea con mejor claridad y rapidez”. (Director de escuela 13DPR2661W de Hidalgo)
- “Son muy lentos y prepotentes en el servicio” (Director de escuela 13DPB0230S de Hidalgo)
- “El banco BANSEFI por desgracia es una institución con un servicio lento, lo que implica una espera lenta, tiene poco personal por lo tanto tarda uno demasiado tiempo, a veces se va el sistema por el número de usuarios”. (Director de escuela 07ETV1025D1 de Chiapas)

- “Es un servicio muy tardado”. (Director de escuela 22DTV0100G de Querétaro)

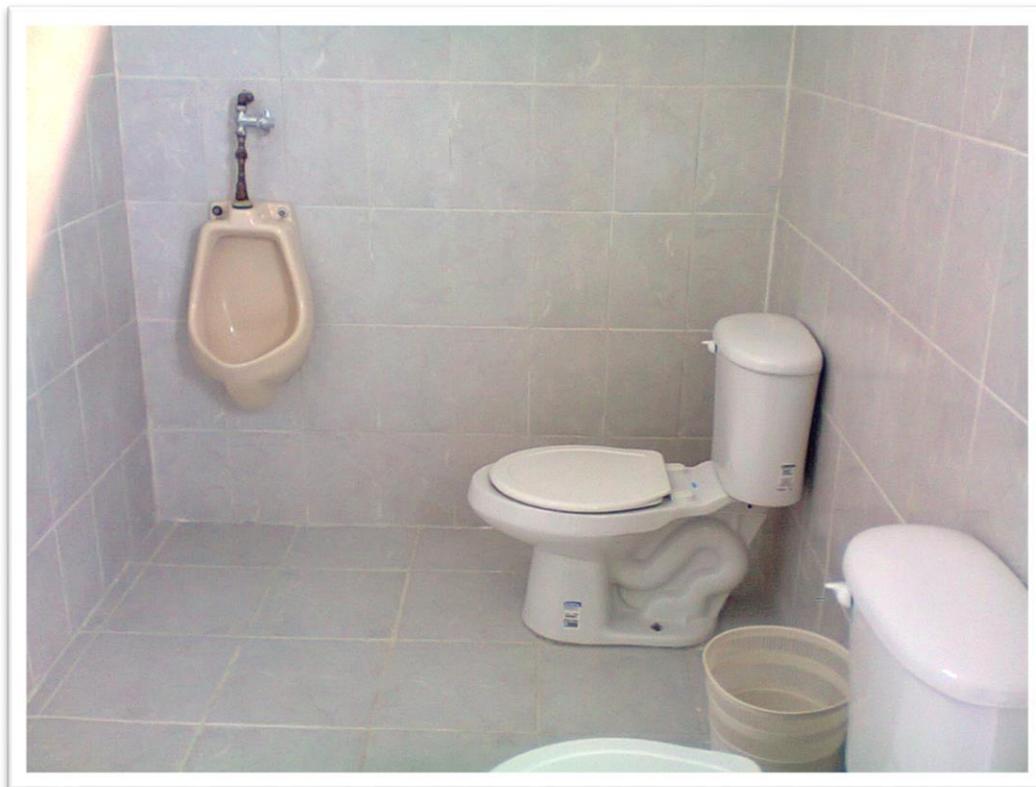


FOTO: Mejora de baños. Escuela Primero de Mayo, La Guadiana, Parras, Coahuila.

Para profundizar: grupos de enfoque con maestros

Esta sección del documento es el resultado del análisis cualitativo de los grupos de enfoque realizados tanto con directores como con maestros en siete estados, con una muestra de dos escuelas beneficiarias del Programa por estado (14 grupos focales en total).

El análisis de la información registrada en los grupos de enfoque permite constatar que la mayoría de los docentes de las comunidades escolares beneficiadas por el PEE participaron en la elaboración de la ruta de mejora de sus escuelas en el ciclo escolar 2014-2015, y que estas contemplaban las necesidades que el Programa se propone atender.

Se da cuenta de la opinión de estos actores sobre el monto del recurso que recibieron para sus planteles y sobre los procesos que se siguieron para decidir en qué utilizar los fondos. Finalmente se presentan las percepciones de los maestros sobre las inversiones realizadas y la normalidad mínima; la deserción y el ausentismo; la convivencia escolar sana, pacífica, democrática e inclusiva; y la evaluación y rendición de cuentas.

La ruta de mejora del ciclo escolar 2014-2015 y el PEE.

Al inicio del ciclo escolar 2014-2015 la mayoría de los docentes participaron —con directores y a veces con supervisores— en la elaboración de sus rutas de mejora. Es importante reconocer que, aun cuando no todas las comunidades escolares sabían que habían sido seleccionadas para participar en el PEE⁵, estas explicitaron necesidades escolares plenamente coincidentes con los fines de dicho programa.

Los diagnósticos de las rutas de mejora comentadas por los docentes muestran el interés en superar los rezagos académicos de los estudiantes, particularmente, en matemáticas y en español. Pero, también destacan las necesidades más relevantes en lo que se refiere a equipamiento (computación e internet), insumos y materiales didácticos, así como a las obras mayores para la creación de espacios o para la rehabilitación de la infraestructura escolar. Igualmente señalan la necesidad de integrar más a los padres de familia y de dar a conocer las problemáticas sociales que viven los alumnos en sus localidades (Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Yucatán).

“En Ruta de Mejora se plasmó todo desde un inicio las necesidades que se tenían. Y es que desde el curso pasado ya nos habían avisado que la escuela se había incorporado al programa Escuelas de Excelencia sólo que desconocíamos el monto del recurso...”
(Escuela primaria Cinco de Mayo, El Durazno, Hidalgo)

⁵ Pareciera que únicamente los docentes de Hidalgo fueron informados con anticipación de su participación en el PEE; los maestros de Puebla y de Yucatán expresaron ser informados a destiempo.

“Con la participación de los compañeros hemos realizado un estudio minucioso de cada una de nuestras prioridades...Nos sirve de mucho porque inmediatamente focalizamos nuestras necesidades...”. (Escuela Mariano Matamoros, Puebla)

“La ruta a grandes rasgos implica hacer un análisis y reflexión sobre las necesidades que tienen los alumnos y la institución...” (Escuela Benito Juárez García, Comitán de Domínguez, Chiapas)

“Está enfocada al español y matemáticas para abatir el rezago... [también] actividades que favorezcan la convivencia...Trabajo planeado para abatir el rezago. Mes con mes se proponen metas y encargados a cada meta (Escuela Primaria Francisco Márquez, Ciudad Juárez, Chihuahua)

“...Esta escuela cuenta con una buena infraestructura material por lo que la ruta de mejora está encaminada a la parte académica... especialmente en las asignaturas de español y matemáticas que es donde se están enfocando los esfuerzos. Por tal razón la ruta de mejora en lo que se refiere a la infraestructura está muy limitada... [aunque es] necesario reforzar áreas y adquirir material didáctico de matemáticas y para talleres para docentes...” (Escuela CCT Ing. Salvador Sánchez Colín, San Miguel Jagüeyes, Huehuetoca, Estado de México)

En la mayoría de los grupos se destacó —enfáticamente— la importancia de contar con el equipamiento necesario para aprovechar las tecnologías de la información en las actividades de enseñanza y aprendizaje para que los alumnos tengan opciones de acceso a la información. Pero también para que directores y docentes las aprovechen como herramientas de apoyo, incluso en tareas administrativas, para alcanzar la ruta de mejora que se han planteado.

“Al tener infraestructura y material técnico [equipos de cómputo] se genera mejor ambiente de trabajo y [se] favorece el proceso de enseñanza aprendizaje” (Secundaria Federal 17, Chihuahua).

“En las competencias matemáticas, nos va a servir la tecnología para que los alumnos investiguen, (por ejemplo de los grados de los ángulos)...en los libros algunos de los ejercicios matemáticos están muy limitados. También a ellos les gusta investigar y buscar cosas, como problemas de razonamiento, todo eso nos va ayudar bastante” (Escuela Melchor Ocampo, Tenextepec, Puebla).

“... antes al maestro le llevaba tiempo hacer una lámina, ahora ya mediante el uso de las TIC’s, con las diapositivas, igual los alumnos van teniendo conocimientos, en el uso de la innovación” (Primaria Cinco de Mayo, EL Durazno, Hidalgo)

“Siempre he dicho que la tecnología es muy importante cuando se sabe administrar. Se pueden generar nuevas estrategias para evaluar, más sencillas, más rápidas, donde el maestro se desgaste menos y el alumno se integre al proceso educativo y se le pueda evaluar” (Escuela Mariano Matamoros, Puebla).

Opiniones sobre el monto del recurso recibido.

Prácticamente todos los directores y docentes participantes coinciden en señalar que cuando les llegó el recurso quedaron sorprendidos por el monto y pensaron que era mucho dinero. Sin embargo, al evaluar con personal técnico las condiciones de las escuelas, los directores y docentes de Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Puebla y Yucatán, cayeron en la cuenta de que el recurso asignado no les permitiría satisfacer de una sola vez todas sus carencias. Eso propició que las comunidades escolares, en algunos casos, se vieran obligadas a redefinir sus prioridades.

“Fuimos afortunados con esta oportunidad...contentos, satisfechos [con el monto del recurso recibido] y quisiéramos cubrir otras necesidades que se tienen en la escuela...” (Escuela Primaria Guadalupe Victoria, Mérida, Yucatán).

“con esto se beneficiaron pero aún se requiere de una aportación aún mayor, pues sólo se podían elegir algunas cosas para gastar pero aún quedan más cosas por hacer” (Escuela Primaria Francisco Márquez, Ciudad Juárez, Chihuahua)

“No viene a resolver la problemática completa, pero sí nos sirve, si se sabe a provechar” (Escuela Mariano Matamoros, Puebla).

“...consideramos que esta cantidad en términos económicos vendría siendo como un subsanar una partecita del quehacer educativo, porque realmente los materiales que se están comprando ahorita sí se están ofertando para todos los alumnos. Pero si nosotros vemos en términos estadísticos la cantidad de alumnos (269 alumnos) que hay y el material que hay, vemos que se requiere de más” (Escuela Emiliano Zapata, Ciudad del Carmen, Campeche).

“...debería haber un seguimiento a las escuelas ya que las necesidades básicas van a continuar año con año y hay que abatirlas” (Escuela Primaria Guadalupe Victoria, Mérida, Yucatán).

Participación en toma de decisiones

De acuerdo con los supuestos del PEE los procesos de toma de decisiones para la inversión de los recursos recibidos deben incluir la participación de directores, docentes, miembros del CEPS y de los padres de familia. A pesar de las dificultades que estos procesos implican, es destacable que, de acuerdo con los comentarios de los docentes, en la mayoría de las escuelas las decisiones fueron tomadas con la participación de los diferentes actores. Ha de advertirse que esta inclusión fue distinta para ejercer los recursos del componente 1 que para aplicar los del componente 2: en la primera intervinieron hubo más actores técnicos (instancias estatales encargadas de la infraestructura escolar, proveedores, etc.) que en la segunda.

En la toma de decisiones, sobre todo respecto al componente 1, participaron el director, los docentes y padres de familia (Chihuahua, Estado de México y Yucatán). En otros casos, también

participaron algunos miembros de los CEPS (Campeche, Puebla) o personal de las instancias estatales para la infraestructura educativa (Chihuahua, Hidalgo, Yucatán).

Problemas en la implementación del PEE

Desde la perspectiva de los directores y docentes los principales obstáculos que han encarado durante la operación del PEE son los siguientes:

- Problemas en la información y en su comunicación.
- El manejo del tiempo en las distintas actividades: exigencia de celeridad para entregar documentos y trámites que se les requiere a las escuelas; y lentitud en aspectos como la transferencia de los recursos.
- La atención de BANSEFI.
- Dificultades en la selección de los proveedores más pertinentes para las comunidades escolares.

Información sobre el PEE.

La información del Programa que se aporta al director es crucial para que ejerza su liderazgo y la comunidad escolar en pleno pueda tomar decisiones bien documentadas. Sin embargo, casi todos los directores y docentes destacaron la falta de información clara y puntual sobre el Programa y sus procedimientos (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Puebla). Es indispensable verificar que las coordinaciones estatales del PEE cuenten con toda la información del programa⁶ o que las autoridades educativas federales les informen con debida oportunidad las modificaciones que realizan al Programa.

Los directores y docentes de Campeche y de Hidalgo proponen evitar confusiones solicitando a las autoridades federales que diseñen prontuarios que incluyan la información más relevante, incluidos los aspectos jurídicos que supone la contratación de los proveedores y la compra de materiales para las construcciones escolares.

“...primero nos dijeron que nosotros teníamos que hacer el contrato, entonces hicimos el contrato, [pero]... hacían falta elementos legales para hacer el contrato... Son obstáculos administrativos y los tiempos del programa generan muchos conflictos por la inestabilidad de acuerdos...El programa es bueno, lo que no es bueno es el proceso, y la información que nos van dando poquito a poquito y que las cosas las piden de un día para otro, desde

⁶ Incluso durante la realización de los grupos de enfoque, hubo directores que manifestaron dudas acerca de la elaboración de los contratos y de cómo aplicar los recursos del componente 2 (Telesecundaria 998, Mitziton, Chiapas; Escuela Melchor Ocampo, Tenextepec, Puebla; Escuela María Pacheco Blanco, Ciudad de Carmen, Campeche).

septiembre (2014) nosotros ya lo teníamos todo listo, pero nos dicen, espérense hasta que se den indicaciones. Todo a la carrera sale mal” (Escuela Melchor Ocampo, Puebla).

“La información es muy raquítica, la asesoría fue muy limitada, se enfocó en sacar presupuestos de cosas que yo como maestro desconozco. Muchas de las cosas que se van a comprar, como los pisos, no sabemos cuántos metros, etc., requerimos asesoría para hacer esto” (Escuela Melchor Ocampo, Puebla).

“... cuando se decidió por toda la comunidad escolar construir este domo para la cancha de básquet y la plaza cívica, la verdad que no nos pusimos a pensar en el hecho de ser los propios gestores, pensamos como si fuera un pequeño techo en la casa. Cuando nos dimos cuenta que teníamos que buscar quién nos hiciera el diseño, el plano, el arquitecto, el ingeniero y que todo eso cuesta... además de eso tenemos que hacer un contrato y que tuvimos que hacer el ensayo de un contrato. Todo eso nos da una idea de la magnitud de la responsabilidad que hay en esto...es dinero federal y tiene que estar sujeto a cierta normatividad...Yo creo que esta primera parte del programa nos agarra así como ir aprendiendo en el camino, pero que bueno sería que nos reunieran para capacitarnos” (Escuela María Pacheco Blanco, Ciudad de Carmen, Campeche).

Manejo de tiempos y calendarios

Otro obstáculo para la operación del programa, que manifiestan casi todos los directores y docentes, tiene que ver con el manejo de los tiempos por parte de las autoridades federales o estatales: pasan de la celeridad e inmediatez para solicitar documentación, a la demora para informar sobre modificaciones y sobre todo para la entrega de los recursos.

Es necesario que las autoridades contemplen que cuando no se avisa oportunamente del retraso en la entrega del recurso se generan varias dificultades: se posponen las obras; se afecta la cotidianeidad escolar, y, lo más delicado, se genera un clima en que se cuestiona la honestidad de autoridades estatales o de los directores debido a los rumores que surgen en las comunidades escolares.

“...el aviso llegó de un día para otro, una tarde después de las 4 y media llega el coordinador del estado y dice: urge su proyecto. Y aunque ya teníamos algo avanzado esto no nos permitió ver otras necesidades prioritarias...” (Escuela primaria Cinco de Mayo, El Durazno, Hidalgo)

“La obra se encuentra parada porque el recurso no llega. Esto trae como consecuencia el que como docentes nos estamos limitando de muchas actividades. Los espacios están muy reducidos, están cerradas gran cantidad de áreas por lo que todos los niños no pueden jugar en el receso; tenemos que dividirlos en dos tiempos ya que el número de alumnos es alto” (CCT Salvador Sánchez Colín, Huehuetoca, Estado de México).

“Vamos a hacer una observación: primero las prisas para tramitar el recurso, las carreras. Después pasó mucho tiempo y hasta ahorita apenas estamos ejerciendo el componente dos, ayer a penas no los trajeron el equipo de cómputo, material didáctico, material recreativo y deportivo para los niños, los muebles los tuvimos que regresar porque son del componente 1 porque no lo han autorizado, es el componente 2 el que hemos ejercido”. (Escuela Melchor Ocampo de Tenextepec, Puebla)

“Los tiempos no fueron los adecuados para aplicar el proyecto, el recurso se entregó con retraso y el tiempo para ejercerlo en algunos casos fue poco y generó tensión en la comunidad escolar” (Primaria Francisco Márquez, Chihuahua y Secundaria Federal 17, Chihuahua).

“...para no suspender clases, se tuvieron que reorganizar los horarios, por ejemplo, de los recreos que se redujeron a 15 minutos y por grupos porque están utilizando sólo un patio y como es una escuela numerosa, no caben todos los alumnos. Por seguridad no es posible ocupar el patio más grande en donde se están efectuando las obras” (Escuela María Pacheco Blanco, Ciudad del Carmen, Campeche).

Respecto a las calendarizaciones de las ministraciones de los recursos, con el fin de evitar afectaciones a la dinámica escolar los docentes sugieren que el recurso pueda ser ejercido en los períodos vacacionales para facilitar las obras y la instalación de equipos.

El ejercicio del recurso y los proveedores

Si bien abundaron en los grupos de enfoque los comentarios positivos sobre la autonomía de gestión que el PEE propicia, los casos negativos fueron señalados más detalladamente. Es muy relevante percatarse que, en una misma entidad, se registraron ambos tipos de testimonios al menos en el caso de Hidalgo.

“...los maestros señalan la importancia de destacar el trabajo hecho por el director porque el gobierno del estado daba los costos en cierta cantidad, pero él ha buscado por aquí y por allá para que se optimice el recurso y nos alcance para más...Era muy fácil decir “mándeme y sólo me construye esta parte” y él ha buscado para que alcance para más... también ha construido otras alianzas...por ejemplo con la presidencia municipal...(Primaria Francisco Villa en Tezontepec, Hidalgo)

“Había muchos pretextos para las empresas que realizarían el trabajo para la escuela, querían que fueran las que ellos [instancias estatales responsables infraestructura] proponían. Les demostramos con hechos, que con sus empresas el costo se duplicaba y que el recurso no alcanzaba ni para el domo. Presentamos nuestras propuestas con otras empresas alternas que buscamos entre todos, docentes, padres y director, y que se acerca a todas las características que se requerían y que el trabajo lo realizaban en menos de la mitad del costo que sus empresas. Al final lo que cuenta es optimizar y que esté seguro. Y

la empresa propuesta por nosotros cumplió. Nos está trabajando al 100%" (Escuela Primaria Francisco Villa, Tezontepec, Hidalgo).

Aun desde su perspectiva crítica los directores y docentes participantes en los grupos de enfoque reconocen la pertinencia del PEE y consideran que está contribuyendo a alcanzar las metas de sus rutas de mejora o lo hará cuando concluyan con sus obras o proyectos pendientes. No obstante, han de sopesarse las situaciones señaladas por directores y docentes en las que les pareció inadecuada la forma en que se ejerció el recurso del componente 1. Algunos docentes de Campeche, Hidalgo y Yucatán señalan que hubo "candados" en el ejercicio del recurso que les impidió resolver más eficazmente sus necesidades; particularmente cuestionan el proceder del personal enviado por las instancias encargadas de la infraestructura escolar.

Estas circunstancias debieran atenderse inmediatamente en la medida en que pueden afectar negativamente el liderazgo del director y propiciar conflictos en las comunidades escolares.

"... hubiera sido mejor que nos construyeran el salón en lugar del dinero, ya que los papás estuvieron al tanto de la cantidad que se le otorgó a la escuela y al venir y ver las mejoras dudan de que todo el dinero haya sido usado para la actividad de la ruta de mejora que se planteó al principio" (Escuela Primaria Guadalupe Victoria, Mérida, Yucatán).

"El programa al principio ofrecía algo muy atractivo, *al paso del tiempo llegan las personas encargadas [ingenieros del IDEFEY] y nos hacen ver la realidad que es otra cosa [de la] que nosotros entendimos... La división del recurso en dos componentes estuvo al principio demasiado clara, pero tras la visita del ingeniero todo fue confuso. El presupuesto que el ingeniero nos dio fue demasiado elevado, si nos hubieran permitido cotizar con otras construcciones podríamos haber realizado más cosas...El programa ha beneficiado... en la reparación de algunas grietas de las aulas pero sí, pudo haber sido más provechoso, aún estamos en la primera fase y debemos aprovechar... Que se eliminen esos candados que le ponen a cada escuela para poder verdaderamente, ejercer la autonomía escolar... puede mal interpretarse el hecho de que tengamos que a la fuerza elegir a alguno [proveedor] que se encuentra en la lista, estos ingenieros nos dan presupuestos demasiado elevados"* (Telesecundaria Rómulo Rozo, Yucatán).

"...a la hora que yo digo que voy a contratar a una empresa que no es de ellos, *recibimos presión para que contratáramos gente que INIFED nos estaba proponiendo. Los costos de las empresas propuestas por el INIFED eran muy elevados"* (Escuela María Pacheco Blanco, Ciudad del Carmen, Campeche)

"...el IDEFEY pone candados, *sólo ellos pueden trabajar con el catálogo que asigna la Secretaría, ya que los costos son muy elevados a que cotizáramos con otra constructora que no fuese de la Secretaría...Si con \$698 mil pesos puedo comprar una casa ¿por qué no puedo construir un salón y un baño?..."* (Primaria Guadalupe Victoria de Mérida)

“El punto ahí es que la SEP manda ya sus proveedores, no sé qué convenios tengan ellos cuando se supone que tiene que ser libre, porque ahora la escuela es ya autónoma y puede elegir sus mejores productos, sus mejores precios, pero a veces nos limitan esas cuestiones, -“únicamente compra con este”..... - entonces el precio está muy elevado. Yo creo que habrá que analizar ese aspecto” (Primaria Cinco de Mayo en El Durazno en Hidalgo)

El anterior es un punto clave a reflexionar, ya que comienza a surgir la percepción de que se está aprovechando el programa —en lo que toca al recurso del componente 1— para favorecer a algunos proveedores, especialmente a los que tienen relación con las instancias gubernamentales involucradas en el programa.

Impacto de las acciones realizadas en las escuelas

Para concluir se exponen los impactos de las actividades emprendidas en las rutas de mejora de las escuelas, percibidos por directores y docentes hasta el momento de los grupos de enfoque.

Es indudable que los directores y docentes participantes reconocen ampliamente las bondades del PEE. A pesar de las dificultades que debieron afrontar en el ejercicio de los recursos del componente 1, reconocen las mejoras de la infraestructura, las instalaciones y el equipamiento en sus escuelas; además de ser apreciable su satisfacción respecto al ejercicio de los recursos del componente 2. Consideran que el PEE efectivamente contribuye a alcanzar los objetivos de la ruta de mejora.

Normalidad mínima

Desde la perspectiva de la mayoría de los directores y docentes el PEE las obras de infraestructura, la creación de espacios, el equipamiento y los materiales didácticos nuevos, sí posibilitan una mayor asistencia y puntualidad entre alumnos y docentes. Incluso consideran que debido a los cambios visibles en el inmueble y la infraestructura, aumentará la matrícula en algunas de las escuelas participantes.

*“La gente, la comunidad escolar y los alumnos han visto el avance y tanto es así que *sí hemos logrado el tope de alumnos para preinscribir a primero...anteriormente, terminaba el período de preinscripciones y teníamos que ir a tocar puertas para que inscribieran a los niños” (Primaria Francisco Villa, Tezontepec, Hidalgo).**

“...lo importante para que el padre de familia decida inscribir a su hijo es lo que ofreces, en este caso como se ve la escuela y sus instalaciones...que en otras escuelas no le puedan dar y mientras más cosas tenga la escuela más atractiva se volverá y más alumnos habrán” (Primaria Guadalupe Victoria, Yucatán).

“...antes a pesar de que tenían una matrícula reducida y que desde ahí esos alumnos diario venían el 40 o 50%. Ahorita ya es muy esporádico de que no asistan los niños...”. (Primaria Francisco Villa en Hidalgo)

“En cuanto al ausentismo, antes los papás decían “está lloviendo, para qué lo llevo, se van a mojar o algo, mejor no lo llevo” (Escuela María Pacheco Blanco, Ciudad de Carmen, Campeche).

Aprendizajes relevantes y duraderos

Las comunidades escolares están conscientes de que la disponibilidad de recursos y materiales didácticos en las aulas permitirá a los docentes generar mejores ambientes de aprendizaje, e implementar estrategias didácticas novedosas para motivar a sus alumnos y propiciar mejores aprendizajes. Asimismo reconocen que el material de consulta es indispensable no sólo para los alumnos sino también para ellos.

“Creemos que mejorando las condiciones internas [mobiliario y material didáctico] de cada grupo, se pueden formar ambientes favorecedores del aprendizaje de nuestros niños” (Primaria Profesora Eudoxia Calderón Gómez, Estado de México).

“Nos dimos cuenta que los alumnos no sólo son auditivos, sino también visuales, nos damos cuenta que es necesario generar una nueva modalidad de aprendizaje, con esta nuevas herramientas a la mano, sin perder tiempo. [Creemos que] se mejorará la clase... para los alumnos va a ser novedoso y a nosotros nos favorecerá, en el sentido de que los alumnos puedan aprender mejor, ya que tendremos un gran apoyo para que la clase sea amena e interesante...Además, la ausencia de algún profesor ya no será tan notaria, ya que teniendo “cargado el material de la clase” [en memoria] otro maestro podrá darla sin problema. Además si tuviéramos que ausentarnos del salón podríamos rápidamente programar una actividad (como una película) que mantuviera la atención de los alumnos” (Escuela Mariano Matamoros, Puebla).

“...al tener mayores y mejores materiales puedes hacer tu clase más dinámica y atractiva para los alumnos” (Telesecundaria 998, Mitzitón, Chiapas).

“...mejor calidad de aprendizaje, mejor calidad de trabajo del maestro, adquisición de material didáctico e instalaciones más adecuadas mejoran el aprendizaje. La higiene en los baños y la motivación de los maestros hacia a los alumnos para cuidar las nuevas instalaciones e involucrar a los padres de familia en todos los aspectos de la escuela...” (Primaria Guadalupe Victoria, Yucatán).

Convivencia escolar sana, pacífica, democrática e inclusiva

El tema de la convivencia pacífica es un tema relevante con el que se identifican la mayoría de los maestros; se piensa debido a la realidad en la que están inmersas las escuelas.⁷ Desde la mirada de

⁷ El tema de la convivencia pacífica adquiere relevancia en entornos en donde los niños están viviendo conflictos sociales, políticos y religiosos como es el caso de la Escuela Primaria Benito Juárez García, Comitán en Chiapas. En donde los docentes han promovido el respeto a los derechos en el espacio escolar, intentado que los problemas sociales no permeen al ámbito escolar.

los directores y docentes el hecho de permitir a la comunidad escolar ser gestora de sus necesidades, ser quien vigile y opere el Programa, contribuye de manera muy sensible a la convivencia entre padres de familia, alumnos y docentes.

“...en años anteriores otra gente decide por la escuela y realmente las necesidades de la escuela solamente los que conviven ahí todos los días, padres de familia, maestros y alumnos son los que saben” (Escuela María Pacheco Blanco, Ciudad del Carmen, Campeche).

“...el hecho que [el recurso] baje directamente es algo novedoso. Es un apoyo que servirá acorde a la necesidad de cada institución” (Telesecundaria 998, Mitziton, Chiapas).

Se asume como mejora el fortalecimiento de la participación de los padres de familia para poder abatir el rezago educativo. Expresan que la visión de los padres de familia ha cambiado, que la experiencia de participación que el PEE ha favorecido los ha sensibilizado. A lo anterior se suma que, en algunas escuelas, con los recursos han podido contratar a especialistas para impartir pláticas a los padres de familia; además de estar dando prioridad al diálogo como una de las principales formas de prevenir y erradicar este mal en las escuelas.

“...los discos sobre valores, las láminas y material didáctico que obliga a los alumnos a trabajar por equipos, ahí se alimenta la integración y la participación de los alumnos e incrementa el interés de ellos que les permite trabajar en diferentes espacios como que se sienten en el piso, en círculo en grupos, etc.” (Escuela Primaria Guadalupe Victoria, Yucatán).

“el hecho de tener un techo en un lugar donde los niños puedan convivir sin que esté el sol o donde puedan realizarse los homenajes sin temor a que la lluvia lo interrumpa...permite que se trabaje mejor y puedan divertirse” (Escuela Primaria Francisco Márquez, Chihuahua).

“...el padre de familia ve que no es tan fácil, que hay muchas cosas que hacer para que nuestra escuela mejore y entonces eso trae energía y entusiasmo para apoyarnos más en las necesidades de la escuela”.

“Debido a que las clases ya se están haciendo de manera ya no tradicional con actividades recreativas y se ve la participación del alumno y el interés por aprender... Si hay alguna falta, el padre de familia le informa al maestro o le enseña al maestro la causa por la cual no asistió el alumno, y ya hay mejora en la comunicación entre los alumnos-padres de familia-maestros” (Telesecundaria Rómulo Roza, Yucatán).

“Existe una observancia que permite una relación cercana docentes y padres de familia” (Primaria Francisco Márquez, Chihuahua).

Evaluación y rendición de cuentas

El aprecio de los directores y docentes por la creciente participación de los padres de familia, está vinculado con el hecho de que se fortalece la transparencia en la rendición de cuentas.

“Al informarle a los padres de familia se hace la rendición de cuentas sobre montos y su aplicación. Los padres de familia se involucran y observan los beneficios” (Secundaria Federal 17, Chihuahua).

Aunque también hay escuelas en las que los docentes expresan críticas a la escasa eficacia o atención de las autoridades. Y otros que señalan que es prematuro hablar de evaluación del programa en sus comunidades escolares debido a que se encuentra aún en sus primeras etapas y que todavía no se debe “cantar victoria” puesto que los impactos positivos pueden deberse más a otros programas implementados con anterioridad.

“Nuestra mira es mejorar cada día pero ¿cómo mejoramos finalmente? Parte de los actores que les corresponde, algunos cumplen pero otros no. Como en el caso del maestro, el alumno es el centro del proceso educativo, el maestro trata de cumplir para el desarrollo del proceso pero ¿qué pasa cuando no se tiene el apoyo del padre de familia o los espacios necesarios para desarrollar las actividades?, ¿qué pasa si no se tiene el recurso didáctico adecuado o cuando las autoridades no cumplen con su parte?...”. (Telesecundaria Rómulo Rozo, Dzununcán, Yucatán)

“Ha habido una mejoría pero los resultados son de otros programas, ahora es muy pronto señalar cuales son los alcances que hemos obtenido con respecto al Programa de Escuelas de Excelencia. Hemos mejorado el servicio pero en gran parte es con el apoyo de otros programas...todavía no se ha destinado el recurso para la adquisición de los materiales planeados, todavía es muy pronto para emitir un juicio al respecto” (Telesecundaria Rómulo Rozo, Yucatán).



Foto: Aula de medios de Secundaria Técnica 79, Estado de México

La voz de la autoridad educativa estatal

En este apartado se presenta el análisis de las entrevistas realizadas a los coordinadores o representantes del Programa en las 15 entidades evaluadas. Con el fin de abonar a la eficacia es necesario conocer las experiencias y opiniones de estos actores sobre el inicio del Programa y las acciones que han debido realizar para su operación. Este conocimiento permitirá identificar aspectos susceptibles de ser mejorados.

Se exponen primero las condiciones en que el Programa está siendo coordinado por las autoridades y equipos de cada entidad. Posteriormente se da cuenta de las percepciones y problemas que los entrevistados manifestaron sobre los principales momentos y procesos que el PEE implica.

Coordinación y seguimiento del Programa

La coordinación del PEE en los estados es relevante porque se aplica en escuelas que son de su responsabilidad. La autoridad educativa no puede ser ajena a la adjudicación directa a los directores y miembros del CEPS de un monto importante de recursos financieros para ser invertidos en infraestructura, equipamientos o materiales de las escuelas beneficiadas. La actuación de la autoridad estatal es indispensable para una adecuada actuación y coordinación de todos los participantes: supervisores, directores, padres de familia, miembros de los consejos escolares de participación social (CEPS)- habrán de aprender o consolidar diversas habilidades; en particular, directores y miembros de los consejos, por ejemplo, para llevar la contabilidad de los recursos o para tomar decisiones de manera colegiada, etc.

Como en todo programa federal, las autoridades estatales nombraron a coordinadores o responsables⁸ del PEE con la encomienda de impulsar las acciones necesarias de organización y de seguimiento en las escuelas participantes. La responsabilidad de las autoridades educativas también es esencial para orientar las gestiones y procesos que directores y miembros de los CEPS deben concertar con BANSEFI, con el INIFED o con la instancia estatal encargada de la infraestructura escolar.

Las entrevistas realizadas permiten reconocer y detallar los principales retos que los coordinadores o responsables del programa enfrentan en sus respectivas entidades. En este sentido es necesario destacar que en casi todas las entidades hay dificultades de comunicación y enormes distancias entre las secretarías de educación estatales ubicadas en las ciudades capitales y la mayoría de las escuelas beneficiadas en comunidades rurales.

⁸ Las entrevistas aquí analizadas fueron realizadas a coordinadores o responsables del PEE, con las excepciones de Chihuahua, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán; entidades en las que se canalizó la entrevista a otros funcionarios o responsables de otros programas. En el caso de Chihuahua a los coordinadores de logística, de información y base de datos y al asesor general de programas de la Secretaría de Educación estatal. En Puebla al Director General de Educación Básica. En San Luis Potosí al Director de Planeación y Evaluación y en Yucatán a las Coordinadoras estatales del Programa Escuelas de Calidad y del Programa Escuelas de Tiempo Completo.

Tales dificultades de comunicación distan de ser triviales pues aquejan a los directores no sólo para acudir con las autoridades estatales, sino que están presentes en gran parte de las actividades que deben realizar durante la operación del Programa. En las entrevistas abundan los señalamientos al respecto: los directores, solos o acompañados por algún miembro del consejo, invierten tiempo y dinero en hacer viajes, frecuentemente, de muchas horas para realizar trámites en las secretarías de educación estatales, hacer retiros en BANSEFI, asesorarse en otras instituciones o realizar compras de materiales en las ciudades, etc. Por todo esto constituyen un verdadero reto para la coordinación del programa, en la medida en que afectan especialmente a los directores y miembros de los CEPS de las escuelas rurales.

Debido a las distancias y dificultades de comunicación señaladas, las labores de coordinación y seguimiento del PEE en las entidades se realizan de dos formas: indirecta y directa.

- Indirecta a través de “los niveles” y la estructura regional. La estrategia de coordinación y seguimiento predominante entre los directores y los coordinadores del PEE se da a través de los supervisores: en Chiapas, Chihuahua, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán; o sea en más de la mitad de las entidades estudiadas. La mayoría de ellos manifestaron haber organizado, también, reuniones presenciales con los directores para el arranque del programa; planean hacer este tipo de reuniones presenciales con los directores con alguna frecuencia.
- Directa y personalizada. Son menos los responsables del programa que se coordinan con los directores por vía telefónica, correo electrónico o chat. Sucede en Campeche, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Nayarit y Sonora. Esta coordinación es adicional a las reuniones iniciales regionales que llevan a cabo.

“Con los directores...casi todos los días, a través del teléfono y el correo, *lo que ellos necesiten y cuando lo necesiten nosotros les contestamos*. Los días que tienen más contacto son lunes y viernes, porque muchos son maestros que están en zona rural pero son maestros que viven aquí, entonces bajan y *antes de irse [a sus casas] pasan para acá o cuando van a subir se concentran acá*” (CP Campeche)

“...Dependiendo de la urgencia *se aprovecha el consejo técnico donde están todos los niveles presentes. Se mandan comunicados a los miembros del consejo técnico, pero hay problemas de distancia y se manda con los supervisores la información*. Un porcentaje importante de las escuelas, como *el 50 por ciento, tienen problemas de comunicación y [los directores] bajan a los pueblos más cercanos con señal y mandan mensajes solamente los fines de semana*. 520 son de regiones serranas y lejanas y el 50 por ciento no tienen comunicación” (CP Chihuahua)

“*La información se trabaja con los distintos jefes de departamento y con los supervisores principalmente*. Debido a la gran dispersión de planteles que existe en el estado se han creado listas de difusión. *En algunos casos [los supervisores] se coordinan directamente con los directores de las escuelas a través de los medios de información como el internet*.”

También se les ha reunido a los docentes para compartirles la información pertinente.” (CP Chiapas)

“A los directores se les ha dado la suficiente información, se les han brindado asesorías a través de las regiones y de manera individual, ya sea *presencialmente expresando sus dudas en la oficina de este titular, o por medio de llamadas telefónicas y correos electrónicos*. En lo que va del ejercicio del Programa, se han atendido alrededor de 800 maestros. Nos parece que *el cuadernillo de trabajo [sobre el programa]* lleva de la mano al director, pero a veces no somos dados a leer con cuidado o lo interpretamos de una manera diferente y por eso surgen las dudas” (CO, Edo. México)

“*En cada nivel y modalidad educativa cuentan con una persona que funge como enlace, a través de ellos se convoca a reuniones informativas o dispersan oficios para la recabar la información necesaria. También tienen contacto directo con las escuelas y hacen visitas directamente a los planteles beneficiarios en compañía del supervisor de la zona escolar. Y en algunos casos coordinan estas visitas con el representante estatal de los consejos escolares de participación social para reunirse con los padres de familia de los consejos escolares.* (CP Nayarit)

“Dentro de la regla de operación está que *nosotros debemos visitar, dar el seguimiento, la asesoría y verificar que los recursos se estén aplicando correctamente con transparencia*. Eso lo sabemos y lo tenemos muy claro... *pero no lo hemos hecho por lo que le comenté anteriormente: la falta de tiempo debido al tiempo que emplea mandando la información de todo lo que se le requiere*. Sin embargo, comenta que existe mucha comunicación en las 268 escuelas que están bajo su coordinación, en las cuales ya logró entregar 254 tarjetas...” (Sinaloa)

“*La coordinación está en los niveles. El seguimiento se da con los supervisores escolares y ellos se coordinan con los directores...*” (COP Tabasco)

Sobre la selección de escuelas

La selección inicial de las escuelas beneficiarias del PEE fue realizada por la autoridad educativa federal, teniendo como fuente de información *el Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial (CEMABE)* de 2013. Posteriormente las listas de las escuelas identificadas fueron enviadas a las secretarías estatales de educación; con el fin de que, en cada entidad, éstas se validaran corroborando las características y carencias de las escuelas. Estaba previsto que, en los casos justificados, las autoridades estatales pudieran sustituir a escuelas incluidas en el listado preparado por la autoridad federal por otras escuelas con un nivel de carencias similar a las propuestas por el Gobierno Federal.

La selección adecuada de las escuelas (validadas o sustitutas) es una condición necesaria para focalizar adecuadamente el PEE. Por ello es importante destacar que, desde la perspectiva de la mayoría de los coordinadores o representantes del PEE entrevistados, fue un desacierto seleccionar a las escuelas participantes con base en el CEMABE 2013: no contenía información suficientemente actualizada sobre los directores en funciones, ni respecto de las necesidades de infraestructura o de otros recursos de las escuelas. En consecuencia, durante la validación de las escuelas propuestas por las autoridades federales, los equipos estatales encontraron planteles que ya habían sido arreglados o equipados con recursos estatales o por otros programas federales y que, no obstante, aparecían en el listado enviado por el Gobierno Federal.

Así, los coordinadores del PEE en 13 de 15 entidades (Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán) comentaron que la identificación no fue del todo adecuada puesto que había otros planteles con mayores necesidades que los seleccionados. Exclusivamente los responsables del programa en Sinaloa y Tabasco no expresaron objeción con la selección de las escuelas participantes en sus entidades.

“...la información que manejan está desactualizada, hay cambios dentro de las escuelas y eso no lo refleja el censo de CEMABE (2013)...” (RP⁹ Coahuila)

“La selección de escuelas para el programa se hizo en base al CEMABE 2013; y si bien un 90 por ciento del universo está apegado a la realidad, hay un 10 por ciento que no reúne las características de alta marginación o muy alta marginación, lo cual ha generado protestas entre la sociedad y los propios planteles educativos, ya que han quedado fuera instituciones educativas que requieren rehabilitar sus espacios y necesidades básicas” (CP Estado de México)

“...Hubo que hacer una validación territorial de todas las escuelas resultando que en algunas escuelas los datos no correspondían al censo. Había escuelas vecinas que incluso pudieron haber recibido más.” (CP Hidalgo)

Dado que la selección inicial de las escuelas no fue plenamente acertada, algunas entidades intentaron sustituir las escuelas no validadas por otros planteles. Sin embargo, este proceso no funcionó. Algunos de los coordinadores del PEE no estaban bien informados y propusieron sustituir las escuelas no validadas, por otras que no aparecían en el listado de la federación o no tenían el nivel de carencias en el primer decil del Índice de Carencias Escolares. Otra circunstancia señalada por la mayoría de los coordinadores fue que se les dio muy poco tiempo para realizar la sustitución. El equipo de Chihuahua, en el momento de la entrevista, comentó tener todavía sustituciones pendientes de resolver.

⁹ Para ubicar los testimonios de las autoridades, coordinadores o responsables estatales entrevistados, se señala la entidad y se utilizan abreviaturas de los estatus que manifestaron los entrevistados: Responsable de programa (RP), Coordinador del programa (CP), o las siglas de los cargos referidos: Director General de Educación Básica (DGEB) y Director de Planeación y Evaluación (DPE).

Las autoridades educativas de algunos estados decidieron no solicitar la sustitución, aun cuando tenían identificadas otras escuelas con carencias, por temor a que sus propuestas fueran rechazadas (Hidalgo, Sonora). Únicamente los coordinadores de 4 entidades lograron sustituir escuelas de manera satisfactoria: Campeche, Coahuila, Querétaro y Tabasco. Es significativo que los responsables del PERE en las dos entidades en que las sustituciones fueron realizadas sin problemas coincidieran en señalar que contaron con el apoyo de sus respectivas áreas de planeación (Campeche y Coahuila).

“Una de las dificultades a las que se enfrentaron fue la falta de información necesaria para poder hacer las sustituciones y las validaciones de manera adecuada, ya que... hicieron la selección de acuerdo a su criterio y al enviar sus propuestas de sustituciones les fueron rechazadas porque los planteles escolares no contaban con los deciles requeridos.” (CP Estado de México).

“...el Secretario dijo “no podemos arriesgarnos a no cumplir con la fecha estipulada y a no enviar la base de datos o a perder recursos” y dio la instrucción de que la base se regresara “como ellos la enviaron”... Las sustituciones no fueron aceptadas porque una de las escuelas que sugirieron no estaba contemplada dentro del decil 1 y la coordinación no estaba enterada que era obligatorio elegir de la lista...” (CP Sonora)

“...Al proponerse la sustitución...surgía el riesgo de que el recurso no le tocara a nadie... Eso llevó a tomar la decisión de mejor no sustituir ninguna escuela. La entidad prefiere tener la inversión que perderla. No hay escuela que no necesite algo. (CP Hidalgo)

Es importante que el Programa, en los próximos ciclos escolares, ponga mayor atención en la selección de las escuelas. En especial es importante que las autoridades estatales puedan validar las escuelas que la Federación proponga, de acuerdo con los criterios que la propia autoridad federal establezca. La focalización adecuada de los recursos en los planteles que realmente los necesitan contribuye a transparentar los procesos y a evitar las suspicacias de las comunidades escolares o de la población en general. Estas suspicacias se manifestaron en varias entidades, como lo dejan ver los testimonios siguientes:

“Cuando llega el recurso muchas escuelas ya tenían beneficio de otros apoyos municipales u otros programas, lo que generó incomodidad en escuelas no apoyadas por lo que hubo desconcierto. Hubo llamadas de las escuelas, de supervisores de escuelas con carencias y la respuesta fue que el programa estaba iniciando y que vendrían más apoyos. Realmente existe inquietud en escuelas nuevas que no fueron censadas, escuelas de nueva creación con muchas carencias.” (CP Chihuahua)

“El hecho de revocar las sustituciones a las escuelas que no tienen los lineamientos solicitados provoca problemas internos entre autoridades y sindicatos.” (CP Estado de México).

“...algunas de las escuelas [seleccionadas] sí cuentan con suficientes recursos... en el estado de Sonora está el proyecto de Transformación Educativa y hay escuelas que ya han sido mejoradas por parte del gobierno del estado... como ejemplo: la secundaria técnica 12... parece una escuela particular, *secundaria regular que atiende a puros hijos trabajadores de gobierno y le está llegando 1 millón 200 mil pesos. Pudimos haber beneficiado 3 escuelas que se encuentran en contextos rurales que no cuentan con agua o no tienen energía eléctrica.* Obviamente no tienen que ser las que la autoridad educativa local decida tampoco estamos considerando eso, *pero sí nosotros brindar una opción*” (CP Sonora)

Las dificultades para seleccionar desde el ámbito federal las escuelas acreedoras al PEE hacen comprensible la solicitud de los equipos estatales a participar en este proceso, no sólo durante la validación. Si bien los coordinadores del programa de Campeche, Coahuila, Estado de México, Nayarit y Yucatán reconocen la pertinencia de los criterios para la selección de las escuelas, consideran que las autoridades locales deberían ser las que propusieran el listado de las escuelas a ser beneficiadas. La responsable en Sonora pide que las autoridades federales consideren, además de los datos del CEMABE actualizado, la información con la que cuentan las instancias educativas locales.

Esta experiencia inicial indica que cuanto más tiempo transcurra después de que el CEMABE fue levantado menos útil será la información que arrojó. Sería ideal que el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) permitiera mantener información siempre actualizada sobre los inmuebles y el equipamiento escolar. En tanto ello sucede, que puede tomar varios años más, será indispensable disponer de otras fuentes de información. El CEMABE podrá seguir siendo la base para la formulación de los listados iniciales de escuelas a intervenir por algún tiempo más, aunque con confiabilidad decreciente.

Es apropiado que la Federación mantenga el control en la selección de escuelas. Para hacerlo será indispensable que las autoridades estatales le provean de información necesaria de acuerdo con los criterios que esta estime pertinentes para poder tomar decisiones. El establecimiento de protocolos para obtener y compartir la información será cada vez más crítico para la adecuada selección de las escuelas, en la medida que los datos del CEMABE se vayan desactualizando.

Para valorar esta reflexión valga revisar un testimonio de Puebla. Ilustra la discordancia que puede generarse al tener criterios distintos en la selección de las escuelas beneficiarias. Si a la discusión sobre los criterios de selección se sumara la imprecisión de los datos se podrían producir dificultades relevantes para la buena operación del Programa.

“...nosotros tenemos identificadas, con toda precisión, escuelas que tienen mucho más carencias que las 621 que fueron elegidas. *La idea de Puebla era vincular el programa con los municipios que forman parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre...* y se hizo la propuesta de seleccionar escuelas de dichos distritos. Porque, *además, no se les había notificado [a los estados] con qué criterios hacer las sustituciones, desconocían, por ejemplo, que había deciles.*”

Una vez que tuvieron la información precisa se adecuaron a los señalamientos requeridos, sin embargo, su propuesta [la del equipo estatal] era diferente pues *pretendían también que los planteles fueran más grandes [que los seleccionados por la federación] para tener mayor capacidad de gestión administrativa y para beneficiar a más estudiantes.*

Al ver la complejidad del Programa, que los lineamientos no eran del todo precisos en el arranque del mismo, *se les indicó a los maestros que no iniciaran el ejercicio presupuestal, que esperaran a reunir más criterios que le permitieran a la autoridad acompañarlos en el proceso...* A cuatro meses del inicio del Programa, *el 80 por ciento de las escuelas no han gastado su capital, prácticamente están arrancando y la autoridad les ha hecho énfasis en la comprobación de gastos.*" (DGEB Puebla)

Modificaciones iniciales y operación del programa

La mayoría de los responsables o coordinadores del PEE en las entidades señalan que las autoridades educativas federales hicieron en el arranque del programa cambios para su operación. Aunque la mayoría de los entrevistados expresa haberlos asumido, algunos de los coordinadores destacaron que las modificaciones provocaron desfases, retrasos y confusiones.

"...yo le puedo decir que este programa nació y está todavía en incubadora, nació a marchas forzadas y todavía está en incubadora en muchos aspectos...Sobre la marcha hemos ido ajustando de acuerdo al cambio en las normas y lineamientos. [Por ejemplo] respecto a las escuelas que tienen contempladas acciones mayores en su plan de inversión, que deberán ser supervisadas y asesoradas por el INIFED o bien por el organismo estatal que corresponda. Esta instrucción provocó demoras ya que muchas escuelas habían iniciado la construcción...se acaba de reactivar a principios del mes de enero, sin embargo, sigue pendiente la firma de convenios con ICIFED y con INIFED." (RP Coahuila)

"...se supone que el programa, por criterios operativos, establece que el maestro cuente, cuándo va a realizar su ruta de mejora, cuándo va a realizar la capacitación o los consejos técnicos escolares de inicio de ciclo. Es ahí donde debe plantearse la operación del programa y basado en la ruta de mejora y el diagnóstico que ellos vayan a diseñar para el ciclo escolar. Pues ahí es donde debe incorporarse todo y ya eso fue desfasado... La ruta de mejora la diseñaron ellos en agosto y en septiembre-octubre, algo así, llegó la información" (RP Sonora)

Los cambios de directrices del PEE, la celeridad con la que se solicitaron los procesos de validación y de sustitución, así como la falta de información clara desde la Federación, son algunas de las debilidades presentes en los problemas de operación que señalaron los entrevistados. Permiten comprender las confusiones iniciales sobre las reglas de operación entre algunos de los coordinadores, muchos de los directores, e incluso, puede suponerse, entre los funcionarios de las instancias en las que los directores necesariamente deben realizar trámites (BANSEFI, INIFED).

A los problemas anteriores se suma la falta de recursos en las instancias estatales para cubrir los gastos de operación de los directores, indispensables para desplazarse a los sitios en donde se les requiere – con frecuencia, por el tipo de escuelas de que se trata, las distancias son enormes—. En esas condiciones de operación del PEE, las autoridades educativas de las entidades estudiadas hicieron algunas modificaciones en su dinámica organizacional para asistir a los directores y que pudieran recibir los apoyos del programa.

Cambios y tipos de apoyo brindados a directores	Adecuar materiales de información sobre el PEERE, en particular sobre el manejo de los recursos federales.
	Orientar la interpretación de criterios operativos, organizar asesorías o procesos de capacitación (Chiapas, Hidalgo San Luis Potosí, Veracruz, Sonora)
	Resolver los casos en que las escuelas participan en más de un programa federal (Campeche, Estado de México, Yucatán)
	Contratar personal para brindar acompañamiento a los directores (Campeche, Chiapas, Nayarit)
	Formar un equipo técnico con ingenieros y arquitectos (Hidalgo)
	Integrar a la Dirección de Obras estatal para visitar y orientar a las comunidades escolares participantes (Querétaro)
	Incorporar a pasantes de arquitectura e ingeniería en las obras de las escuelas (Tabasco)
	Elaborar manual para los directores (Sonora)
	Viajar a regiones serranas y trabajar en fines de semana (Chihuahua)
	Usar aplicaciones electrónicas para mejorar la comunicación (Puebla, Tabasco, Veracruz); en el caso de San Luis Potosí para el manejo de las tarjetas de débito.

Los testimonios enriquecen la descripción de las necesidades que los equipos estatales han debido cubrir para operar el PEE.

“...contratar a 3 personas para apoyar en la operación del programa: una persona que da seguimiento a la plataforma; una persona que sale a trabajo de campo para dar seguimiento; y otra persona que apoya en la integración de los informes trimestrales de gastos de operación, de supervisión y de anexos técnicos.

Por otra parte, de acuerdo al cuadernillo, muchos maestros tuvieron que modificar su ruta de mejora...los directores requieren información práctica respecto a eventos como la pérdida de la tarjeta o cuando hay reemplazos de directores. También han solicitado asesoría en cuanto a la aplicación del programa en relación a su ruta de mejora, las adaptaciones que necesitan hacer y si tienen dos programas, cómo lo manejan...”. (CP Campeche)

“La interacción y empatía con las escuelas es una de las modificaciones que han incluido en el procedimiento. Es decir, *el trabajar de manera directa con el personal, el trato directo para la orientación y asesoría ha sido fundamental para el correcto desarrollo del programa. Se han realizado ciertas “ajustes”... [y] elaborado materiales para la ejecución de gastos y su comprobación. Se han asignado asesores para atender a los docentes... se les ha brindado el apoyo con los asesores para que ellos entiendan aspectos que tienen que ver con el proceso de elaboración de contratos, comprobación de gastos...*” (CP Chiapas)

Los recursos de operación del Programa parecen ser insuficientes. Se sugiere revisar el porcentaje que se destina para este fin. En los lineamientos actualmente vigentes dichos fondos equivalen a tan solo 1% del monto que se entrega a cada estado. La eficacia del Programa podría mejorar significativamente al recibir los directores un acompañamiento más cercano.

Duplicidad de programas federales

Se destaca como pendiente a resolver que, en varias entidades, están presentes más de uno o dos programas federales. Ello genera confusión y dificultades de operación.

“Asimismo, se ha identificado que hay duplicidad de programas en algunas escuelas participantes, y aunque se hace la sustitución, se han encontrado casos donde primero entran al “programa de excelencia” y meses después, cuentan también con el programa “Escuela Digna”... la solución sería que se les diera a los estados la posibilidad de hacer su planteamiento de escuelas que verdaderamente lo pudieran requerir”, o bien, que haya una mejor coordinación entre las instancias estatales.” (COP Estado de México)

“...había maestros que estaban en tiempo completo, entonces el tiempo completo les da 90 mil y es para ambientes seguros y gestión. Cuando llega el programa de excelencia que también incluye la parte de gestión escolar, ellos tienen que ver otras cosas y no duplicar el recurso en una misma cosa”.....Sí hay escuelas que tienen dos programas, tienen tiempo completo y tienen excelencia, pero no pueden gastar el recurso en lo mismo. A los de preescolar les comentamos que trataran de utilizar la parte de componente 2, que en este caso escuela de excelencia si le permite pues las acciones menores como una barda, una rampa, que utilicen ese para que ya no utilicen tanto en la gestión como lo están utilizando en PEC” (CP Campeche)

“Hay Escuelas de Excelencia que tienen tiempo completo y sí tienen que hacer dos comprobaciones pero *también reciben doble recurso, hay 33 escuelas que coinciden en estos dos programas.* (CCPP Yucatán)

La relevancia del apoyo estatal: planeación y comunicación

Si el PEE busca favorecer integralmente la vida cotidiana de las escuelas y favorecer el liderazgo directivo y la autonomía de gestión es estratégico evitar que el programa provoque mayor carga de trabajo administrativo entre los directores. En ese sentido han sido de gran utilidad los apoyos brindados a los coordinadores o responsables del PEE por parte de las secretarías estatales de educación.

Aun así, la mayoría de los coordinadores o responsables del programa señala que los directores sí están enfrentando sobrecarga administrativa. Tal es el caso en Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tabasco. Los entrevistados de Chiapas y de Puebla señalaron que debido al grado incipiente de avance del programa, sus directores todavía no han resentido la sobrecarga administrativa, pero creen que sí sucederá. Sólo tres coordinadores consideran que en sus entidades Campeche, San Luis Potosí y Yucatán los directores no manifiestan sobrecargas de trabajo.

Las principales causas que propician la sobrecarga de trabajo administrativo son las siguientes:

- Los traslados que deben realizar los directores para las operaciones bancarias o para hacer otras gestiones.
- La carencia de recursos para gastos de operación.
- Las dificultades para alcanzar consensos, por ejemplo, entre los representantes estatales y federales de las instituciones de infraestructura educativa.
- Los procesos de capacitación técnica para realizar las comprobaciones o para supervisar obras.

“Aquí se encuentra un fallo. Buscando tener la menor carga administrativa, le hemos generado excesiva carga. Implica mucho movimiento del maestro, lo quiera o no. Tanto para sacar el recurso como para revisar el expediente. Entendiendo que son escuelas lejanas, de las más pobres. En muchos casos, son Escuelas unidocentes en las que el director es el maestro, el intendente, todo. Encima de eso que sea arquitecto y que sea administrador resulta complicado. Hay que revisar cómo apoyar al director con alguna figura incluso. Humanamente es poco posible que pueda atender tantas tareas. Es muy alta la carga.” (CP Hidalgo)

“Por ser el primer año, los maestros no han dimensionado lo que se requiere del Programa. Cuando se hizo la planeación del trabajo docente y se estableció la ruta de mejora de cada una de las escuelas, el Programa de la Reforma Educativa todavía no estaba en el escenario, apareció unos días después. Si bien en tiempo se les pidió un diagnóstico de la infraestructura de sus planteles, una vez que se les notificó que habían sido elegidos, no tenían claro cuáles eran sus necesidades y comenzaron a hacer sus revisiones a partir de ese momento.”

Otra cuestión, es que se lleva a que los directores se conviertan en gestores y acuden a levantar presupuestos, ver qué comercio les ofrece mejores servicios y aunque es una tarea que se pudiera delegar a los consejos escolares, los maestros prefieren no arriesgar y hacerlo ellos mismos. Me parece que es meter al director a una dinámica diferente que no es la esencia de su trabajo” (CP Estado de México)

“El 80% de las escuelas son unitarias sobre un solo maestro cae su responsabilidad. Realmente la carga administrativa que requieren los documentos oficiales no sería pesada. Lo que les lleva tiempo a ellos es que, en algunos casos, quienes tienen que apoyarlos en sus gestiones por una o por otra razón les han complicado sus procesos...lo distante que se encuentran de las sucursales bancarias y los tiempos que se tardan en el proceso de activación de sus tarjetas. (CP Nayarit)

“Uno de los problemas de operación del programa, principalmente en el componente 1, tiene que ver con las distancias geográficas, hay comunidades que están a 12 horas de distancia desde la capital, que el acceso para los contratistas es sumamente complicado y no hay negocios en donde puedan comprar... vamos a contratar a unos albañiles de ahí, y lo vamos a hacer porque no queremos que se pierda el recurso. Tenemos otra comunidad en donde no pudieron llegar los que iban a realizar la evaluación, tienes que ir 8 horas en burro para llegar a esa comunidad... Las principales dificultades están en el transporte de los materiales...La coordinadora ha tomado la decisión de decirles “ustedes hagan lo que tienen que hacer, nosotros los vamos a respaldar”. (RP Sonora)

“La falta de recursos para la operación del programa. Ha sido una limitante. Los gastos de operación no han dejado avanzar el programa... Por esta razón [por la lejanía de las escuelas] se comenzaron a diseñar reuniones regionales. Para muchos docentes implica un gasto y esfuerzo considerable desplazarse...” (CP Tabasco)

Es necesario advertir los esfuerzos que los directores han debido hacer para recibir los recursos del PEE. También destaca su preocupación por los costos reales y posibles que pueden tener si no logran comprobar bien los recursos públicos ejercidos.

Asimismo han de apreciarse las estrategias estatales que Campeche y Yucatán han seguido para evitar a los directores la sobrecarga administrativa o de gestoría. En Campeche la coordinadora plantea que lograron alinear los arreglos de sus planteles en sus rutas de mejora y seleccionar a los proveedores propuestos en los listados del INIFED y evitar así la sobrecarga a los directores. En el caso de Yucatán han implementado un sistema, con base en el uso de las TIC, que desahoga a los directores de algunos procesos administrativos para permitirle concentrarse en su quehacer con la comunidad escolar.

“La coordinadora comenta que no ha recibido quejas de los directores con respecto a un aumento en la carga de trabajo, porque lo que hacen “es alinear la ruta de mejora y como tenemos el ciclo escolar, no están tan apurados” como con otros programas como el de

Tiempo Completo que acaba en diciembre... Para el componente 1 *pues hay muchas escuelas que están eligiendo del listado del INIFED, entonces ahí como que se liberan un poquito y ya no es tanta la carga*" (CP Campeche)

"...sí ha habido una descarga administrativa...En el caso de Escuelas de Excelencia hemos buscado la manera de homologar estos criterios estatales...apoyar al maestro para que esto también no se vuelva como algo más quehacer... y buscar la manera también de alinear estas cuestiones. Ha sido un fuerte esfuerzo a nivel institucional que a lo mejor no lo perciben de esta manera por parte de los maestros por la resistencia a utilizar la tecnología pero, para nosotros sí es un paso importante: el hecho de que haya salido una convocatoria única para participar en los programas de fortalecimiento escolar; que las escuelas cuenten con una clave única para hacer sus procesos administrativos, con la misma clave que entran al sistema que es un sistema de seguimiento y de acompañamiento para la gestión escolar. Con esa misma clave pueden acceder a otros sistemas como control escolar, plantillas, a otras fuentes de información, etc. Tenemos una clave única, a lo mejor, va ser a mediano plazo cuando empiecen los maestros a darse cuenta de las bondades que eso representa." (CCPP Yucatán)

Las gestiones con BANSEFI, el INIFED y las instancias estatales encargadas de la infraestructura escolar.

Desde la perspectiva de los entrevistados probablemente el principal problema operativo es la inoperancia de BANSEFI en 13 de las 15 entidades estudiadas¹⁰. El problema dominante es la falta de sucursales, en las localidades urbanas y particularmente en las comunidades rurales. También afecta la rigidez de los requisitos exigidos a los directores para el acceso y el manejo de las tarjetas de débito. Hay coordinadores que comentaron que para la entrega de tarjetas a directores, se exigía la firma no sólo de ellos sino también la de algún miembro del CEPS o incluso del representante del programa en la entidad. Por otra parte sucede que no se autorizan retiros mayores de \$5,000.00 diarios cuando se requiere hacer algún pago mayor a los proveedores. Los responsables de las sucursales parecen desconocer que la mayoría de los directores realizan los trámites después de recorrer enormes distancias.

Puede pensarse que en el arranque del programa, BANSEFI no fue suficientemente informado sobre las necesidades del PEE o que sus funcionarios no lograron informar suficientemente a sus empleados. Así pueden comprenderse los siguientes testimonios:

"En las regiones alejadas hay rotación de los maestros y en el mismo ciclo hay cambio de directores y eso impide que se avance de forma adecuada. Llega la tarjeta y no es del director [actual] sino del que estaba [antes] lo que dificulta el proceso y hay casos pendientes... la coordinadora estatal del programa [en BANSEFI] no los atendía de manera óptima para avanzar en el programa, sobre todo con el proceso de las tarjetas, no se les atendía de la

¹⁰ Las excepciones son Sinaloa y Veracruz.

mejor manera a los docentes y de alguna manera no tenían bien actualizadas las bases de datos y la operación por lo que sería bueno que llegaran las tarjetas a la secretaría.

No hay sucursales suficientes y hay docentes que viajen 4 horas para sacar \$5,000 por día. *Es poco lo que pueden sacar del banco y el banco en muchas ocasiones no tenía dinero.*

Dos meses después de iniciar el programa, autorizan transacciones de bancos y por internet pero el problema era llegar. El banco es un gran problema. De las 580 [escuelas beneficiadas] solamente a 60 el banco les queda a menos de 100 kilómetros. El esquema de tarjeta bancaria no es funcional. Por lo anterior hay descontento. La ventaja es que mandan periódicamente el avance” (CP Chihuahua)

“En cuanto a BANSEFI, de los 72 municipios que tiene Sonora sólo hay 5 sucursales...hay maestros que para llegar a Hermosillo tardan 12 horas... En cuanto a las firmas en el banco, como entidad optaron por que los propios supervisores y jefes de sector tuvieran la opción de firmar como parte de la estructura de la Secretaria de Educación y a fungir como representantes. Por lo que firman, tanto el director, el presidente del comité del consejo y el supervisor. Tuvimos un problema un tiempo que estuvieron llegando tarjetas que venían sin saldo, que los maestros nos reportaban y esta situación ha generado incertidumbre entre los maestros. Por ejemplo, ya de por sí les genera gasto acercarse a un BANSEFI, ahora si ellos sacan en otro banco, les genera comisión que en un principio iba a ser pagadas por los propios maestros, ellos lo tenían que solventar. Ahorita ya nos llegó en los criterios operativos que ya se permite que el propio programa lo absorba, yo creo que ya se han de estar dando cuenta que son pocas las sucursales que existen y que le sale más barato a un director pagar comisiones en otro banco que trasladarse 5 o 10 horas para poder hacer un retiro. También lo que ha ayudado es que ya les permitieron, pagar hasta 215 mil pesos con la tarjeta, ya eso brinda un poco más de desahogo para los maestros. Pero también no todos los constructores o los proveedores cuentan con terminales bancarias. Pero nosotros buscamos darles opciones para que se vaya solventando todo”. (RP Sonora)

“Con BANSEFI hace falta establecer una comunicación más directa, ellos tienen un coordinador pero al parecer es la única persona informada acerca del programa, los maestros han comentado que reciben un trato frío y a veces áspero por parte del personal que los atiende.” (CP Nayarit)

“Actualmente faltan por entregar un poco más de 300 tarjetas de un total de 2,646 escuelas que participan en el programa.” (RP Veracruz)

En cuanto a la relación de los directores con el INIFED y las instancias estatales de infraestructura escolar es fundamental reconocer que los convenios que las autoridades estatales establezcan con dichas instancias son decisivos e indispensables para supervisar que las obras realizadas cumplan con los aspectos técnicos y de seguridad necesarios. Además de que ambas instancias son las que tienen mayor relación y experiencia con los proveedores en el ámbito de la construcción.

Según los responsables y coordinadores del PEE se han vinculado con ambas instituciones encargadas de la infraestructura física educativa -la federal y la estatal- en la mayoría de los estados: Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sonora, Veracruz y Yucatán. En Campeche y San Luis Potosí se vinculan únicamente con el INIFED. En Chiapas, Sinaloa y Tabasco sólo lo hacen con los institutos de infraestructura escolar en sus entidades.

Es importante observar en los testimonios, que se presentan a continuación, que así como hay estados en los que las autoridades han logrado una vinculación funcional con estas instituciones (Campeche, Chiapas, Estado de México¹¹, Querétaro, Sinaloa y Yucatán), en otros las relaciones con los organismos no han sido tersas y constituyen una preocupación tanto para los directores como para las autoridades educativas y coordinadores o responsables del PEE. Incluso al momento de la entrevista, en Coahuila y Sonora todavía no se habían firmado los convenios de colaboración con estas instituciones.

“...Esta instrucción [supervisión por el INIFED o bien por el organismo estatal] provocó demoras ya que muchas escuelas habían iniciado la construcción...Se acaba de reactivar a principios del mes de enero, sin embargo, *sigue pendiente la firma de convenios con ICIFED y con INIFED.*” (RP Coahuila)

“...El papel es el acompañamiento y se asiste a los centros escolares, pero no se puede garantizar la presencia de los directivos del INIFECH. Hay que resaltar que hay una coordinación con el INIFECH, hay reuniones constantes y una mesa de trabajo donde se intercambian experiencias y se toman acuerdos. *En términos generales la coordinación ha sido buena.*” (CP Chiapas)

“Esa coordinación [entre INIFED y la instancia estatal] es en las juntas de comité de cada mes... la coordinación con ICHIFE *se tiene contacto directo con la directora técnica que coordina el programa. Se le da base de datos para identificar escuelas.* A la fecha fluye la comunicación directa. Apegados a los lineamiento y operación del programa... *se toma de sugerencia al ICHIFE. Los constructores deben garantizar la calidad de los trabajos.* Hubo diferencias de interpretación del programa [entre ambas instancias]. *Transmitían el sentir y pensar de esas escuelas para presentarlas a nivel de consejo. A ICHIFE le faltó claridad para hacer todas las obras...*

Hay comentarios de corrupción de constructores que ofrecen a supervisores y directores para que los elijan, por lo que debe de haber procesos de transparencia a través de propuestas por padres de familia y a nivel de consejo se decida con quién construir..” (CCPP Chihuahua)

“En el Estado de México se ha formado *un comité de seguimiento integrado por el titular del Instituto Mexiquense de Infraestructura Física Educativa y un representante del INIFED. Dicha comisión hace un análisis y revisión de los puntos neurálgicos de la operación del Programa, tomando decisiones que beneficien al mismo...* El INIFED ha acompañado a la autoridad mexiquense en tareas como la entrega de tarjetas electrónicas a directores,

¹¹ Hay entidades en las que apenas están iniciando estas acciones, como el Estado de México y Puebla.

donde también se les explica cuánto dinero van a recibir y en qué periodo lo pueden gastar. Posteriormente, les dan una capacitación del programa en la cual les indican los objetivos, cuáles son los componentes y cómo pueden ejecutar su gasto. Después interviene el Instituto Mexiquense de Infraestructura Física Educativa, que en todo momento ha estado cercano, acompañándolos en eventos locales y nacionales. *Hasta ahora el trabajo ha sido de escritorio pero tienen planeado hacer visitas a las escuelas en los próximos meses.* (COP Estado de México)

“Se tuvo que integrar un equipo técnico ya que el tema de la infraestructura fue rebasado. Se asumió una responsabilidad para aclarar las dudas de las escuelas acerca de la infraestructura. El equipo técnico permitió tener el conocimiento y la capacidad técnica. Se formó un grupo de arquitectos y de ingenieros de la misma secretaría que ya han trabajado en otros programas... y que tienen todo el conocimiento de lo que implica la infraestructura educativa a través del área de planeación de la SEP y del INIFED...A veces acuden al INIFE y se les dice “yo no te atiendo si no traes un expediente”. Y ya que el director no tiene experiencia en esos temas para resolver ese tipo de dudas y para ayudarles en ese acompañamiento se estableció este equipo técnico. (CP Hidalgo)

“El Instituto Estatal para la Infraestructura no quiso participar en el programa porque el instituto percibió que este programa sobrepasaba su capacidad operativa en ese momento... El INIFED ha tenido un excelente trato, sin embargo tiene estructuras muy rígidas en su operación...Tiene falta de equipo humano y por eso la secretaría ha tenido que apoyarlos con cierto equipo...Hubo un problema relevante por los esquemas de los contratos del INIFED, ya que estos no previeron contratar a nadie como encargado del programa desde mediados de diciembre hasta mediados de enero. Esto complicó el avance en las obras, pues no había con quien hablar para solucionar problemas... INIFED se encuentra rebasado por el número de obras que está realizando y es necesario que se amplíen.” (DEP San Luis Potosí)

“...la coordinadora comenta que la mayor debilidad que detecta en Sonora es que no se ha liberado el convenio de colaboración con el INIFED y el organismo estatal de infraestructura educativa... A pesar de la situación anterior sí se está haciendo obra mayor... Hay algunos maestros que sí, que el propio Consejo de Participación Social tomó la decisión de iniciar, algunos de los proveedores o de los constructores que ellos están manejando, han trabajado para el ISIE y para el INIFED y eso les ha dado a ellos la seguridad de poder considerarlos para integrarlos... Lo que le preocupa al instituto de infraestructura, de acuerdo a lo que comenta la entrevistada, es adquirir el 100% de la responsabilidad de la entrega de las obras, lo que corresponde a obra mayor. Ni el ISIE ni el INIFED están participando en el programa, aunque han tenido reuniones con ellos. Realizaron modificaciones al convenio como fue solicitado por el ISIE se les envió de regreso para revisión, sin embargo, no han obtenido respuesta. Algunos directores sienten temor de adquirir la responsabilidad ya que son los responsables directos y son los que seleccionan a los proveedores y a los contratistas. Algunos están optando por contratar a albañiles que a lo mejor no saben mucho de

especificaciones técnicas marcadas por el INIFED, les preocupa asumir la responsabilidad de autorizar una obra que no cumpla con las especificaciones que se estipulan.

Nosotros lo que hicimos desde octubre que estuvimos capacitando a los directivos fue hacer la entrega de los lineamientos operativos en cuanto a infraestructura que maneja INIFED para que los maestros contaran con esa información...No me gustaría que se los directores vean afectados legalmente o quieran afectarles dando un descuento por el mal uso del recurso debido a una mala decisión que ellos tomaron, yo como maestra no me considero competente para tomar decisiones respecto a infraestructura..." (REP Sonora)

"...la coordinación directa es a través del área de infraestructura [estatal]... el organismo se llama IDEFEY a través del equipo del área de infraestructura de la secretaria de educación, ellos establecieron el vínculo y están en permanente comunicación con el IDEFEY para la revisión del contrato, la supervisión de obra, de cómo se determinó el 2% de cada escuela por concepto de supervisión de obra. Los ingenieros del área de infraestructura de la secretaria [INIFED] se coordinan con el IDEFEY. Cuando hacen visitas de supervisión de obras se hacen visitas conjuntas." (CCPP Yucatán)

El apoyo de la autoridad educativa estatal para el manejo administrativo eficiente del programa ha sido indispensable para informar y asesorar a los directores. Sin embargo, en la medida en que no se dispuso un protocolo obligatorio para la vinculación con los organismos que se ocupan de atender los asuntos de infraestructura, la mayoría de los coordinadores del PEE, con excepciones destacadas como Yucatán, expresan preocupación. Además de que buscan que las comunidades escolares tengan las mejores condiciones para la realización de las obras, les interesa que también se percaten de la necesidad de transparentar los acuerdos y transacciones que deben realizar, en particular cuando las instituciones estatales y el INIFED no están supervisando las obras, como en Sonora.

"Con respecto a los proveedores la coordinadora señala que hubo roces fuertes: "se peleó mucho para que los directores tuvieran esa libertad, porque también algunos proveedores cotizan precios muy elevados... estuvieron llegando proveedores del ISIE y del INIFED a las escuelas diciéndoles a los directores que los enviaba la coordinadora del programa, pero los directores tenían la instrucción de comunicarse con ella para consultar cualquier duda. Ella misma ha hablado por teléfono con esos proveedores que llegan a las escuelas para aclararles que son los directores los que toman la decisión... ¿Cómo nos piden una base de datos con proveedores para autorizar por parte del Estado si no los tenemos? si nosotros no somos quien decide ni quien selecciona.

Existe también incertidumbre en la contratación de terceras personas para que estén como supervisores en las escuelas, porque primero se nos hablaba de que la escuela le iba a pagar al supervisor, después se modificó que siempre no, que el INIFED iba a retener ese 2% para hacer transferencias directas a los supervisores, pero como que esa parte también no ha estado muy clara"

En las reuniones en donde yo convoqué a los maestros, yo llegué a ver personal de ISIE, yo busqué que ellos estuvieran con nosotros en las capacitaciones, de hecho brindaron asesoría a los maestros sobre los lineamientos operativos de infraestructura... Pero al ver

ellos esa parte (en relación a que los directores eligen libremente a su proveedor), pues ahí como que les complica porque dicen que no pueden validar una obra si no son responsables directos de implementarla.”(RP Sonora)

“Recibieron información del representante del Instituto Nacional del estado sobre algunos directores que estaban pidiendo a los constructores 20 mil pesos elegirlos para la obra. Desde la coordinación del programa investigaron a dos escuelas en donde lo que al parecer estaba pasando, es que la empresa ofreció el dinero a los directores a cambio de ser elegidos. Por lo menos, si no era así, los directores supieron que nosotros sabíamos y que los mandamos a traer y que aquí lo teníamos que aclarar inmediatamente...” (RP Veracruz)

Hasta aquí se ha presentado un panorama amplio de las principales acciones administrativas realizadas para impulsar el PEE en las entidades. A continuación se exponen los procesos y aprendizajes que el programa ha desatado en las comunidades escolares estudiadas.

Aprendizajes necesarios: liderazgo y autonomía de gestión

El PEE aspira a que la adjudicación directa de los recursos a las comunidades escolares y propicie el fortalecimiento del liderazgo del director y de la capacidad de gestión autónoma de la comunidad escolar en los planteles beneficiados.

Los impactos positivos señalados pueden ocurrir siempre y cuando los lineamientos del programa sean asumidos e implementados por los distintos actores, con iniciativas y acciones congruentes con los lineamientos. Por ejemplo, que los coordinadores o responsables del programa hayan organizado estrategias para informar o incluso para capacitar a los directores sobre el PEE¹²; que les acompañen, orienten y asesoren respecto de sus dudas sin tomar las decisiones por ellos. En el caso de los directores, se espera que propicien la participación de sus docentes, de los padres de familia o de los miembros del CEPS, en la planeación de las mejoras y equipamientos necesarios en sus escuelas, como en la toma de decisiones para ejercer los recursos otorgados por el gobierno federal.

Se puede pensar prematuro reflexionar sobre el impacto del programa en los procesos de liderazgo directivo y de autogestión en las escuelas, dado que el programa arrancó en el 2º semestre de 2014 y ha habido retrasos en la implementación de algunos procesos y convenios. Sin embargo, la positiva recepción del PEE entre prácticamente todos los directores y los padres de familia deja ver, aunque sea parcialmente, la pertinencia del programa frente a las enormes necesidades de las comunidades

¹² Aun cuando “La capacitación consiste en una reunión de directores en donde primero se les informa que están dentro del programa, posteriormente se les instruye en el llenado del cuaderno, se les informan las fechas en que recibirán el recurso, se revisan las normas y reglas de operación. La sesión dura entre hora y media y dos horas...” (RP Coahuila)

escolares. Hay fuertes indicios de los impactos favorables para el desarrollo de los liderazgos directivos, así como de procesos autónomos y colegiados de gestión escolar.

En esa medida y sin pretender formular una interpretación conclusiva, es relevante dar cuenta de las percepciones que los entrevistados tienen sobre los efectos del programa en el liderazgo de los directores y en la capacidad de autonomía de gestión de las escuelas. Los coordinadores o responsables del programa de Campeche, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco (poco menos de la mitad de las entidades en estudio) afirman que las acciones realizadas en relación con el PEE sí fortalecen el liderazgo de los directores de las escuelas participantes. No obstante, algunos entrevistados expresaron ciertas dudas y resistencias.

“...Esto ha hecho que los padres de familia se involucren diferente con la escuela...porque parte de los lineamientos o de los criterios operativos del programa es estar brindando información continua a los padres de familia sobre los procesos del ejercicio del gasto, informando del monto que le está llegando a la escuela, sobre las obras que van a realizar, tenían que ser consensadas y autorizadas por el Consejo Escolar de Participación Social, entonces si es fortalecerlo, yo creo debe de haber sus excepciones como cualquier parte, pero si la mayoría si están muy involucrados [los padres de familia]...es responsabilidad compartida por eso está firmando el presidente del consejo escolar, por eso está firmando el supervisor, por eso estamos involucrados nosotros también, porque este es un proceso que conlleva varias, el trabajo de varias personas... la mayoría de los maestros están muy contentos muy estimulados, con mucho ánimo porque ven cambios en la escuela.” (RP Sonora)

“...No todos los padres de familia tienen aún la información suficiente del Programa ya que todavía no se ha hecho el ejercicio del recurso. Los directores han sido discretos en los planes que tienen para sus escuelas y esto es positivo para no complicar la participación de este sector de la comunidad escolar. (DGEB Puebla)

“...hay gente que sí se compromete con el centro escolar pero, por otro lado, hay quienes no siguen los lineamientos. Por otro lado hay docentes que rechazan el programa por el nombre que lleva y lo que implica en términos de las últimas reformas estructurales. El cambio del nombre del programa (reforma educativa) ha generado al interior de las escuelas el rechazo. [Aunque] A grandes rasgos los padres de familia se puede decir que están contentos. Y en un futuro si los padres de familia se llegan a involucrar en la vida activa de la institución se podría hablar de un impacto positivo del programa... [pero] Por lo novedoso del programa... no se puede hablar de un cambio.” (CP Chiapas)

“Se les da acompañamiento [a los directores] en el proceso de ejercicio del recurso para que se asegure la transparencia y *enfatar la importancia de la participación del presidente del Consejo de Participación Social en la construcción de la ruta de mejora. Y de la obligación que tienen [como directores] de informar a la comunidad de las acciones que se llevan a cabo.*” (CP Campeche)

“...definitivamente sí fortalece esa autonomía de gestión que ellos deben estar realizando siempre. Muchos se han dado cuenta de que trabajando en coordinación con los padres de familia, de que involucrándose en el bien de la escuela o de beneficiar a la escuela físicamente o estructuralmente, eso le viene a dar ese liderazgo y a fortalecer totalmente esa autonomía de gestión que siempre debieron de haber tenido y que pues de alguna manera muchos la tenían olvidada.” (RP Sonora)

En el caso de los coordinadores del programa en Coahuila, Veracruz y Yucatán aunque consideran que es prematuro evaluar el Programa, también perciben un efecto favorable entre sus directores. En cambio los coordinadores del Programa en Chihuahua y Sinaloa consideran que no todos los directores tienen interés o cualidades de ser líderes. El coordinador de Nayarit cree que el liderazgo sí se robustece en las escuelas pequeñas pero no en los planteles de mayor tamaño.

“...en lo que respecta al Programa de Escuelas de Excelencia ya que existe un vínculo directo para lograr y transformar su realidad escolar pues se depende mucho de los insumos que el programa les proporcione para alcanzar las metas de retención, convivencia y aprendizajes. [La ruta de mejora] adquiere mayor fuerza y relevancia. La intervención del programa que viene a fortalecer a los consejos de participación social y son un respaldo y referente para el cumplimiento de los cuatro aspectos básicos [de la ruta de mejora]. (CCPP Chihuahua)

“Algunos directores sí han asumido el liderazgo, otros no tanto. Pero creo que hoy con la nueva Reforma Educativa, con los Consejos Escolares de Participación Social y al construir los Consejos Escolares de Participación Social, todo eso ha permitido que el director ahora asuma una nueva responsabilidad, un nuevo compromiso con la educación y por ende los lleva a que ellos también tienen que asumir un liderazgo académico, donde ellos juegan un papel muy importante de asesorar y observar el trabajo tanto de los compañeros como el propio” (CP Sinaloa)

Destacan los casos de los entrevistados de Chiapas y de Puebla. El primero porque aunque registra procesos de aprendizajes en los directores, no percibe ningún efecto en sus liderazgos, ni parece concebirlos como algo posible.

“Es un poco difícil vincular el liderazgo de los directores con el programa...es necesario hacer una investigación etnográfica que dé cuenta cómo ha impactado el programa en la dinámica cotidiana de los directores...El efecto más evidente es el aprendizaje que están teniendo los docentes. Se les ha dado una responsabilidad mayor para su autogestión... [pero] los docentes tienen que hacer un ejercicio a profundidad sobre lo que implica la autogestión... El coordinador argumenta que lo que sí existe a partir del programa es “Gestión” de parte de los directores.” (CP Chiapas)

Por su parte, el entrevistado de Puebla, aunque concibe como posible el liderazgo directivo, argumenta que es indispensable que la autoridad intervenga y sea quien tome las decisiones en lugar de los directores y las comunidades escolares.

“...El director tiene la posibilidad de convertirse en un líder que la comunidad vea como un gestor que está llevando beneficios a la escuela, *por lo tanto es una buena oportunidad para esta figura educativa. Sin embargo, es importante señalar que hay casos de padres de familia que, asesorados por gente externa, han exigido que se les entreguen a ellos las tarjetas electrónicas para hacerse cargo de la administración de los recursos por ser los presidentes de los consejos escolares de participación social... Es incierto el impacto que la gestión autónoma pueda tener. Me parece que ahí sí se requiere de una visualización distinta en términos de que la autonomía de gestión debe lograrse con o sin recursos, incluso en las condiciones limitadas que pueda tener una escuela, porque al final del día lo que busca es que el proceso de aprendizaje sea mucho más efectivo, de calidad... Muchas comunidades escolares no tienen claro cuál es el concepto de gestión autónoma o autonomía de gestión, existe la creencia de que es hacer lo que cada comunidad desee y no es así.*” (DGEB Puebla)

También resulta interesante reconocer cierta relación entre las concepciones de los entrevistados sobre los procesos aludidos y las ventajas y desventajas que encuentran en la adjudicación directa de los recursos públicos a los directores.

“...se le da la confianza a los directores, se les otorga la libertad de elegir bajo su propio criterio en coordinación con los consejos escolares, basándose en lo que realmente ocupan, para brindar un espacio más digno a los niños y sobre todo en infraestructura, que la escuela se vea más bonita... Otra ventaja tiene que ver con tomar en cuenta a los padres de familia, a veces las autoridades educativas, tomamos decisiones detrás del escritorio y no sabemos la real situación que se presenta en los planteles.

[la desventaja]... tiene que ver con la parte de infraestructura (en relación al INIFED), los directores están solos, no son expertos en obras, ellos son expertos en su espacio, en su entorno y ahorita que bueno que se les está dando esa oportunidad de decidir y de gestionar las diferentes actividades que deban realizar en su escuela... Me parece muy bien que los maestros tengan esa autonomía, que se les brinde esa confianza de poder decidir, de poder operar, de poder implementar el recurso en lo que se necesite” (RP Sonora)

“Una de las medidas que la autoridad estatal debe tomar para mejorar el desarrollo del programa es re-plantear si es buena idea otorgar el recurso de manera directa al personal. En muchos casos existe un desconocimiento de los directores sobre las formas y pasos a seguir para aplicar el recurso...” (CP Chiapas)

“La primera impresión fue que no era una buena idea, ya que los directores nunca han administrado recursos federales en sumas considerables. Hubiera sido preferible que la autoridad educativa los auxiliara en el proceso, en una planeación participativa, donde se constatará la necesidad de los planteles, definiendo lo mejor para ellos y respetando las cantidades asignadas. En Puebla, de alguna manera se institucionalizó el Programa al pedirles a los directores que no ejercieran sus recursos para que durante el proceso vayan aprendiendo a administrar, a facturar y demás implicaciones, acompañados por la autoridad. La desventaja radica en que los directores, en un futuro, pueden presentar alguna

inconformidad, ya que en algunos programas deben seguir una estructura más rigurosa y con menos recursos y en ésta tienen más libertad.

La federación debe analizar esta visión y contemplar cómo esta dinámica afectará a los demás programas en un futuro.” (DGEB Puebla)

Pero no se trata sólo de un asunto de desconfianza por el manejo del recurso. El PEE está en construcción, tanto como los aprendizajes de los directores sobre lo que supone ejercer un liderazgo en las comunidades escolares para lograr la autogestión y la autonomía. Como puede reconocerse en los testimonios, sólo una minoría de los entrevistados parece tener clara la relevancia de esos procesos y la necesidad de actuar en consecuencia; la mayoría expresa escasa comprensión y algunos incluso manifestaron su oposición a estos procesos.

La alusión a la cultura política tradicional o convencional es pertinente, como puede corroborarse con el siguiente testimonio:

“...que se establezcan los lineamientos [desde la federación] contribuye a la transparencia en el proceso de elección de las escuelas, evitando así que se crea que hubo favoritismos para algunas escuelas. Este mecanismo dejó muy en claro que el proceso no está contaminado...les hicieron saber por escrito que no se hicieran grandes actos de entrega, que no se politizara, de tal forma que los eventos que se organizaron fueron puramente operativos, para dar información...los maestros llegaban se formaban, ya estaban las mesas de registro, ya estaba la mesa de BANSEFI, terminaban, se iban todos a la plenaria donde cada instancia les explicaba, llevábamos a todos lados pantalla, PowerPoint, todo, buen sonido. Ese dato que te digo que para nosotros es relevante, contar con un buen sonido para que toda la gente te oiga claramente. No hicimos actos así con presidium...Comenta que tuvo problemas con los diputados, ya que había interés de que se hiciera un acto público en el que pudieran participar. También tuvo que mediar con los presidentes municipales quienes querían proponer proveedores, al igual que Espacios Educativos [la instancia estatal encargada de la infraestructura escolar] que también querían proponer empresas...los maestros no lo permitieron.

Los empresarios se fueron medios jetones porque esperaban que yo repartiera el pastel, pero yo no me meto en eso, porque el discurso debe de ser el mismo que dice el lineamiento, el director y su consejo son los responsables de decidir de acuerdo a necesidades”. (RP Veracruz)

Se insiste en que el PEE es una gran oportunidad para que los directores y las comunidades escolares, en particular, los padres de familia y el CESP empiecen a mirar de manera distinta sus responsabilidades. A nivel personal como directores, profesores frente a grupo, alumnos y padres de familia; pero también a nivel colectivo, en cuanto a que el director, los padres de familia o el CEPS participen, reflexionen y discutan las necesidades escolares, planeen, trabajen colaborativamente, es decir que aprendan o fortalezcan los liderazgos de los directivos y los procesos de gestión autónomos de las comunidades escolares.

Con esas habilidades indudablemente aprenderán a manejar con transparencia el uso de recursos públicos. Ha de reconocerse que esos grandes aprendizajes no son requeridos únicamente por ellos. También es pertinente que las autoridades y los responsables de los programas se pregunten qué tan afines son al ejercicio autónomo de las comunidades escolares.

El Programa en las escuelas CONAFE

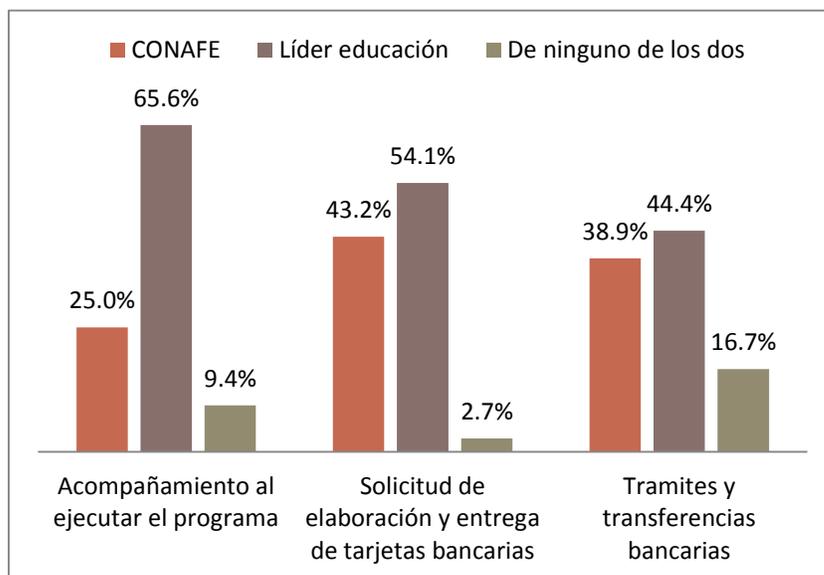
Las escuelas CONAFE tienen una organización diferente tanto para impartir el servicio educativo como para ejercer el recurso recibido. Las escuelas CONAFE recibieron \$50,000.00 a través de la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) que está conformada por padres de familia de la escuela. El cuestionario que se aplicó en las 30 escuelas participantes en el estudio se aplicó colectivamente a los representantes de la APEC que estuvieron presentes durante la visita que el aplicador realizó a la escuela.

Un aspecto que destaca es que a pesar de haber recibido una cantidad de dinero menor a la de las escuelas regulares, el porcentaje de quienes dicen haber invertido el recurso en construcción y remodelación de espacios educativos es mayor en las escuelas CONAFE (43.30% y 53.30% respectivamente) que en las escuelas regulares (23.75% y 23.39% respectivamente). De hecho todos los rubros de inversión en infraestructura registran porcentajes altos. Es posible que los representantes de las APEC que respondieron los cuestionarios tengan criterios distintos a los directores para referirse al tipo de obra que realizaron.

Al igual que en las escuelas regulares, en tres de cada 10 escuelas existe el riesgo de no concluir las obras iniciadas por falta de recursos. En cuanto al avance de las actividades y obras, se señaló que 30% lleva alrededor de la mitad de avance, 30% señaló que los trabajos van muy avanzados y 30% más afirmó que ya concluyeron. Sólo 10% de las escuelas no han empezado o acaban de iniciar.

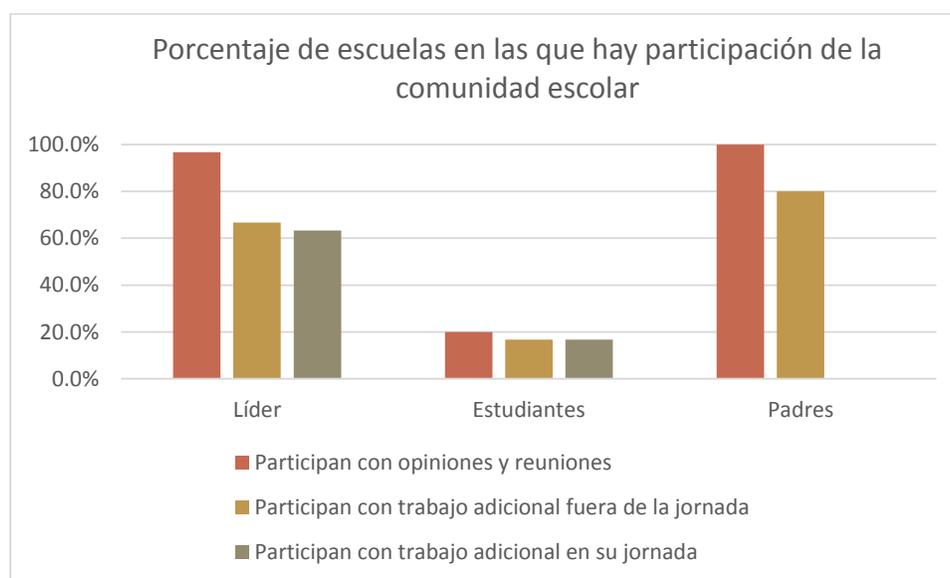
Los participantes en el estudio consideran haber recibido información oportuna sobre los lineamientos y alcances del Programa por parte de la delegación de CONAFE (56.1%) y del líder educativo (43.9%); acompañamiento al informar a la comunidad escolar por parte de CONAFE (37.2%) y del líder educativo (58.1%); ayuda para solucionar las dudas que surgieron en la escuela por parte de CONAFE (43.9%) y del líder educativo (56.1%); y acompañamiento al tomar decisiones sobre proveedores y adquisiciones por parte de CONAFE (34.9%) y del líder educativo (55.8%).

En cuanto al acompañamiento al ejecutar el Programa, el líder educativo ha jugado un papel muy importante como se puede ver en la gráfica de la derecha. En actividades relativas a la tarjeta y los trámites bancarios, aunque el líder educativo ha jugado un rol, también es considerable el porcentaje de escuelas en las que la autoridad del CONAFE ha apoyado a las escuelas.

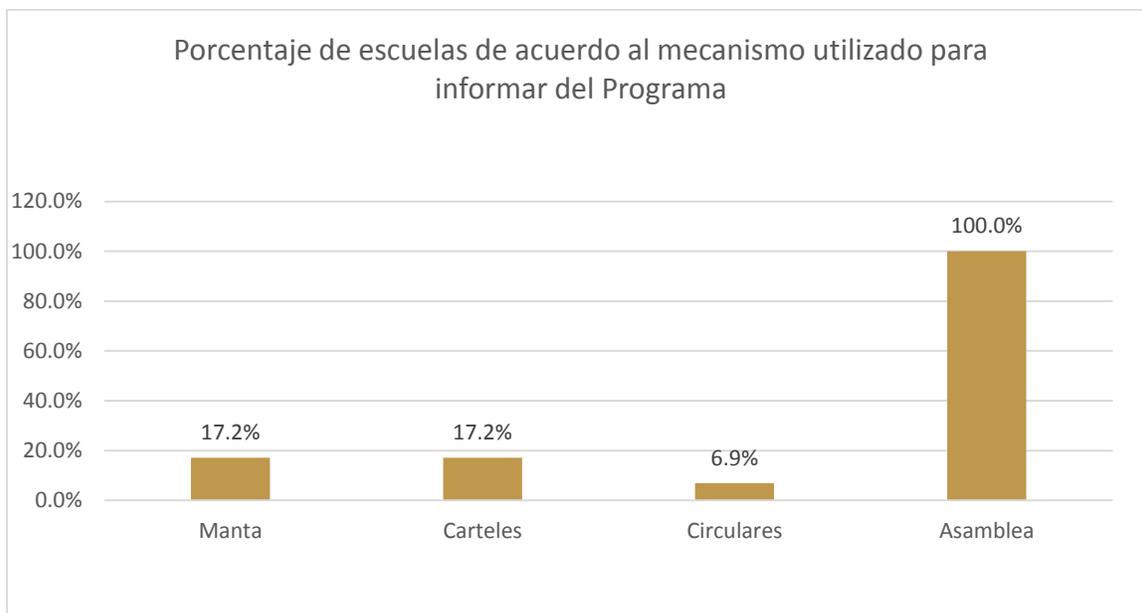


En las escuelas CONAFE la participación de los padres de

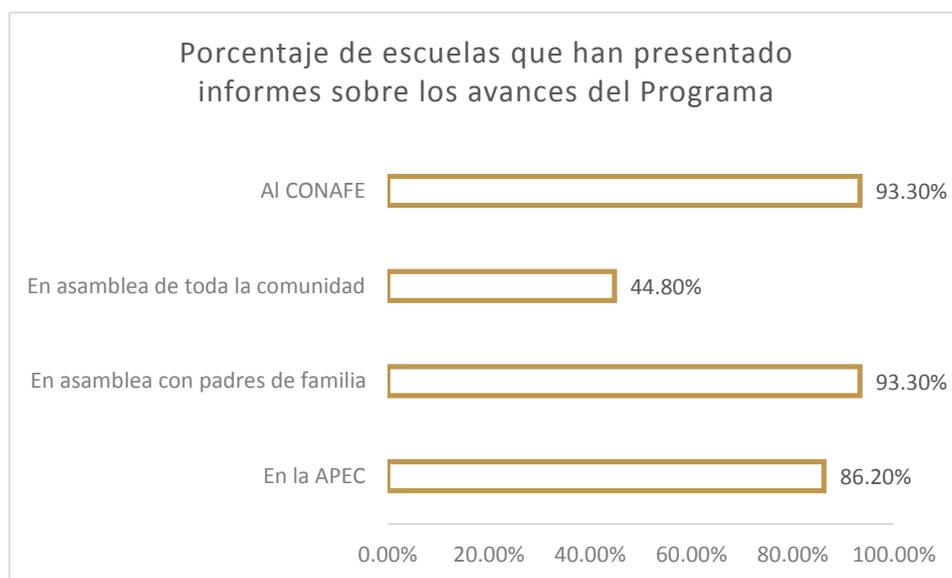
familia se da en la totalidad de las escuelas mediante opiniones y reuniones. Su trabajo es también relevante así como el del líder educativo. Esta alta participación sin duda corresponde al modelo educativo de CONAFE y a la larga experiencia que tienen los padres de trabajar para la escuela, tomar decisiones, y ejercer recursos, que proviene de otros programas educativos de tipo compensatorio como el Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)



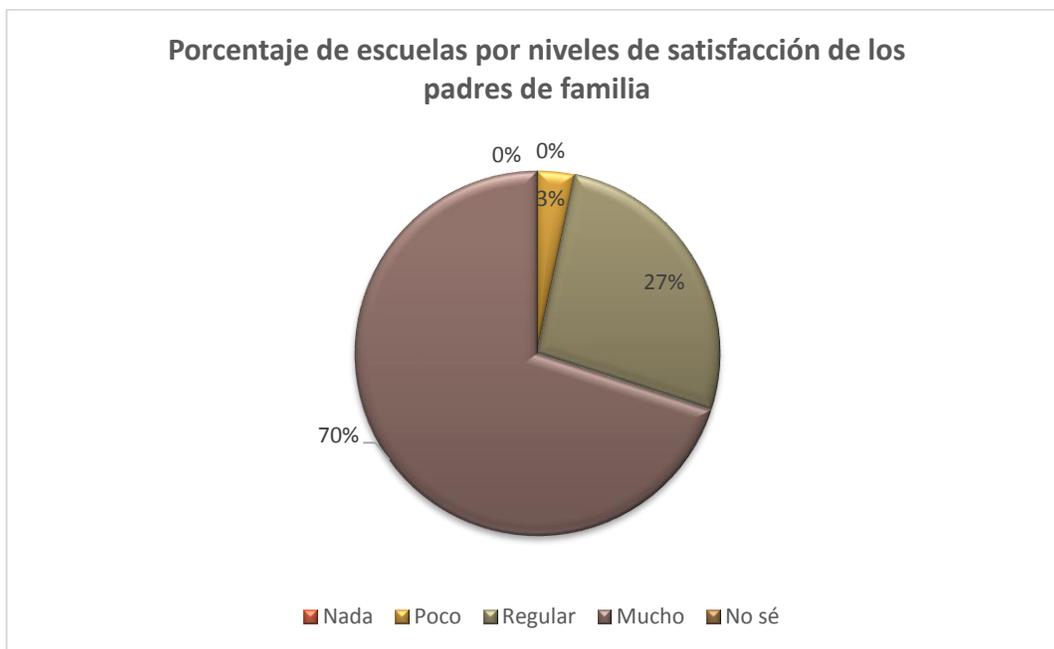
La vía de comunicación entre los padres y de la APEC con ellos es en definitiva la asamblea. Todas las escuelas han utilizado ésta como mecanismo de información mientras que otras modalidades como la colocación de mantas y carteles o el envío de circulares prácticamente no tienen un peso importante.



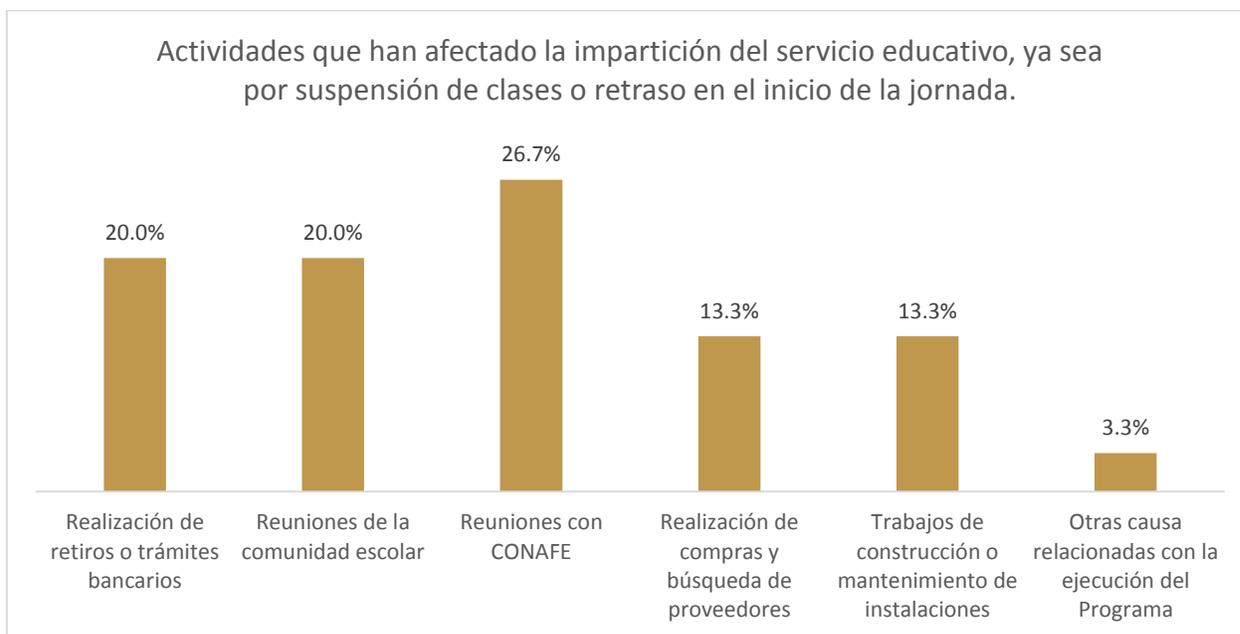
Con relación a la transparencia y rendición de cuentas, se observa que casi todas las escuelas han presentado informes al CONAFE, a los padres de familia y en menor medida a la propia APEC. Cuatro de cada 10 escuelas además han reportado en asamblea comunitaria. En cuanto al tipo de registro que tienen las APEC para documentar el proceso, se encontró que 92.6% lo lleva por escrito en papel, 65.5% y 21.4% cuenta con registro electrónico.



Un aspecto positivo del Programa en las escuelas CONAFE es la alta satisfacción de los padres de familia, ya que sólo 3% expresa que los padres están poco satisfechos.

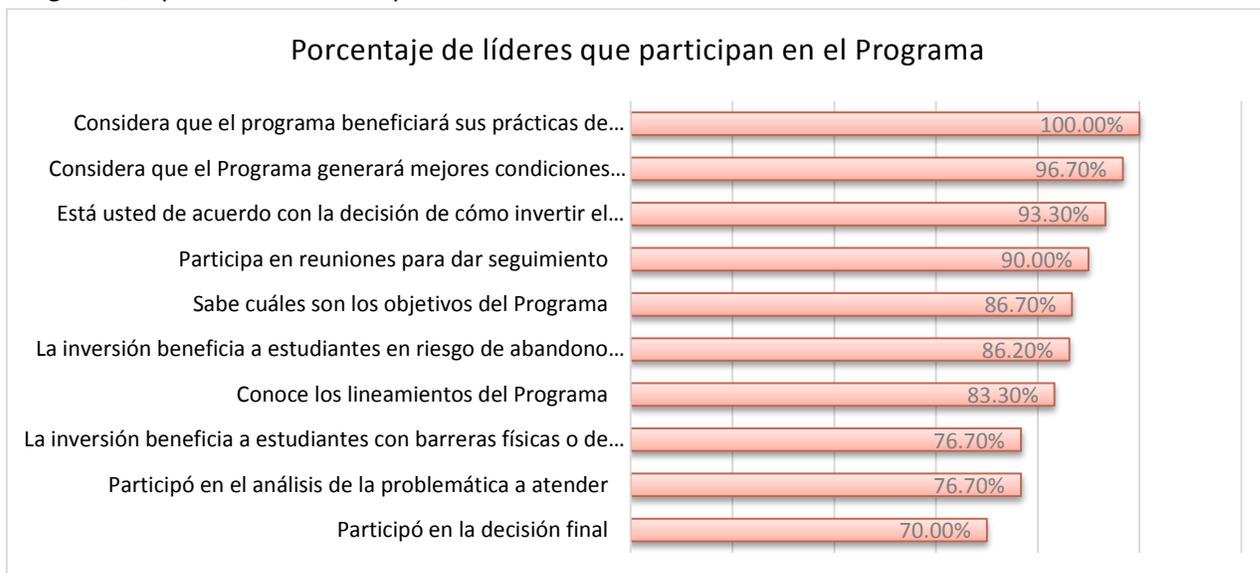


Una de las características de las escuelas CONAFE es que no cuentan con plantilla de personal y que las actividades académicas son realizadas sólo por un líder educativo. Sería preocupante que en este caso, como en las escuelas regulares unitarias, la suspensión de clases por actividades del Programa representara un problema importante. Como se puede ver, las actividades de ejecución del Programa, como realización de compras, trabajos de construcción y otros, tienen un impacto menor que las reuniones y los trámites bancarios.



Sin embargo, en 63% de las escuelas no ha sido necesario suspender clases ningún día, en 27% de ellas se han suspendido 1 a 2 días y en el 10% se han suspendido 3 a 5 días.

Como se dijo antes, el líder comunitario ha jugado un papel relevante en la implementación del Programa, por ello sus opiniones son valiosas en el marco de este estudio.



Los líderes educativos tienen una expectativa alta sobre el impacto que tendrá el Programa en las escuelas. El rubro en el que esperan menos es en el freno a la deserción y ausentismo. Al igual que en las escuelas regulares se aprecia que las menores expectativas del Programa están en el freno a la deserción y el ausentismo.



Respecto a los problemas que enfrentaron en la escuela para implementar el Programa, se hizo una serie de preguntas abiertas. El primer hallazgo a resaltar es que el señalamiento de problemas es menor que en las escuelas regulares. Con relación a la participación de los padres de familia hubo

escasos señalamientos de que algunos no quieren o no pueden participar por sus ocupaciones. En cuanto a los problemas operativos que se han padecido, se encontró que los de las escuelas CONAFE no difieren de los de las escuelas regulares: insuficiencia del recurso, aspiración de mayor flexibilidad para decidir en qué invertir, recursos que no llegaron a tiempo, dificultades con BANSEFI y limitaciones para encontrar comprobaciones fiscales.

Sobre el monto

- “El financiamiento no nos alcanzó para comprar mobiliario de la escuela, nos hace falta pupitres.” (APEC de la escuela 07KPB0566C1 de Chiapas)
- “Más apoyo para la escuela pues carece de muchas necesidades. Se necesita un tanque para juntar agua, una carretera o un camino para la escuela ya que no ay manera de llegar, construcción de aulas que sean de concreto ya que son de madera la mayoría, una plaza cívica, alumbrado y agua potable.” (APEC de la escuela 07KPB1627G1 de Chiapas)

Sobre los rubros

- “El principal obstáculo es que CONAFE no permite la mejora en infraestructura dado que el lugar que ocupa la Escuela-CONAFE es campo agrícola privado mientras que la escuela trata de ser lo más flexible y móvil”. (APEC 25KNP0112X1 de Sinaloa)
- “CONAFE es poco flexible para considerar las necesidades de la escuela sin embargo al final CONAFE aceptó lo que APEC, líder educativo y asamblea comunitaria determinaron sobre en qué utilizar los recursos.” (APEC 25KPR0093V1 de Sinaloa)

Sobre la puntualidad del recurso

- “Recepción del recurso: Sólo se ha depositado el 60% del total de los recursos autorizados por el programa”. (APEC escuela 25KNP0072M1 de Sinaloa)

Sobre las comprobaciones

- “No siempre se puede facturar, hay lugares en los que no te dan factura” (APEC escuela 30KPR1013L1 de Veracruz)
- “Ha habido lugares donde compran cositas de cantidades pequeñas y no nos dan factura electrónica. Pero no ha sido en todos los casos, nada más cuando tuvimos que hacerlo así (comprar cosas en cantidades pequeñas) para que alcanzara el recurso”. (APEC escuela 25KPR0453Q de Sinaloa)
- “Los albañiles no dan facturación, electrónica, así que eso suele ser un problema, se las tienen que ingeniar para conseguirlas” (APEC escuela 25KPR0871B de Sinaloa)

Sobre el banco

- “No hay BANSEFI en EL Dorado, que es la ciudad más cercana y tampoco hay varias empresas que den factura, por lo que todo se tiene que comprar hasta Culiacán”. (APEC escuela 25KNP0112X1 de Sinaloa)

- “No servía el cajero BANSEFI y tuvimos que ir a otro banco el cual nos cobró comisiones”. (APEC escuela 07KPB1627G1 de Chiapas)
- “Pues que tienen que estar todo el día y hay días que no la atienden con el pretexto de que no hay dinero y no le entregan estados de cuenta”. (APEC escuela 24KPR0471G de SLP)
- “Nos atendieron de mala manera pues piensan que como son de comunidad y no saben pues los tratan mal” (APEC 24KPR0140Q de SLP)
- "En ocasiones si bajaban tarde, a veces no les tocaba pasar y tenían que ir al otro día porque son muchas escuelas que van al banco” (APEC de escuela 30KPR4105W1 de Veracruz)

Aunque no es diferente el tipo de obstáculos que las escuelas CONAFE enfrentan, por su dimensión y condiciones es probable que estos problemas sean los mismos pero más apremiantes. Por ejemplo, al ser la inversión bastante más pequeña que en las escuelas regulares los gastos son menores y la comprobación se dificulta así como la ubicación de proveedores locales que cuenten con las condiciones para facturar.

Es notable que, a diferencia de los obstáculos que sólo fueron mencionados por una pequeña parte de escuelas, los beneficios del Programa fueron mencionados por casi todos los representantes de las APEC y por los líderes comunitarios:

De las APEC

- “Ahora que se hizo mejoras a la escuela, los niños están más motivados para asistir a clases, han avanzado en aprovechamiento”. (APEC de escuela 25KPR0871B de Sinaloa)
- “Mejor aprendizaje, los niños están muy felices porque muy pronto tendrán aula y materiales didácticos nuevos y los vemos con más ganas de venir a la escuela”. (APEC de escuela 07KPB1244A1 de Chiapas)
- “Los estudiantes si están contentos porque ya no van a sus casas al baño y porque se pierde menos tiempo cuando salen. (APEC de escuela 25KPR0093V1 de Sinaloa)
- “Los niños tienen mayor aprendizaje, porque se compraron algunas láminas ilustrativas.” (APEC de la escuela 07KPB0958Q1 de Puebla)
- "Nuestros niños van avanzando en la escuela. Los niños chiquitos ya saben leer, saben escribir". (APEC de la escuela 30KPB0069F1 de Veracruz)
- “Estamos muy agradecidos por el apoyo, gracias a ustedes podremos sacar adelante la escuela, falta mucho por hacer, pero esperemos que nos sigan ayudando, porque esto finalmente no es para nosotros, es para nuestros hijos, para un mejor futuro de la comunidad”. (APEC de la escuela 07KPB1244A1 de Chiapas)

De los líderes comunitarios

- “Ha beneficiado directamente la práctica de la enseñanza y aprendizaje de los niños de manera significativa, se puede notar en el aprovechamiento de los niños y su asistencia a clases”. (Líder de escuela 25KPR0871B de Sinaloa)

- “Existe mejor convivencia entre padres de familia y alumnos, porque anteriormente no teníamos aula, pero es mucho mejor”. (Líder de escuela 07KPB1244A1 de Chiapas)
- “En cuanto a la adquisición de mobiliario este ha apoyado bastante puesto que hay poco espacio en el aula, los alumnos tienen espacio propio para realizar sus actividades diarias, hay mayor seguridad y esto se ha motivado a los niños a asistir de forma regular”. (Líder de escuela 21KPR06550 de Puebla)
- “El acceso a la escuela de un niño con discapacidad ya que no se colocó una rampa para poder caminar, de igual manera el mobiliario que se instaló reduce el espacio para trabajar con los alumnos y desarrollen competencias dentro y fuera del salón (Líder de escuela 21KPR06550 de Puebla)
- “Hasta el momento, el principal logro obtenido pues es que nos apoyaron con los 50 mil pesos esto nos sirvió para la compra del terreno”. (Líder de escuela 30KPR2254Q1 de Veracruz)
- “Con la inversión del recurso en la rehabilitación de espacios educativos dentro del aula, la impartición de las clases serán en un ambiente más limpio, ordenado y cómodo, lo que significará una educación de calidad”. (Líder de escuela 30KPB0069F1 de Veracruz)

Finalmente la comunidad escolar de las escuelas CONAFE realizó diversas propuestas para mejorar el Programa. Casi todas giran en torno a incrementar el monto y las posibilidades de inversión.

De las APEC

- Hacer un manual de trabajo de la ejecución del Programa y recurso, de principio a fin, donde marquen las actividades que se tengan que hacer y documentación para comprobar, porque deben enfatizar el uso de facturas y no usar notas (algunas personas desconocen que las notas no sirven para comprobar el ejercicio del recurso). (APEC de escuela 21KPB0111X de Puebla)
- “Queremos solicitar más financiamiento, ya que como decíamos en un principio la obra puede quedar inconclusa, y además necesitamos baños adecuados para los niños, un cuarto para el maestro, ya que éste se queda adormir en la escuela, una biblioteca para mejor aprendizaje de los niños, así como espacios recreativos, ya que no contamos con cancha, ni juegos, y un espacio para colocar la bandera, o para hacer el homenaje, también sillas y mesas para preescolar, porque ellos no tienen y tenemos que prestar a los de primaria o simplemente ellos se sientan en el suelo. (APEC de escuela 07KPB1244A1 de Chiapas)
- “Si es posible darnos más financiamiento porque nos hace falta. Necesitamos construir letrinas, cancha porque los niños no tienen un espacio de recreación, y me gustaría ampliar la escuela, porque sólo tenemos un salón, que es lo que construimos con el financiamiento que ustedes nos dieron. Mesa adecuada para el profesor, malla, también necesitamos una conexión de luz y equipo de sonido porque a la hora de hacer el homenaje no tenemos con que tocar el himno nacional.” (APEC de escuela 07KPB0958Q1 de Puebla)
- “Quisiéramos que hubiera más opciones para invertir el recurso: portón, cerca alumbrado en la escuela.” (APEC de escuela 30KPB0070V1 de Veracruz)

De los líderes comunitarios

- “Considero que hace falta información sobre los lineamientos del programa de manera oportuna y a tiempo, ya que para el programa de CONAFE esta información llega más tarde que otras escuelas”. (Líder de escuela 25KPR0871B de Sinaloa)
- “Que manden más apoyo a la escuela ya que nos hizo falta comprar material didáctico para que los niños aprendan, más libros para mejorar el aprendizaje”. (Líder de escuela 07KPB0958Q1 de Chiapas)
- “La cantidad es insuficiente y las reglas de manejos y gasto no son muy claras, hacen falta mucho más recursos para mejorar las condiciones de la escuela para el aprendizaje”. (Líder de escuela 25KPR0093V1 de Sinaloa)
- “Ampliación de la escuela primaria para tener mayor espacio para trabajar con niños ya que son una matrícula mayor”. (Líder de escuela 21KPR06550 de Puebla)

El Índice de Carencias Escolares en las escuelas CONAFE

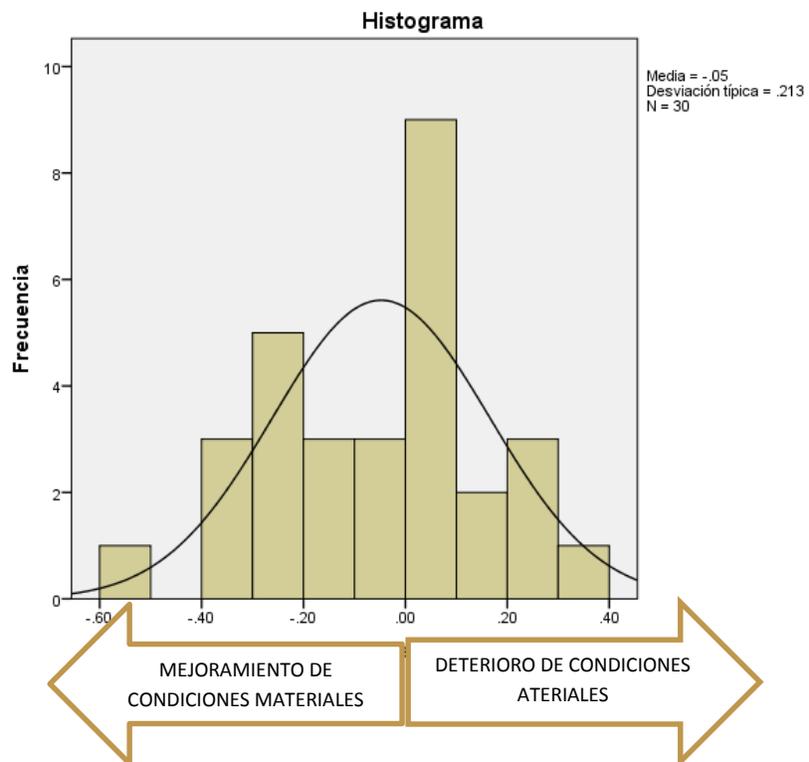
De la misma manera que con las escuelas regulares, se realizó una comparación de medias del ICE 2014 y el ICE 2015, mediante la prueba T de Student para muestras relacionadas. Como se puede ver, el índice decreció 0.047 puntos, en una escala que va del 0 al 1, donde 0 es ausencia de carencias. Las diferencias no son estadísticamente significativas ($p < .05$), lo cual significa que no hay evidencias de que las condiciones de infraestructura mejoraron en lo general, con base en las variables incluidas.

Puntajes de los ICE 2014 y 2015 en escuelas CONAFE				
	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
ICE 2014	0.11	0.78	0.3125	0.18743
ICE 2015	0.06	0.56	0.2648	0.14560

Es notable que en la mitad de las escuelas el índice se incrementó o se mantuvo igual.

Número de escuelas en las que se modificó el ICE en escuelas CONAFE		
	N	Porcentaje
Se mantuvo	1	3.3
Decreció	15	50.0
Se incrementó	14	46.7
Total	30	100.0

En la siguiente gráfica se observa la distribución de escuelas según la magnitud del cambio de su ICE.



Propuestas de maestros, directores y autoridades estatales

Como parte de las preguntas abiertas, a fin dar una mayor oportunidad a maestros y directores para expresar sus opiniones, se les pidió hacer sugerencias o propuestas para mejorar el Programa. En el siguiente cuadro se sintetizan los rubros en torno a los que hubo propuestas.

	Directores	Maestros
Información oportuna (que se comuniquen a la escuela los lineamientos, plazos y especificaciones en tiempo y forma)	18.2%	5%
Simplificación del Programa (disminuir carga burocrática, facilitar comprobación, mejorar tiempos para que la escuela tome decisiones y ejerza presupuesto)	16.2%	10.1%
Continuidad en el Programa (que sea sostenido y no coyuntural)	13.4%	13%
Oportunidad en la entrega del recurso y más libertad para aplicarlo (que no haya restricciones y se ejerza en lo que se necesita y que se entregue a tiempo para evitar endeudamiento y retrasos)	13.8%	12.5%
Capacitación y asesoría (para autoridad educativa local, supervisión y directores a fin de que puedan ejecutar mejor el Programa)	13%	-
Cambio de banco (cambiar a bancos con más sucursales y disponibilidad de efectivo)	11%	-
Autonomía total (que la comunidad escolar pueda decidir plenamente en qué invertir)	10%	-
Más inversión en material didáctico y en capacitación docente	-	25%
Mayor oportunidad de participación de la comunidad para la toma de decisiones	-	7.4%
Mayores recursos (que correspondan a las necesidades y carencias)	-	6.2%

Los actores de las escuelas CONAFE, es decir las APEC y los líderes comunitarios coinciden en una propuesta: incrementar el monto del recurso que reciben.

Finalmente incluimos aquí las propuestas que emergieron de las entrevistas con las autoridades educativas, pues todas ellas resultan atendibles.

Modificaciones programa



- Afinar y precisar lineamientos de operación ambiguos.
- Ampliar criterios de apoyo de supervisión y operación.
- Que además del CEMABE se tome en cuenta la información con la que cuentan las autoridades educativas locales.
- Cambiar de banco a una institución bancaria con más sucursales y que conozca el programa.
- Que las tarjetas lleguen a las secretarías estatales o que su emisión o reimpresión sean ágiles.
- Sustituir las tarjetas bancarias por cuentas de cheques a nombre del director.
- Que firmen también los supervisores, además de los directores.
- Flexibilizar lineamientos sobre la obra pública.
- Adecuar programa para escuelas migrantes, necesitan aulas móviles.
- Poner la plataforma en un servidor y mejorar la configuración de acceso.
- Flexibilizar tiempos que permitan informar cabalmente a los directores.

Apoyos económicos



- Asignar gastos de operación para directores y para coordinadores.
- Asignar el 2% para apoyo a la supervisión técnica.
- Recursos para capacitación de presidentes de CEPS y de padres de familia.
- Cumplir con las fechas de entrega de los recursos.
- Entregar la suma completa de los recursos en una sola emisión.
- Flexibilizar comprobaciones para algunas escuelas que no poseen CFDI .
- Manual de gasto para el director

Seguimiento



- Involucrar más a los supervisores, hay desidia entre algunos.
- Que las autoridades federales den seguimiento a las escuelas y ofrezca un servicio de apoyo telefónico con personal especializado para la solución de preguntas para atender a los directores.
- Mayor coordinación entre la federación y la institución bancaria.
- Equipo técnico que acompañe para la obra de infraestructura, independiente de la intervención del INIFED o instancia estatal.
- Recolectar números y correos de los profesores para una buena comunicación.
- Mecanismo simple y eficiente comunicación con directores para agilizar instrucciones.
- Necesario diseñar y difundir padrón de escuelas con los programas que tienen.
- Crear una coordinación operativa y coordinaciones regionales.
- Realizar reuniones regionales para intercambiar y compartir experiencias con colegas de otros estados de la República Mexicana.

Conclusiones

El Programa de Escuelas de Excelencia nació con el propósito no sólo de atender los añejos rezagos materiales de las escuelas. La reforma educativa es muy clara al plantear que la posibilidad de un cambio de fondo en el sistema educativo mexicano radica en que la escuela se encuentre en el centro de todas las decisiones, que sea la escuela la que identifique sus necesidades, la que determine los apoyos y programas de mejoramiento que requiere, la que establezca su ruta de mejora. Es decir, la escuela, para mejorar, debe tener poder sobre sí misma. Esta visión de la reforma educativa puede lograrse con cambios profundos en la normatividad escolar pero también requiere que la escuela cuente con transferencias directas de recursos, que le permitan poner en marcha su ruta de mejora. Esta perspectiva estratégica debe estar presente al analizar el PEE y sus impactos.

Es indispensable y urgente diseñar mecanismos para saber cómo se va desarrollando el Programa en su conjunto. El presente trabajo arroja valiosas luces pero tiene alcances limitados. Es necesario que un Programa de esta envergadura cuente con los mecanismos de seguimiento, monitoreo, fiscalización y evaluación de impacto que permitan medir periódicamente su operación como los resultados, tanto para informar a la sociedad como para realizar los ajustes indispensables.

Los cambios que el PEE se ha propuesto son cambios que no se logran en cortos periodos de tiempo, requieren continuidad a largo plazo, y ajustes necesarios que deben planearse a la luz de los resultados que va mostrando. En su corta vida, el PEE ha sido recibido con satisfacción por las comunidades escolares que se encuentran satisfechas no solamente con los cambios en la infraestructura que el recurso les ha permitido realizar, sino con los procesos que se han generado y que fortalecen la experiencia de la escuela como comunidad que trabaja en torno a metas comunes. Se han propiciado actitudes optimistas y positivas que mejoran fuertemente la visión, la comunicación y la colegialidad; se han movilizado procesos escolares que constituyen el núcleo duro de la vida de la escuela y que en la literatura sobre desempeño académico, se han probado como factores que inciden en mejores resultados: el liderazgo del director, la participación de los docentes y de los padres de familia y en general el trabajo de la comunidad en torno a metas comunes.

Existen también debilidades que deben ser atendidas a fin de que el Programa incremente sus impactos en el corto plazo. A continuación se resumen las fortalezas y debilidades que del presente análisis se desprenden.

FORTALEZAS	
RELATIVAS A LOS INSUMOS ESCOLARES	RELATIVAS A LOS PROCESOS ESCOLARES
<ol style="list-style-type: none"> 1. La mayor parte del recurso se utilizó para resolver necesidades de infraestructura escolar (alrededor de 80%): construcción y rehabilitación de espacios educativos, construcción y mejoramiento de patios y bardas, mejoramiento de baños e instalaciones hidráulicas, etc. El resto se usó para recursos didácticos y mobiliario fundamentalmente. 2. De acuerdo con los directores en 54.5% de las escuelas se realizaron modificaciones estructurales, lo que implica mejoras a largo plazo. 3. En febrero-marzo, la mayor parte de las escuelas tenía un avance de obra superior al 30%. 4. Las obras incluyen elementos de inclusión educativa de acuerdo con las necesidades de la escuela. 5. El Índice de Carencias se redujo en 67.2% de las escuelas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las comunidades escolares decidieron y ejercieron los recursos recibidos de forma autónoma con un alto nivel de participación y consenso. 2. De los maestros, 90% está de acuerdo con la decisión tomada, 85.4% de ellos se considera informado y 67.9 % fuer parte de la decisión. 3. Los profesores tienen alta expectativa sobre el impacto del Programa en la normalidad mínima, mejora de aprendizajes, convivencia escolar y rendición de cuentas. 4. El liderazgo de los directores se vio fortalecido en 85% de los casos. Sólo 1.8% de los docentes piensa que su liderazgo no se fortaleció. 5. Las prácticas de rendición de cuentas de la escuela se han fortalecido: se han elaborado informes para la comunidad escolar y se cuenta con registro de los avances. 6. Han mejorado en las escuelas, las dinámicas de participación, comunicación y relación con los padres de familia. 7. El CTE se ha fortalecido 8. Los padres de familia tienen alta participación, por vía de sus asambleas y del CEPS. Han sido parte de las decisiones, han sido informados y están de acuerdo con las decisiones. 9. Los padres de familia están satisfechos con los cambios que observan en la escuela tanto en la organización como en los recursos materiales. 10. Las escalas de calidad de la gestión escolar

DEBILIDADES	
RELATIVAS A LOS INSUMOS ESCOLARES	RELATIVAS A LOS PROCESOS ESCOLARES

<ol style="list-style-type: none"> 1. La tercera parte de los directores considera que existe riesgo de que el recurso no sea suficiente para concluir las obras emprendidas. 2. Un porcentaje pequeño de quienes solicitaron asistencia al INIFED (4.9%) y al organismo estatal (6.4%) no recibieron este apoyo. 3. Las escuelas no tienen suficiente información sobre las funciones y alcances de INIFED o del organismo estatal. 4. Los directores sienten falta de apoyo para trámites bancarios, acompañamiento para ejecutar obras y toma de decisiones sobre obras y adquisiciones. 5. A pesar de los apoyos recibidos, en una parte de las escuelas el ICE se modificó negativamente. 6. Los directores señalan que los recursos se liberaron con retraso. 7. Existen problemas de disposición del recurso debido a la capacidad limitada de BANSEFI. 8. De acuerdo con la visión de las autoridades educativas estatales, la selección de escuelas para el Programa tuvo errores que deben ser subsanados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las funciones pedagógicas de los directores se han visto afectadas por las nuevas responsabilidades que han debido asumir. (Sólo 28.2% de los directores y 11% de los docentes dice que no ha sido así). 2. En las escuelas más pequeñas, las actividades que el director tiene que realizar han afectado el servicio educativo. 3. La realización de obras durante el tiempo escolar afecta en cierta medida el trabajo docente.
--	--

En función de estos resultados, se plantean las siguientes propuestas, tanto para dar continuidad y reforzar las fortalezas del Programa, como para atender las debilidades que se han diagnosticado hasta el momento.

1. Dar continuidad al Programa

La escuela, para mejorar, debe tener poder sobre sí misma. Esta visión de la reforma educativa requiere que la escuela cuente con transferencias directas de recursos, que le permitan poner en marcha su ruta de mejora.

En ese sentido, el PEE es una iniciativa que tendría que cubrir en algún momento a la totalidad de las escuelas públicas, independientemente de sus rezagos. Es natural, sin embargo, que el Programa priorice, de acuerdo a los recursos disponibles, a las escuelas con mayores carencias. En ese sentido, la continuidad del Programa es indispensable no sólo en el contexto nacional sino en cada una de las escuelas que ya ha participado en el primer año de vida del mismo.

El beneficio debe ser continuo, aún si la escuela tuvo mejoras evidentes. No debe perderse de vista sin embargo que éste no es un Programa de infraestructura escolar solamente, y que las necesidades de la escuela incluyen de forma muy importante la diversificación del material didáctico disponible, los recursos para aprender, la capacitación docente, e incluso la posibilidad de contratación directa de determinados servicios de asesoría educativa. Es de esperarse que las

necesidades de infraestructura escolar se subsanen gradualmente; las escuelas tendrán posibilidades de que los recursos del Programa atiendan necesidades operativas ordinarias a las que los directores también otorgan una alta importancia.

Por otra parte, el Programa ha sido bien recibido en la comunidad escolar, está movilizando procesos de participación y ya ha mostrado resultados positivos en su corta vida. El ambiente de cooperación y compromiso que se ha logrado en las escuelas, combinado con la mejora en las condiciones materiales, deberá traducirse en mayores aprendizajes. Ello requiere de un esfuerzo sostenido cuyos frutos se irán dando con el paso del tiempo. Los impactos importantes en educación tienen lugar en el largo plazo.

Se recomienda que todas las escuelas participantes en el ciclo que está por terminar reciban apoyo nuevamente, aunque en menor cantidad que en su primer año de Programa. Con el recurso que se libere de esta reducción podrían incluirse nuevas escuelas al Programa. Por ejemplo, podrían distribuirse entre las mismas escuelas 5 mil millones de pesos, y asignar 2 mil millones a la incorporación de nuevas escuelas.

El monto a asignar a cada escuela a la que se renueva el apoyo tendrá que realizarse caso por caso, dependiendo de sus condiciones y necesidades de mejoramiento.

2. Mejorar mecanismos de información e integración

La mayor parte de los directores y maestros señalaron haber contado con información acerca del Programa. No obstante ello, una de las propuestas que señalan con mayor insistencia es que mejore la información. Lo anterior quiere decir que aunque el flujo de información ha sido un aspecto positivo en este Programa, hay elementos que pueden mejorarse. La oportunidad de la información y su precisión son extremadamente importantes para que las escuelas incluyan el Programa en su ruta de mejora. La claridad de la información y la oportunidad con que la reciban los directores también resulta fundamental para asegurar un funcionamiento más eficiente del Programa, con menores costos en el tiempo que los directores destinan a aspectos administrativos.

Esto redundará en que las actividades que se desatan con el mismo se integren a la vida cotidiana de la escuela, a sus órganos rectores y de control. Es extraordinario el papel que están jugando los CEPS en el proceso, pero esto no debe ir en detrimento del Consejo Técnico Escolar, que puede y debe fortalecerse en este contexto.

La mejora en la oportunidad de la información incluye también a la autoridad educativa estatal, a fin de que puede cumplir adecuadamente las funciones que le corresponden con relación a este Programa.

3. Mejorar la eficiencia en la liberación y uso del recurso

Cuando se realizó el levantamiento de información para el presente estudio, la segunda parte del recurso estaba en proceso de ser entregada; por ello se observó con claridad la demanda de que éste se transfiera a tiempo, de modo que los compromisos adquiridos por las escuelas se puedan cumplir y las obras no se interrumpan.

Asimismo sería conveniente revisar los lineamientos para ver en qué aspectos es posible flexibilizar más el uso de los recursos. Esta flexibilización se refiere por lo menos a cuatro aspectos:

- 1) El destino final de los fondos, de manera que las escuelas puedan disponer de estos para las necesidades que consideren de mayor relevancia en su responsabilidad educativa.
- 2) Los mecanismos que se exigen a los directores para la comprobación de gastos. Aunque la SEP ha hecho esfuerzos importantes para que este aspecto no represente una limitación ni al ejercicio del Programa ni a la carga administrativa de las escuelas, todo esfuerzo que se agregue en este sentido redundará en beneficio del servicio educativo.
- 3) La posibilidad de hacer contrataciones locales para aquellos aspectos que no requieran de constructoras que trabajan para INIFED o el IEFED respectivo. En principio estos organismos no tendrían que intervenir en el caso de inversiones pequeñas o de mantenimiento.
- 4) La comprobación de gastos menores cuando en las localidades es inexistente en la práctica la entrega de facturas.

Valdría la pena considerar la construcción de un amplio catálogo de proveedores que pudiera aumentarse progresivamente para facilitar las adquisiciones a las escuelas, sin que ello las limite necesariamente a hacer sus adquisiciones de dichos proveedores.

4. Revisar si BANSEFI es la mejor opción

Una problemática que es necesario atender es la del BANSEFI como intermediario para la transferencia del recurso a las escuelas. El mayor problema es que se trata de una institución bancaria pequeña en cuanto a sucursales y montos disponibles en el día a día. Esta particularidad ha representado para las escuelas una merma importante en el funcionamiento, ya que las frecuentes ausencias del director para realizar trámites bancarios y retiros tienen un efecto negativo en todas las escuelas, y más aún en las escuelas pequeñas.

Una de los ejes de la actual administración es justamente lograr la normalidad mínima en las escuelas que, entre otras cosas, consiste en asegurar que las escuelas abran sus puertas y que no se suspendan clases innecesariamente.

5. Asignar gastos de operación a los estados

Tanto los directores en las escuelas como las autoridades educativas estatales están teniendo un gasto de operación que les impide realizar adecuadamente su función.

Los directores tienen razón al solicitar que se incluya en el gasto operativo del Programa una pequeña partida para los viáticos que requieren para movilizarse tanto al banco como a las adquisiciones, búsqueda de proveedores, etc.

Hay amplia evidencia de que la falta de recursos de operación de la autoridad educativa local se traduce en ineficiencias del Programa, las cuales se trasladan a la escuela como sobre carga para los directores. El fortalecimiento del apoyo de la supervisión es una estrategia que debe explorarse, para lo cual se requiere que la autoridad estatal cuente con oportunidades de convocar, capacitar y asesorar.

Un aumento de 1% a 2% en los gastos de operación de que dispone la autoridad educativa estatal probablemente fuera suficiente.

6. Desarrollar una plataforma informática eficaz para el registro de información, la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación.

Es indispensable contar con una plataforma que permita concentrar la información y acceder a ella de forma rápida y eficaz para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación. Esta información debe formar parte del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). De hecho, el SIGED debe tener información actualizada sobre las condiciones de la escuela.

Como se ha dicho, las escuelas prioritarias para ingresar al Programa deben ser las de mayores carencias. Actualmente la SEP está perfeccionando el diseño del ICE, lo cual es de suma importancia para contar con un indicador robusto y transparente del estado físico de las escuelas. Además de un buen diseño del indicador se requiere información veraz y oportuna que le nutra. Debido a que el CEMABE quedará rebasado en poco tiempo, es indispensable que exista información disponible y actualizada sobre el estado físico de las escuelas. Es necesario crear un sistema de seguimiento informatizado que permita valorar, en tiempo real, no sólo el estado de las escuelas sino las mejoras que se realizan con recursos de distintos programas, así como los retrocesos que experimentan, pues como se ha observado en este estudio, el deterioro físico de las instalaciones ocurre incluso cuando reciben recursos, si estos no son de la magnitud necesaria para solventar las carencias más urgentes y dar el mantenimiento cotidiano.

Un sistema de esta naturaleza reduciría los errores de información, mejorando la selección de las escuelas que realmente más necesitan el apoyo del Programa.

7. Optimizar recursos

Un aspecto que deberá recibir reflexión adicional es la distinción entre el PEE y el Programa de Escuela Digna. El PEE busca propiciar ambientes favorables para que la toma de decisiones colegiada se traduzca en el mejoramiento de la infraestructura física, en la definición de qué materiales educativos adquirir para fortalecer los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en la atención de los problemas de operación básicos y en propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director (documento conceptual del Programa)¹³. El Programa de Escuela Digna, por su parte, es un programa de infraestructura y equipamiento escolar.

En su primer año de operación, el PEE se focalizó en las escuelas con mayores carencias de infraestructura educativa. Al existir una alta correlación entre la calidad de la infraestructura física y el nivel de desarrollo de las comunidades en donde se ubican las escuelas, en este primer año, el PEE operó sobre todo en comunidades de alta marginación. Es natural que ante las carencias de infraestructura en esas escuelas, estas decidieran utilizar los fondos preponderantemente para atender necesidades en este renglón. Ello produjo un traslape considerable entre el destino de estos fondos con los del Programa Escuela Digna.

El PEE podría haberse planteado que los recursos no fueran utilizados para infraestructura educativa. Pero ello hubiera sido un error, puesto que hubiera resultado contradictorio con el principio de que las escuelas deciden cómo utilizar los recursos en función de sus prioridades.

Gradualmente, sin embargo, es probable que el PEE deba dejar de atender las necesidades de inversión mayor en infraestructura para que esta tarea se hiciera mediante un programa específico para este fin, como el de Escuela Digna. Sin embargo, no parecería aconsejable hacerlo de inmediato. Hacerlo significaría que las escuelas seleccionadas en función de sus carencias educativas no pudieran comenzar a fortalecer en el corto plazo sus capacidades de gestión escolar. Sería muy difícil de justificar que estas escuelas de carencias profundas tuvieran que esperar a que hubiera una intervención de infraestructura educativa en gran escala antes de que puedan disponer de medios para dar sustento material en la ruta de mejora definida por el Consejo Técnico Escolar. Parece más conveniente una estrategia en que estas escuelas resuelven sus necesidades de infraestructura al tiempo que dan mayor valor a su ruta de mejora. Es cuestión de tiempo para que la infraestructura vaya mejorando y las escuelas decidan destinar más recursos a la operación.

Como estrategia de mediano plazo, una vez que se superen las carencias de infraestructura más agudas, podría plantearse que exista un plan multianual de inversiones físicas para obras mayores que operen en paralelo a los recursos que las escuelas reciban para su operación y mantenimiento ordinario. El PEE tendría que concentrarse en esto último, en tanto que el Programa de Escuela Digna, mediante la acción del INIFED y los IEFED, podría ejecutar las inversiones mayores en infraestructura.

¹³ Dicho documento puede ser consultado en la siguiente dirección:
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5015/1/images/programa_excelencia_u082.pdf

Por lo pronto, es importante revisar la forma como el INIFED y los organismos estatales de infraestructura física educativa pueden en lo inmediato apoyar a las escuelas beneficiarias del PEE para aliviar la carga que para los directores representa la elaboración de proyectos y presupuestos, la búsqueda de proveedores, la supervisión de obra, etc., aspectos que si bien deben estar bajo la dirección última de la comunidad escolar, podrían ser ejecutados con mayor eficiencia con el apoyo del personal especializado de dicho organismo. Desde luego que en obras importantes su opinión y asesoría son relevantes, tal y como está especificado actualmente en los lineamientos. Sin embargo es necesario revisar si los tiempos de gestión y los procedimientos de estos organismos son apropiados a los del Programa y, en su caso, cuáles son las adecuaciones que corresponden. Hay que tener en cuenta que en los grupos de enfoque de directores y maestros se recogió la opinión de que la actuación de los organismos de infraestructura puede ser lenta y costosa respecto de otras opciones locales.

8. Asegurar que los estados participan en la selección de las escuelas, conforme a los criterios nacionales

Mientras este sistema se construye informático que permita tener un diagnóstico del estado físico de las escuelas permanente y actualizado, es indispensable que las autoridades educativas estatales cuenten con el tiempo suficiente para validar el padrón de escuelas enviado por la SEP o realizar los ajustes necesarios.

Es completamente justificado que la Federación determine los criterios para la selección de las escuelas, en términos de alcanzar una mayor equidad. Sin embargo, los estados deben participar en las decisiones para la selección de las escuelas concretas. En ese sentido, deben disponer de tiempo suficiente, a fin de validar la información y hacer sus propuestas de ajuste, debidamente fundadas y con base siempre en los criterios nacionales.

Como se dijo antes, esta mecánica de colaboración será más importante cuanto más se vaya desfasando el CEMABE y en tanto entra en plena operación el módulo de infraestructura educativa del SIGED.

9. Realizar monitoreo y evaluación de resultados del Programa cuanto antes.

Contar con una estrategia de monitoreo continuo y un programa de evaluación, tanto de resultados como de impacto, de mediano y largo plazo, es fundamental para mejorar la focalización, atender los focos rojos, sistematizar y compartir las buenas prácticas, optimizar los recursos y rendir cuentas a la sociedad.

Anexos (en línea)

Vínculo al registro fotográfico en línea

<https://plus.google.com/104069805411238764966/posts>

Vínculo al documento complementario “Identificación de Elementos en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo que forma parte de la Reforma Educativa en curso”

[https://www.dropbox.com/s/klgplInfo3uwges4/a\)%20Identificaci%C3%B3n%20de%20elementos%20PEE.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/klgplInfo3uwges4/a)%20Identificaci%C3%B3n%20de%20elementos%20PEE.pdf?dl=0)

Vínculo al Anexo técnico

[https://www.dropbox.com/s/ub42f567mszo7ye/b\)%20Anexo%20t%C3%A9cnico.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/ub42f567mszo7ye/b)%20Anexo%20t%C3%A9cnico.pdf?dl=0)

Vínculo a Cuestionarios y guías de entrevista

<https://www.dropbox.com/sh/4mdwl9fuy1pII59/AADhBv8zSZkoqHzzrzjGUNYxa?dl=0>