

Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

CIENCIA • ARTE • LIBERTAD



INFORME FINAL

EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA:

ESCUELAS DE EXCELENCIA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO (PEEARE)

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA BENITO JUÁREZ DE OAXACA
COORDINADOR: DR. EDUARDO BAUTISTA**

31 DE ENERO DE 2016

Índice

Presentación	4
1 Marco conceptual de la evaluación	6
2 Marco Referencial	13
3 Características de las escuelas beneficiadas por el PEEARE	17
3.1 Escuelas seleccionadas a partir del CEMABE	17
3.2 Escuelas beneficiadas por el PEEARE (Preescolar y primaria)	22
4 Propuesta metodológica	38
4.1 Objetivos generales	38
4.2 Objetivos específicos	39
4.3 Técnicas	39
4.4 Trabajo de campo	40
5 Resultados de la Evaluación. El funcionamiento del PEEARE desde el IEEPO y las instancias relacionadas en su operación	41
5.1 Perfiles y trayectorias en la coordinación del programa. Funcionarios administrativos del IEEPO	42
5.1.1 Funcionarios administrativos del IEEPO	42
5.1.2 Funcionarios académicos del IEEPO	42
5.1.3 Estimaciones sobre el PEEARE desde la coordinación	43
5.2 Visiones e interpretaciones de la aplicación y funcionamiento del PEEARE	45
5.2.1 El PEEARE desde la experiencia del IEEPO	45
5.2.2 Fases del programa	46
5.2.3 El deber ser del programa	51
5.2.4 Los procesos de capacitación	51
5.2.5 Problemáticas detectadas	52
5.3 Estimaciones sobre el PEEARE desde BANSEFI	54
5.4 Estimaciones sobre el PEEARE desde IOCIFED	58
5.5 Encuesta de satisfacción funcionarios del IEEPO e instancias vinculadas respecto a su desempeño en el programa	60
6 Revisión del plan de mejora escolar (PME) elaboradas por directivos y consejos escolares en 12 escuelas beneficiadas por el PEEARE	66
6.1 Valoración de la consistencia interna de los planes de mejora	71
7 Visitas <i>in situ</i> a centros escolares beneficiadas por el PEEARE	74
7.1 Contexto de los centros escolares	74
7.2 Contexto de los recorridos de campo	82
7.2.1 Aspectos Metodológicos	83
7.3 Región Mixteca	85
7.3.1 Contexto de las visitas a los centros escolares beneficiados por el PEEARE	85
7.3.2 Dominio de los conceptos básicos del programa PEEARE	88
7.3.3 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE	90
7.3.4 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de recursos	91

7.3.5 Carga administrativa y posicionamiento personal respecto al programa PEEARE	95
7.3.6 Escuela que no participó en el PEEARE	97
7.3.7 Balance final de las visitas a los planteles escolares de la región Mixteca	99
7.4 Región Tuxtepec	101
7.4.1 Contexto de las visitas a los centros escolares beneficiados por el PEEARE	101
7.4.2 Dominio de los conceptos básicos del programa PEEARE	103
7.4.3 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE	105
7.4.4 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de recursos	106
7.4.5 Carga administrativa y posicionamiento personal respecto al programa PEEARE	110
7.4.6 La supervisión escolar	111
7.4.7 Escuelas del segundo municipio visitado en la región Tuxtepec.	113
7.4.8 Dominio de los conceptos básicos del programa PEEARE	113
7.4.9 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE	114
7.4.10 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de recursos	114
7.4.11 Carga administrativa y posicionamiento personal respecto al programa PEEARE	117
7.4.12 Problemáticas presentadas en planteles ubicados en la frontera de Oaxaca con Veracruz	117
7.4.13 Balance final de las visitas a los planteles escolares de la Región Tuxtepec	122
7.5 Región Costa	
7.5.1 Contexto de las visitas a los centros escolares beneficiados por el PEEARE	122
7.5.2 Dominio de los conceptos básicos del programa PEEARE	122
7.5.3 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE	125
7.5.4 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de recursos	125
7.5.5 Carga administrativa y posicionamiento personal respecto al programa PEEARE	127
7.5.6 Balance final de las visitas a los planteles escolares en la región Costa	128
7.6 Evaluación global de las necesidades detectadas a partir de las visitas in situ a 12 centros escolares beneficiados por el PEEARE	129
7.7 Autoevaluación de directores respecto a la pertinencia e impactos del PEEARE	131
8 Plan de mejora y conclusiones	134
8.1 Valoración global de la operación del programa en el estado de Oaxaca y propuestas para su mejora	134
9 Referencias	139
10 Anexo metodológico	142

10.1	Diseño Metodológico	142
10.1.1	Fundamentos metodológicos	142
10.1.2	Objetivos generales	144
10.1.3	Objetivos específicos	144
10.1.4	Fases del diseño de evaluación	145
10.1.5	Ámbitos del análisis	146
10.1.6	Items analíticos por actor en los instrumentos de campo	149
10.1.7	Técnicas	151
10.1.8	Población del estudio	152
10.1.9	Trabajo de campo	155
10.2	Guías de entrevista a funcionarios del PEEARE	156
10.3	Guía de entrevista a funcionarios de IOCIFED y BANSEFI	164
10.4	Guías de entrevista a personal directivo de los centros escolares	168
10.5	Guías de observación de campo	174
10.6	Escalas de opinión	

Presentación

Este documento presenta el informe final de la evaluación al Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) en el estado de Oaxaca durante el ciclo 2014-2015, la evaluación ha sido coordinada por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

El informe se divide en ocho partes; la primera, refiere al marco conceptual que orienta la evaluación, se exponen algunos de los enfoques que explican el rezago educativo, en un segundo punto se detallan los fundamentos de las reglas de operación y sus componentes.

En un tercer apartado se presenta una caracterización de la población educativa beneficiaria del PEEARE durante su primer ciclo de operación, se expone información relativa al número total de escuelas seleccionadas a través del Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica Especial (CEMABE) y a la distribución regional y por nivel educativo de las escuelas beneficiadas y sobre aquellas que rechazaron participar en el programa.

En la cuarta parte del documento se exponen resumidamente los fundamentos del diseño metodológico que ha orientado la evaluación, se describen los objetivos generales y específicos. En los anexos se encuentra una descripción detallada de los fundamentos metodológicos, las fases del diseño, la caracterización de la población estudiada, los ámbitos de análisis, así como los instrumentos de campo.

En la quinta parte se presenta la percepción de funcionarios del IEEPO, BANSEFI y IOCIFED, respecto a las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad del PEEARE. Adicionalmente se exponen los resultados de una encuesta de satisfacción sobre su desempeño como funcionarios que participan del programa.

En un sexto apartado se presenta una revisión a 12 Planes de Mejora Escolar (PME) elaborados por los directivos de las 12 escuelas seleccionadas para la visita *in situ*. Se analiza la consistencia interna de estas planeaciones en función de las problemáticas detectadas, las acciones programadas y los recursos solicitados.

En un séptimo apartado se exponen los resultados derivados del trabajo de campo *in situ* en 3 regiones del estado de Oaxaca. La información aquí presentada es producto de entrevistas individuales y colectivas realizadas a profesores, directores, personal académico de los niveles de educación primaria regular e indígena, padres de familia y supervisores.

De las entrevistas a funcionarios y las visitas de campo realizadas a 12 escuelas beneficiadas por el programa y que rechazaron ser incorporadas, se concluyen algunas reflexiones respecto al diseño, planeación, organización del programa en el estado de Oaxaca, así mismo se propone un plan de mejora, que puede abonar a la toma de decisiones y a su operación.

En un octavo apartado se proponen acciones para un plan de mejora y las conclusiones de la visita *in situ*.

En la parte final del documento se encuentran las referencias bibliográficas y anexo metodológico.

1.-Marco conceptual de la evaluación

En el campo de la educación, los estudios sobre las causas del rezago educativo y abandono escolar han sido una línea de indagación central para la mejora educativa (Ezpeleta J. y Weiss, 1988; 2002; Muñoz, 2009; Torres y Tenti, 2000). Mucha de la investigación realizada a la fecha ha sido utilizada en el diseño y formulación de las políticas públicas que atienden las problemáticas educativas.

En los estudios sobre rezago educativo de corte post-estructuralistas se reconoce que el rezago educativo tiene componentes de carácter estructural, relacional y multicausal. El rezago educativo se asocia a las condiciones de pobreza y marginación de los contextos locales (Ezpeleta y Waiss, 2002) pero también a los sistemas de disposiciones sociales que reproducen la desigualdad como una condición directamente asociada al lugar que los sujetos -de determinado grupo o sector de clase- ocupan en el espacio social (Bourdieu, 1979, 1964). Además, el rezago educativo puede ser atribuido a una débil planeación de las políticas públicas, particularmente las que afectan al sistema educativo.

Desde un enfoque multicausal y relacional el rezago se relaciona directamente con las formas en la que operan los sistemas educativos, la precarias condiciones de la formación docente, los métodos de enseñanza centrados en un modelo monocultural, las condiciones laborales del profesorado, las deficiencias alimentarias y nutricionales de los estudiantes, las carencias económicas de las familias y su incapacidad para solventar las necesidades escolares, la ausencia de instalaciones en las escuelas, mobiliario y equipamiento adecuado para el desarrollo de las tareas escolares entre otros aspectos.

Si bien la variable asociada a las carencias de infraestructura y equipamiento es considerada como un aspecto muy importante “la revisión de la literatura sobre la relación existente entre infraestructura escolar y rendimiento escolar carece de una

consistencia en sus resultados [...] no se puede hablar de una relación causal estricta o plenamente consistente entre ambos elementos" (Rondenil, García y Sánchez, 2015).

El rezago educativo es un fenómeno complejo, multifactorial, asociado a la marginalidad sistémica que experimentan ciertos espacios educativos regidos por jerarquías que sostienen sistemas de desigualdades a través de diversos mecanismos de control y que a la vez, garantizan su reproducción.

Si bien la infraestructura es un rubro importante para mejorar los ambientes de aprendizaje y para garantizar condiciones idóneas para el desarrollo de actividades escolares desde las aulas, el abordaje del rezago educativo implica la atención de factores de carácter estructural y situacional antes mencionados.

Bajo una ruta crítica distinta, la política social en el ámbito educativo busca abatir el rezago educativo implementando programas y acciones que buscan disminuir los índices de rezago a través del ejercicio de importantes montos económicos destinados a la infraestructura. A finales del año 2014, la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México emitió el acuerdo número 28/12/14, en este documento el gobierno de la república asume el compromiso por mejorar los procesos y resultados hasta ahora obtenidos.

La tarea que se propuso el gobierno federal en conjunto con las secretarías de educación de los estados no representa una labor sencilla, debido a que inbrinca una serie de procesos de rezago acumulado de larga duración, en los que intervienen situaciones como una medición contextualizada de aprovechamiento escolar, la deserción escolar, la separación entre escolarización y educación y la emergente necesidad de integrar al país al mercado externo y su ingreso a la competencia tecnológica y científica (Guevara, 1991).

En el marco de la Reforma Educativa se apuesta por una educación de calidad y equidad, el Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) atiende algunos de los componentes asociados al rezago educativo y se propone generar condiciones básicas de infraestructura y recursos para que las escuelas más alejadas cuenten con la posibilidad de brindar un servicio de mayor calidad y con ello mejorar los aprendizajes (PEEARE, 2015).

El punto de arranque para la definición de las escuelas beneficiarias de este programa ha sido el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial CEMABE (2013). Las escuelas ubicadas en el percentil más bajo del censo fueron seleccionadas e invitadas para participar en un proceso de planeación educativa que involucró la elaboración de una Ruta de Mejora que dio prioridad a prevención y atención del rezago escolar y la deserción.

De manera transversal el programa busca promover la autonomía de gestión a partir de la asignación de recursos directos a los planteles; pretende también, promover el fortalecimiento de las supervisiones escolares y la participación de los padres de familia y comités escolares, quienes junto a los directivos jerarquizan en orden de prioridad las necesidades escolares.

El PEEARE se organiza en dos componentes, el primero busca atender las necesidades de infraestructura y equipamiento de los espacios de trabajo, mientras que el segundo busca fortalecer la atención a las escuelas facilitando el acercamiento a un mejor servicio de apoyo, asesoría y acompañamiento a los colectivos escolares (PEEARE, 2014).

Respecto al primer componente los recursos destinados están orientados a la construcción, remodelación o habilitación de espacios educativos, la infraestructura hidrosanitaria y acciones para procurar el acceso al agua potable y en algunos casos fortalecer el equipamiento básico del aula. Durante el ciclo 2014-2015 las escuelas beneficiadas con este componente pudieron acceder a

montos diferenciados que iban desde los \$350,000.00 hasta los \$829,282.00 a partir del número de alumnos registrados en el CEMABE.

En lo referente al componente dos asociado al desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, los recursos se aplicaron exclusivamente en acciones destinadas a la prevención y atención a los factores escolares asociados a la producción del rezago educativo a partir de la atención a las cuatro prioridades educativas del Sistema Básico de Mejora Educativa (SBME) como son: la lectura, la escritura y matemáticas, la prevención del abandono escolar, la normalidad mínima escolar y la convivencia pacífica en la escuela, entre otros aspectos. Los recursos de este componente tuvieron un monto mínimo de \$50,000.00 por escuela.

Un tercer componente dirigido a la supervisión de zona buscaba apoyar el fortalecimiento de la supervisión escolar, atendiendo necesidades de infraestructura y equipamiento en espacios de trabajo y fortalecer la atención de las escuelas facilitando el acercamiento a un mejor servicio de apoyo y asesoría y acompañamiento a los colectivos escolares. Este último componente presentó dificultades específicas para su ejecución en el estado de Oaxaca.

El programa comenzó a operar a nivel federal en el ciclo escolar 2014-2015 con un monto estimado de \$7, 567, 248,270.00 de los cuales \$477, 888,453.44 fueron destinados al estado de Oaxaca, según cifras reportadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) (IMCO, 2015). A partir de la construcción de un índice de carencias presentes en escuelas públicas de todo el país se logró que durante este primer ciclo fueran censados 20,154 planteles.

A partir de los resultados del censo realizado en el estado de Oaxaca –cuyas dificultades de aplicación registraron menos escuelas de las existentes¹- fueron

¹ Los estados con menos escuelas censadas fueron Chiapas y Oaxaca.

consideradas dentro del padrón 1390 centros escolares adscritos a distintos niveles educativos y modalidades (escuelas CONAFE y planteles regulares).

Esta evaluación no considera a los centros educativos operados por el CONAFE ya que estas escuelas fueron beneficiadas bajo otro esquema de coordinación. La presente evaluación se apoyo en un padrón de 553 escuelas de educación primaria y secundaria que aceptaron participar en el programa durante el ciclo 2014-2015.

El programa PEEARE se ha implementado en el estado de Oaxaca a través de la Dirección de Proyectos Estratégicos perteneciente al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IIEPO). El programa escuelas de Excelencia ofrece importantes oportunidades para mejorar la calidad de la educación y combatir la difícil situación que enfrentan una parte importante de los planteles educativos en las localidades más alejadas, debido al contexto de pobreza y exclusión en el que se encuentran.

El programa también se ha convertido en un canal de vinculación entre las instancias de educación federal y el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, colaboración que ha permitido encontrar coincidencias, combatir problemáticas comunes y elaborar estrategias de trabajo coordinadas.

Podemos afirmar que el estado de Oaxaca presenta condiciones contextuales, educativas y socio-políticas que indican en la operación de los programas federales que intervienen directamente en aspectos educativos. Esta evaluación considera las particularidades sistema educativo oaxaqueño, caracterizado por la diversidad cultural y étnica, una fuerte presencia de organizaciones sindicales y gremiales magisteriales, una geografía accidentada por importantes cadenas montañosas y con vías carreteras precarias, los sistemas de usos y costumbres que funcionan en cerca del 50% de los municipios del estado, entre otros aspectos.

Esta evaluación se inscribe en una coyuntura muy importante a partir del decreto emitido por el gobierno del estado en julio de 2015 que reforma los fundamentos y origen del IEEPO. Esta reforma fortalece la rectoría educativa del estado y propone una modernización al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca que prioriza la atención y deterioro, fortalecimiento y ampliación de la Infraestructura educativa.²

En este sentido, las primeras aproximaciones realizadas a la operación del programa PEEARE en Oaxaca revelan que: la influencia de la estructura sindical y su rechazo a la reforma educativa, las condiciones geográficas, comunitarias y políticas de las localidades rurales e indígenas, los procesos electorales (veda electoral), los cambios en la coordinación del programa y la modificación en la estructura institucional del IIEPO, son factores que han incidido directamente en la puesta en marcha de este programa federal.

En este tenor a partir de las dos reuniones de acercamiento sostenidas con los funcionarios responsables del programa PEEARE en el estado de Oaxaca, el equipo responsable ha llevado a cabo una evaluación cuanti-cualitativa, que se sustenta en una metodología de trabajo *in situ* y que puso mayor énfasis en las dimensiones experienciales de los sujetos e instituciones que participan del proyecto, focalizando el análisis en estudios de caso, que revelen la complejidad de los contextos educativos en Oaxaca.

Esta propuesta de evaluación coordinada por el IIS-UABJO pone el énfasis en la contextualización y análisis de la operación del programa tanto en el ámbito de la organización institucional como en 12 experiencias escolares situadas de aplicación del programa en tres regiones geográficas del estado de Oaxaca.

²NSS Noticias. Decreto de Modificación del IEEPO. 21 de julio de 2015. Información disponible en: <http://www.nssoaxaca.com/estado/31-general/127244-2015-07-21-17-23-22>

Con los hallazgos que se derivan de esta evaluación será posible identificar estrategias específicas para mejorar su operación e implementación en contextos altamente politizados y de conflictividad social, considerando que en futuras etapas será posible realizar una evaluación que permita medir sus impactos con criterios de eficiencia y eficacia.

2.-Marco referencial

El Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo encuentra su fundamento en el artículo 3ro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la primera parte el texto Constitucional se señala que: "el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educativos".³

La Ley General de Educación⁴ en sus artículos 2, 8, 10, 32, 33 y 34 apuntan la necesidad de asegurar "la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes".⁵

El artículo 32 de la misma ley faculta a las autoridades educativas a tomar medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad, una mayor equidad educativa y el logro efectivo de la igualdad en oportunidades, adicionalmente el artículo 34 establece la facultad de ejecutivo federal para llevar a cabo programas compensatorios que apoyen con recursos específicos a los gobiernos de las entidades federativas con los mayores rezagos educativos.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece en la meta III "México con Educación de Calidad" el objetivo 3.1 "Desarrollar el potencial

³ Disponible en: Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>

⁴ SEP. Ley General de Educación. Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

⁵ SEP. Ley General de Educación. Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

humano de los mexicanos con Educación de Calidad" y el 3.2 "Garantizar la inclusión y la Equidad del Sistema educativo". Las estrategias 3.1.2 "Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos", 3.1.5 "Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal aumentar las tasas de transición de un nivel a otro" (SEP, 2014).

En resumen el nuevo marco normativo derivado de las reformas al artículo 3ro. Constitucional ocurrida en febrero de 2013, sientan la bases para proponer como ejes transversales de las políticas educativas la autonomía de gestión, la mejora de la infraestructura educativa, el fortalecimiento del liderazgo de los directivos y su participación activa en la resolución de las problemáticas que aquejan a las escuelas.

El PEEARE busca garantizar la aplicación de los mandatos establecidos en el artículo 3ro. referente a la obligatoriedad de la educación básica, para ello las escuelas deben de brindar las condiciones básicas de infraestructura y equipamiento.

En el marco de la Constitución Política del estado de Oaxaca en el artículo 126 se reconoce el derecho de todo individuo de recibir educación. Se enmarca la competencia del estado y sus municipios para impartir educación en todos los niveles. El texto constitucional apunta la construcción de una educación democrática fundada en un sistema de vida que promueva el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo oaxaqueño.

La Constitución Política del estado de Oaxaca⁶ destaca por considerar las particularidades de la educación en comunidades indígenas, que rescata los valores tradicionales de cada región étnica y que apunta a la transformación política, social y económica del estado.

⁶Constitución Política del estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/21/853/default.htm?s=>

Este texto constitucional cuya última modificación se registra en abril de 2011, ha sido un campo de tensión y disputas a raíz de la reforma educativa iniciada en 2013. La pluralidad de posturas y propuestas emanadas de los partidos políticos, la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y su contrapropuesta expresada en el PTEO (Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca), así como la propuesta de modificación formuladas por el ejecutivo del estado han dificultado el logro de consensos necesarios para una reforma constitucional.

A raíz de las implicaciones que esta reforma educativa tiene sobre la evaluación docente y la fuerte incidencia de la Sección 22 -que hasta hace un par de meses tenía bajo su cargo la designación de mandos medios y control de programas educativos dentro del IEEPO por las facultades atribuidas por el gobierno de Oaxaca en un decreto del año 1992-, ha generado un campo de tensiones sin acuerdos, que impiden la ratificación de la reforma educativa en el congreso estatal.

Es importante mencionar que la presencia y la fuerza de la sección 22 no es espontánea, en todo caso responde a un proceso de disidencia magisterial que data de los años ochentas del siglo pasado y que, en su momento denunció las irregularidades administrativas de los dirigentes y las condiciones de desigualdad en las que prevalecían los docentes, en específico los del sector indígena (Bautista, 2013).

Si bien este grupo disidente sigue enarbolando la lucha por derechos y mejores condiciones laborales para el sector docente y la pertinencia cultural de los programas de estudio, también se han observado prácticas radicales que poco abonan a generar un diálogo conciliador en beneficio de la educación pública. Una de las acciones que actualmente abanderada la sección 22 es la oposición a la reforma educativa, así como a la aplicación de cualquier programa de fortalecimiento a la educación de carácter federal.

En este escenario la accidentada aplicación del PEEARE durante su primer ciclo y los componentes asociados a la aplicación de la reforma educativa se enfrentan a circunstancias específicas del contexto local, que ameritan ser abordadas y estudiadas desde su especificidad y desde las implicaciones que tienen para la operación de los programas federales y para el desarrollo de la educación en el estado de Oaxaca.

Es impostergable, la armonización jurídica de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, la Ley Estatal de Educación y otras disposiciones normativas. Se requiere además un análisis del sistema educativo oaxaqueño en su conjunto, lo que permitiría un diagnóstico de sus realidades más apremiantes. Es indispensable también una revisión y reestructuración del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) para garantizar su presencia e influencia en la toda la geografía oaxaqueña, atendiendo con ello las necesidades de cobertura del servicio educativo, la presencia y articulación con las regiones, los diferentes tipos de servicios (preescolar, primaria, secundaria, entre otros) y los actores educativos (maestros, padres, estudiantes).

3.-Características de las escuelas beneficiadas por el PEEARE

En este apartado se expone información que permite caracterizar a las escuelas beneficiadas por el PEEARE y las que renunciaron al programa durante el ciclo escolar 2014-2015. Inicialmente se presenta la caracterización y condiciones de las escuelas seleccionadas por la SEP en la CEMABE y se incluyen las escuelas de CONAFE, en un segundo apartado se expone información específica de las escuelas beneficiarias del programa.

3.1 Escuelas seleccionadas a partir del CEMABE

Esta primera caracterización corresponde a 1390 escuelas seleccionadas en el estado de Oaxaca a partir de los resultados obtenidos en la CEMABE, se estima que cerca del 40% de las escuelas de Oaxaca no pudieron ser censadas a través de este instrumento aplicado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), debido a la negativa presentada por sectores del magisterio oaxaqueño.

A partir del análisis de las 1390 escuelas que considera esta base de datos, se encuentra que 949 (68%) de las escuelas seleccionadas se ubican en localidades con alto grado de marginación y 441 (32%) con muy alto grado de marginalidad. La distribución de las escuelas seleccionadas en este primer proceso considera:

Tabla 1

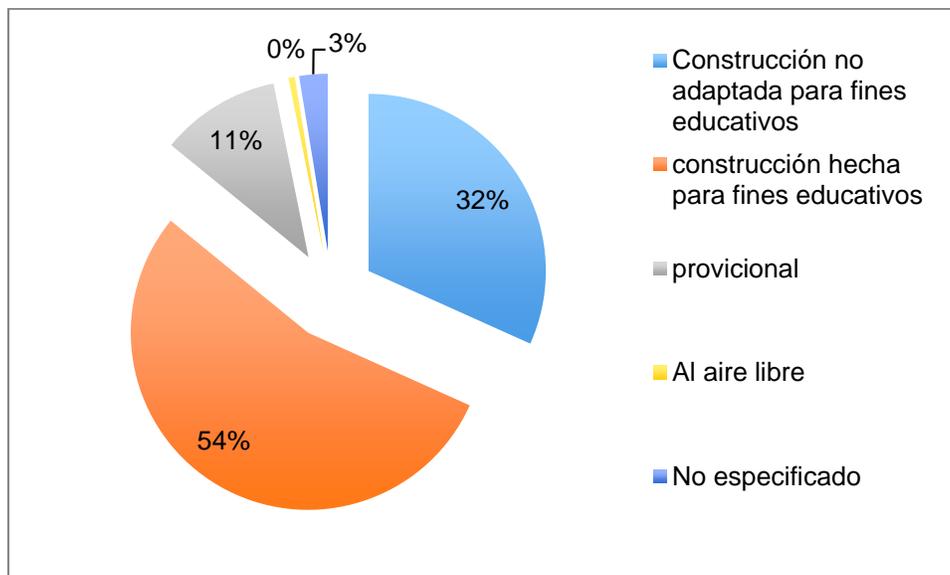
Escuelas seleccionadas para participar en el PEEARE ciclo escolar 2014-2015

	Frecuencia	Porcentaje
Secundaria General	14	1
Primaria General	252	18
CONAFE	592	43
Primaría Indígena	316	23
Secundaria Técnica	8	0
Telesecundaria	208	15
Total	1390	100

El mayor número de escuelas seleccionadas se concentró en el servicio educativo de CONAFE (cerca de la mitad), seguido por las escuelas de educación primaria indígena y las escuelas de educación primaria general. Ambas modalidades educativas enfrentan graves deficiencias de infraestructura. Es igualmente significativo el número de escuelas de educación secundaria en la modalidad telesecundaria (15%).

Respecto a las condiciones de infraestructura el CEMABE pudo identificar las serias deficiencias de la infraestructura educativa en Oaxaca. Poco menos de la mitad de las escuelas seleccionadas cuenta con una construcción hecha para fines educativos, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 1
Condiciones de los inmuebles de las escuelas seleccionadas en el PEEARE

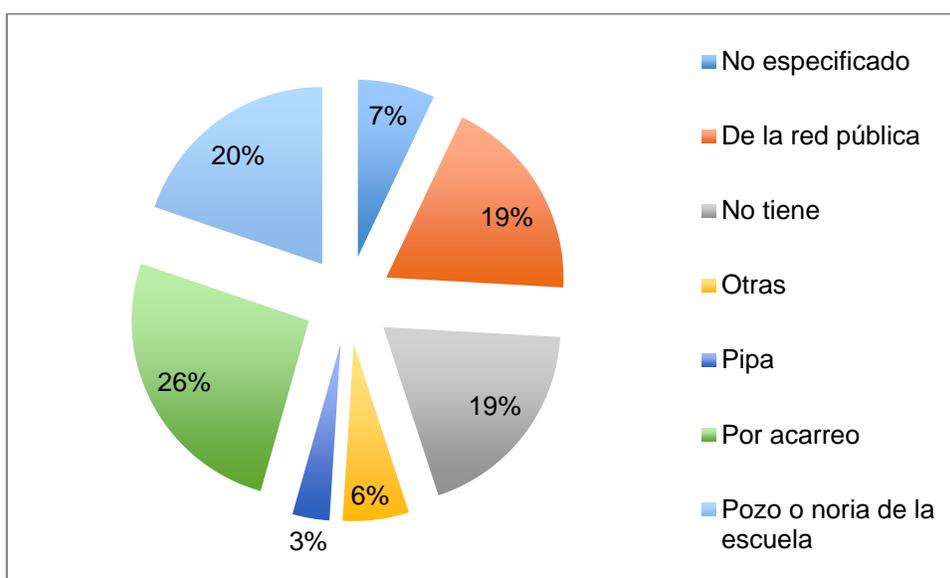


La CEMABE también documentó las condiciones de los inmuebles educativos visitados, en los resultados de la encuesta se encontró que: el 77% de las escuelas visitadas tiene piso de cemento o firme, el 16% cuenta con piso de tierra o materiales removibles, solamente el 2% tiene un piso de madera, loseta o algún tipo de recubrimiento, cerca del 5% no especifico las condiciones del suelo de las aulas, esto se debe a que muchas de estas escuelas están al aire libre.

Respecto al acceso del agua, las condiciones de las escuelas seleccionadas revelan condiciones graves, mas del 80% de las escuelas no tienen acceso al agua potable, o utiliza medios alternativos como las pipas, pozos o el acarreo, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 2

Acceso al agua en los centros educativos seleccionados para incorporarse al PEEARE (ciclo 2014-2015)



Para la selección de las escuelas beneficiadas también se tomaron en consideración las condiciones de los baños en los centros escolares, condición necesaria para prevención de las enfermedades y la salud de los niños. La base de datos de las primeras escuelas seleccionadas muestra que cerca del 20% de las escuelas no cuenta con un baño, dadas las condiciones ruralidad de las escuelas seleccionadas el 44% cuenta con una letrina u hoyo negro, mientras que solamente el 32% cuenta con un baño conectado a sistema de drenaje. El 5% no especifico las condiciones de los baños en los centros escolares censados.

Un indicador de igual importancia atendido en la encuesta fue, la disponibilidad de silla y muebles para escribir entre el estudiantado. Entre las escuelas seleccionadas se encuentra que cerca del 60% de los niños cuentan con algún mobiliario para sentarse y escribir y con ello realizar sus actividades escolares como

se observa en los gráficos 3 y 4. Las condiciones del mobiliario no son estimadas en la base de datos proporcionada por la coordinación del programa.

Gráfico 3
Disponibilidad de silla (estudiante)

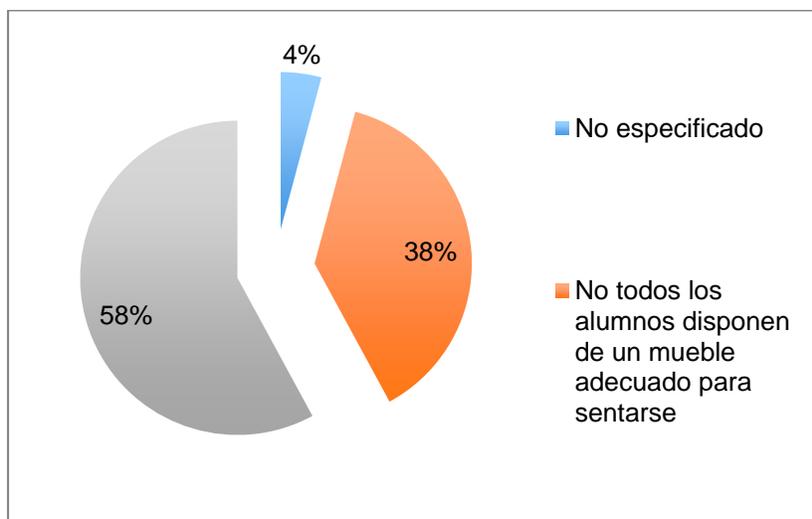
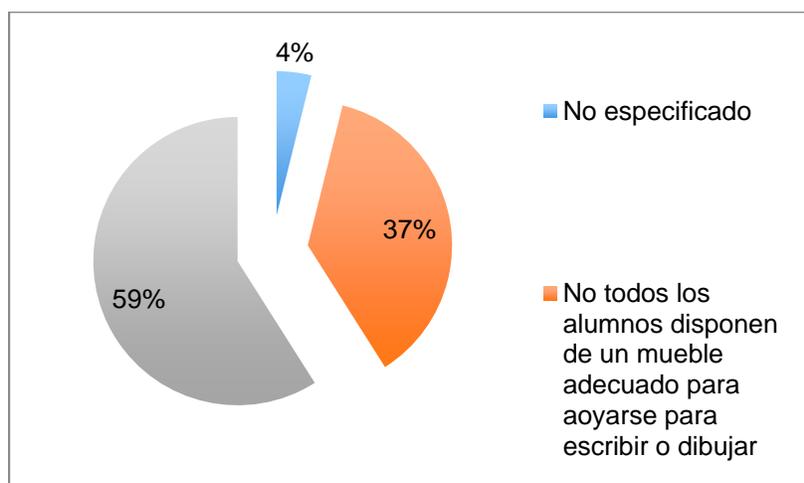


Gráfico 4
Disponibilidad de mobiliario para escribir o dibujar



Situación similar ocurre con la disponibilidad de mobiliario para los docentes, entre las escuelas seleccionadas para el primer año de operación del PEEARE; se encuentra que poco más del 60% de las escuelas cuentan con mobiliario para que los docentes puedan sentarse y escribir. Las condiciones de este mobiliario no son reportados en la base de datos proporcionada por la coordinación del programa. Respecto a la disponibilidad de pizarrones o pintarrones, se encuentra que cerca del 75% de las escuelas que se incorporan al programa cuentan con pizarrones o pintarrones. Desafortunadamente la base de datos no especifica las condiciones de este tipo de mobiliario.

En síntesis, se puede observar que el mayor número de escuelas seleccionadas en la primera fase corresponde a las escuelas de CONAFE y educación indígena, son precisamente estos niveles educativos los que cuentan con las peores condiciones de infraestructura, acceso al agua y mobiliario.

3.2 Escuelas beneficiadas por el PEEARE (Preescolar y primaria)

Para la elaboración de este apartado se toma como fuente principal de información la base de datos proporcionada por la Coordinación estatal del PEEARE. La base de datos está integrada por 553 escuelas de educación preescolar, primaria indígena y regular y secundaria de las ocho regiones geográficas del estado de Oaxaca y el padrón de 302 escuelas (de los mismos niveles educativos y modalidades) que rechazaron incorporarse al programa durante su primer ciclo de operación.

Tabla 2

Escuelas que aceptaron el programa por nivel educativo

Nivel Educativo	Frecuencia	Porcentaje
Primaria General	181	32.7
Primaria Indígena	200	36.2
Secundaria Técnica	4	0.7
Telesecundaria	168	30.04
Total	553	100

La información obtenida en la base de datos nos muestra que el mayor número de escuelas que aceptaron el programa se encuentran en el nivel de educación primaria indígena, seguido por las primarias generales, las escuelas telesecundaria y las secundarias técnicas. Los resultados del índice de carencias educativas nos muestran que entre las escuelas de educación indígena se registran las mayores carencias de infraestructura.

Tabla 3

Escuelas que rechazaron el programa por nivel educativo

Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje
Primaria General	107	35.4
Primaria Indígena	148	51
Secundaria Técnica	5	1.7
Telesecundaria	42	13.9
Total	302	100

En la tabla 3 se observa que el mayor número de rechazo se ubica entre las escuelas de educación indígena seguidas por las escuelas de educación general. Se trata de cerca de la mitad del total de escuelas que renunciaron al programa. Al comparar con los resultados de la tabla 1 vemos que, 348 escuelas de este nivel fueron seleccionadas, el índice de rechazo fue cercano al 40% del número global de escuelas seleccionadas.

Este dato es preocupante ya que estas escuelas por su lejanía y precariedad requieren de la infraestructura educativa. Se estima que más de 58 millones de pesos fueron devueltos a la federación por el rechazo del programa, no existen evidencias de que estos centros educativos fueron remplazados por otros de la misma modalidad educativa.

Como campo de tensiones sería muy relevante que el sistema educativo federal y el oaxaqueño analizaran de manera específica, cuales son los mecanismos más eficientes para lograr una mejora en las condiciones de infraestructura de las escuelas en Oaxaca. Al parecer la designación al azar no esta siendo el mecanismo idóneo para la apropiación del programa por parte de los usuarios, sobre todo los que se ubican en los contextos indígenas.

Si bien dentro de sus normas de operación, el PEEARE considera que la elaboración del proyecto debe formularse desde la coordinación de padres de familia y profesorado, finalmente los directores y profesores asumen integralmente la decisión de aceptar o rechazar el programa, en este sentido, se deja de lado los intereses y preocupaciones de los padres de familia y comunidades respecto a las necesidades de infraestructura.

Esta situación es de vital importancia ya que se trata de una decisión que afecta el desarrollo de los entornos comunitarios. Se requiere revisar si la estructura de toma de decisiones respecto a la aceptación o rechazo del programa es pertinente en

contextos en donde padres de familia y autoridades comunales participan activamente en la atención de las necesidades que presentan las escuelas.

Tabla 4
Escuelas seleccionadas para participar en el
PEEARE por región

Región	Acepto	rechazo	total
Cañada	70	37	107
Costa	106	101	207
Istmo	44	27	71
Mixteca	107	16	123
Sierra Norte	26	25	51
Sierra Sur	57	44	101
Tuxtepec	98	31	129
Valles Centrales	45	19	64
Total	553	302	855

En esta tabla se observa que el mayor número de escuelas beneficiadas se encuentra en la región Costa seguida por Tuxtepec y la Mixteca. La menor proporción se encuentra en las regiones de Sierra Norte, Valles Centrales e Istmo, será importante para futuros análisis contrastar estos datos con las cifras de distribución de escuelas en todo el estado y con la cantidad y distribución de

escuelas que participaron del censo del CEMABE para formular un análisis más puntual sobre esta distribución/selección.

Tabla 5

Escuelas que renunciaron al programa por región

Región	Frecuencia	Porcentaje
Cañada	37	12.3
Costa	101	33.4
Istmo	27	8.9
Mixteca	16	5.3
Sierra Norte	25	8.3
Sierra Norte (Mixe)	2	0.6
Sierra Sur	44	14.6
Tuxtepec	31	10.3
Valles Centrales	19	6.3
Total	302	100

La tabla 5 nos muestra el rechazo del programa por región. Vemos que la región Costa ocupa el mayor porcentaje de rechazo (33.4%) Seguido por la Cañada y Sierra Sur con un porcentaje del 12.3 y 14.6 respectivamente. Llama la atención que los valles centrales tiene un número inferior de rechazo (2 de cada 5), mientras que las regiones Costa, Sierra Norte y Sierra Sur tiene una proporción de rechazo de (5 de cada 10). Si bien las regiones con mayor movilización magisterial son la región

Costa y Valles Centrales llama la atención que esta última no haya rechazado el programa, estos datos exigen una indagación más profunda respecto a la hipótesis que sostiene que la principal causa de rechazo al programa responde a la presión sindical que se ejerce en cada una de las regiones.

Por otra parte tampoco se observa que exista un rechazo específico en regiones con mayor presencia de escuelas del nivel de educación indígena como sería la región Sierra Norte, Sierra Sur y Cañada. Con los datos expresados en esta tabla no es posible sostener la hipótesis referente a que la presión sindical ni a la modalidad educativa como causas específicas del rechazo del programa en cada una de las regiones.

Tabla 6

Escuelas que aceptaron el programa por región

Región	Frecuencia	Porcentaje
Cañada	70	12.7
Costa	106	19.2
Istmo	44	8
Mixteca	107	19.3
Sierra Norte	26	4.7
Sierra Sur	57	10.3
Tuxtepec	98	17.7
Valles Centrales	45	8.1
Total	553	100

En la tabla 6 se presentan datos referentes a las escuelas que registran mayor aceptación del programa en cada una de las regiones socioeconómicas del estado de Oaxaca. Las regiones Costa, Mixteca y Tuxtepec registran el mayor número de aceptación mientras que la Sierra Norte e Istmo son las que manifestaron un menor rechazo al programa, estas cifras deben de leerse desde el peso que tienen las escuelas seleccionadas en cada región geográfica.

Tabla 7
Escuela que aceptaron por región y nivel educativo

Región	Nivel educativo			Total	Porcentaje
	Preescolar	Primaria	Secundaria		
Cañada	3	49	18	70	12.66
Costa	0	70	36	106	19.17
Istmo	0	28	16	44	7.96
Mixteca	0	75	32	107	19.35
Sierra Norte	0	16	10	26	4.70
Sierra Sur	0	35	22	57	10.31
Tuxtepec	0	73	25	98	17.72
Valles Centrales	3	24	18	45	8.14
Total	6	370	177	553	100.00

La tabla 7 nos permite apreciar que las escuelas beneficiadas en el nivel preescolar son las menos, en la educación primaria se encuentra el mayor número que integran el padrón principalmente en las regiones Costa, Tuxtepec y Mixteca, en el nivel de educación secundaria también se registra un número importante de escuelas de las regiones antes mencionadas.

Tabla 8
Escuelas que no aceptaron por región y nivel educativo

Región	Nivel educativo			Total	Porcentaje
	Preescolar	Primaria	Secundaria		
Cañada	0	34	3	37	12.25
Costa	7	77	17	101	33.44
Istmo	0	18	9	27	8.94
Mixteca	1	13	2	16	5.30
Sierra Norte	2	18	7	27	8.61
Sierra Sur	3	34	7	44	14.57
Tuxtepec	2	23	6	31	10.26
Valles Centrales	7	9	3	19	6.29
Total	22	226	54	302	100.00

La tabla 8 nos muestra que el mayor número de rechazo se encuentra en la región Costa en el nivel educativo de primaria sumando un poco más del 25% del total de escuelas que rechazaron el programa, le siguen las regiones Cañada y Sierra Sur con 34 escuelas en el nivel de educación primaria. En el nivel de secundaria la región Costa presenta el mayor número de escuelas rechazadas (37). En esta tabla, la Sierra Sur ocupa el segundo lugar de rechazo entre regiones, seguido por la región Tuxtepec en el nivel de primaria.

Tabla 9**Escuelas por distrito y modalidad educativa que aceptaron el programa**

Distrito	Modalidad				Total	%
	Primaria General	Primaria Indígena	Secundaria Técnica	Telesecundaria		
Centro	1	0	0	0	1	0.18
Choapan	6	15	0	11	32	5.79
Coixtlahuaca	1	1	0	1	3	0.54
Cuicatlan	6	5	0	5	16	2.89
Ejutla	9	0	0	9	18	3.25
Etla	1	2	2	2	7	1.27
Huajuapan	14	10	0	13	37	6.69
Ixtlán	0	1	0	2	3	0.54
Jamiltepec	17	15	0	7	39	7.05
Juchitan	15	8	2	8	33	5.97
Juquila	10	1	0	10	21	3.80
Juxtlahuaca	0	5	0	3	8	1.45
Miahuatlan	2	5	0	5	12	2.17
Mixe	3	10	0	8	21	3.80

Nochixtlan	4	5	0	5	14	2.53
Ocotlan	4	0	0	2	6	1.08
Pochutla	17	13	0	16	46	8.32
Putla	2	4	0	1	7	1.27
Silacayoapam	7	0	0	4	11	1.99
Sola de Vega	11	11	0	15	37	6.69
Tehuantepec	6	0	0	5	11	1.99
Teotitlan	13	28	0	13	54	9.76
Teoposcolula	2	0	0	0	2	0.36
Tlacolula	0	4	0	0	4	0.72
Tlxiaco	6	20	0	6	32	5.79
Tuxtepec	21	31	0	14	66	11.93
Villa Alta	0	2	0	0	2	0.36
Yautepec	0	1	0	0	1	0.18
Zaachila	2	1	0	0	3	0.54
Zimatlan	1	2	0	3	6	1.08
Total	181	200	4	168	553	100.00

Esta tabla relacionada con la aceptación del programa muestra que en la región Tuxtepec, el nivel de educación indígena registró la mayor aceptación del programa concentrando cerca de 12% del total del padrón de escuelas beneficiadas. En esta misma ruta el distrito de Choapan y Teotitlán tienen la cifra de aceptación más alta en el nivel de educación indígena (superior al 5%). Los distritos de Juchitán, Pochutla tienen mayor aceptación entre la Educación Regular (más del 5%) mientras que Huajuapam, Sola de Vega y Jamiltepec muestran una aceptación regular en todos los niveles educativos (preescolar, primaria regular e indígena, secundaria regular y telesecundarias).

Sería muy importante para futuros procesos de planeación incorporar un enfoque de intervención microregional que permitiera considerar a regiones y microregiones como focos de planeación e intervención del programa. La tabla 9 nos muestra una heterogeneidad de aceptación entre niveles educativos y distritos.

Tabla 10

Escuela por distrito y modalidad educativa que no aceptaron el programa

Distrito	Modalidad				Total	Porcentaje
	Primaria General	Primaria Indígena	Secundaria Técnica	Telesecundaria		
Centro	3	0	0	0	3	1.00
Choapan	6	5	0	2	13	4.32
Costa	0	1	0	0	1	0.33
Cuicatlan	4	0	0	3	7	2.33
Ejutla	5	0	0	1	6	1.99
Etla	2	0	0	0	2	0.66

Huajuapán	3	1	0	0	4	1.33
Ixtlán	0	2	0	1	3	1.00
Jamiltepec	15	8	1	10	34	11.30
Juchitán	3	8	1	3	15	4.98
Juquila	3	12	0	1	16	5.32
Juxtla huaca	0	2	0	0	2	0.66
Miahuatlán	8	6	1	2	17	5.65
Mixe	7	10	0	3	20	6.64
Nochixtlan	1	4	0	1	6	1.99
Ocotlán	4	1	0	0	5	1.66
Pochutla	9	37	2	1	49	16.28
Putla	8	3	0	2	13	4.32
Sola de Vega	2	8	0	0	10	3.32
Tehuantepec	3	5	0	4	12	3.99
Teotitlán	7	23	0	0	30	9.97
Teposcolula	1	0	0	0	1	0.33
Tlacolula	0	0	0	1	1	0.33

Tlaxiaco	2	1	0	1	4	1.33
Tuxtepec	9	9	0	2	20	6.64
Villa Alta	1	1	0	1	3	1.00
Yautepec	1	1	0	2	4	1.33
Zimatlán	0	0	0	1	1	0.33
Total	107	147	5	42	301	100.00

Respecto al rechazo del programa en los distritos podemos ver que en Jamiltepec y Miahuatlán presentan mayor deserción entre las escuelas de educación primaria regular, mientras que en los distritos de Teotitlán, Juquila, Tuxtepec y Pochutla el mayor rechazo se presenta en entre las escuelas del nivel de educación indígena. No existe una tendencia concentrada en alguna región en específico a partir de su nivel educativo. Por otra parte, en el distrito Mixe se encuentra que tanto en los niveles de primaria regular como de preescolar existen renunciaciones al programa.

Tabla 11
Escuelas distrito Mixteca y modalidad primaria que aceptaron el programa

Distrito	Modalidad		Total	Porcentaje
	Primaria General	Primaria Indígena		
Coixtlahuaca	1	1	2	2.67
Huajuapán	14	10	24	32.00
Juxtlahuaca	0	5	5	6.67
Nochixtlán	4	5	9	12.00

Silacayoapan	7	0	7	9.33
Teposcolula	2	0	2	2.67
Tlaxiaco	6	20	26	34.67
Total	34	41	75	100.00

Incluimos información sobre el número de escuelas en cada una de las regiones seleccionadas para el estudio para ilustrar la distribución desigual entre distritos de una misma región. La tabla 11 nos muestra que el mayor número de escuelas que aceptaron el programas se encuentran en los distritos de Huajuapán y Tlaxiaco (24 y 26 centros educativos respectivamente), Teposcolula, Juxtlahuaca y Coixtlahuaca tienen el menor número de escuelas aceptadas. En este distrito se observa una mayor aceptación en la modalidad de primaria indígena.

Tabla 12

Escuela distrito Costa que aceptaron el programa

Distrito	Modalidad		Total	Porcentaje
	Primaria General	Primaria Indígena		
Jamiltepec	16	15	31	44.29
Juquila	9	1	10	14.29
Pochutla	16	13	29	41.43
Total	41	29	70	100.00

En esta tabla, que corresponde a los distritos de la región Costa, se encuentra que el mayor número de escuelas que aceptaron se ubican en los distritos de Pochutla y Jamiltepec. La aceptación es bastante equilibrada entre los niveles de educación primaria regular e indígena. Estos datos nos han permitido inferir como

hipótesis de trabajo que la distribución territorial no es definitiva para la aceptación del programa mientras que el papel que juegan los supervisores escolares si es un elemento muy importante para la aceptación y/o rechazo del programa en el entorno de los contextos microregionales. En esta región, el número de escuelas que aceptaron es superior en la modalidad de primaria general.

Tabla 13

Escuelas Distrito Tuxtepec que aceptaron el programa

Distrito	Modalidad		Total	Porcentaje
	General	Indígena		
Choapan	6	15	21	28.77
Tuxtepec	21	31	52	71.23
Total	27	46	73	100.00

Para el análisis de la región Tuxtepec, las escuelas beneficiadas se distribuyen exclusivamente en dos distritos: Choapan y Tuxtepec. Tuxtepec es la región con menor número de municipios en el estado de Oaxaca. La tabla nos muestra que la mayor cantidad de escuelas aceptadas se registra en el distrito Tuxtepec (52). En este caso el mayor número de aceptación se registra entre escuelas del nivel de educación indígena.

Los datos que nos ofrecen tanto la CEMABE con la base de datos del PEEARE entre escuelas que aceptaron y rechazaron el programa muestran, grandes contrastes entre regiones beneficiarias del programa y niveles educativos. Es evidente la gran cantidad de carencias que enfrentan los centros educativos, es clara también la

necesidad de continuidad del programa y de la espera de resultados en el mediano y largo plazo.

Las bases de datos muestran que no existe una tendencia exclusiva por nivel educativo, modalidad y región respecto a la aceptación y rechazo del programa, las regiones y escuelas que rechazaron y aceptaron son heterogéneas y no muestran patrones de rechazo.

Es fundamental que la coordinación del PEEARE realice análisis intrarregionales de las estrategias orientadas a aumentar la aceptación del programa, así mismo es indispensable que evalúe sus resultados y diseñe planes de acción para cada una de las regiones bajo un esquema que involucre no solamente al profesorado sino también a los centros escolares (padres, madres) y autoridades locales quienes pueden dar un mejor arraigo al programa.

4 Propuesta metodológica

La evaluación parte de una comprensión de los procesos de mejora institucional en el ámbito educativo que recupera la experiencia de los sujetos en las tramas institucionales. Por una parte, analiza los procesos de planeación institucional y rescata la experiencia situada de sujetos educativos que participan de la puesta en marcha del programa desde los ámbitos institucionales, escolares y comunitarios. El enfoque de investigación privilegia el análisis macro y micro de la vida institucional educativa desde un enfoque etnográfico.

En otra esfera (macro y relacional) se indaga sobre las circunstancias que favorecen o dificultan la implementación del programa, las condiciones sociopolíticas, culturales, sindicales, magisteriales de los contextos locales y regionales que generan un campo de mediaciones y apropiaciones diferenciadas entre regiones, zonas escolares y escuelas.

Para la realización de la evaluación externa del PEEARE se implementó una metodología mixta en la que se combinan técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas (Cook, 1986) que articuló las dimensiones cuantificable y de observables empíricos relacionados con la aplicación del programa.

4.1 Objetivos generales

Documentar, describir y analizar los procesos de diseño, planeación, organización y programación del PEEARE en el estado de Oaxaca durante el ciclo escolar 2014-2015, así como los significados y experiencias relacionados con la aplicación del programa en contextos socioeducativos e institucionales en tres regiones del el estado de Oaxaca.

4.2 Objetivos específicos

- 1) Describir y analizar la organización y gestión operativa del PEEARE desde las experiencias del personal directivo, coordinadores regionales y funcionarios del sector financiero que participa del programa.
- 2) Valorar la consistencia y pertinencia de los planes de mejora elaborados por el profesorado en las escuelas seleccionadas para los estudios de caso y formular recomendaciones para el diseño de estos instrumentos de planeación educativa.
- 3) Identificar a partir de la experiencia de profesores, directivos, supervisores escolares, padres de familia, consejos técnicos escolares los factores que favorecen u obstaculizan su operación.
- 4) Elaborar un plan de mejora que permitan formular propuestas específicas que favorezcan la aplicación del programa en el contexto educativo de Oaxaca.

4.3 Técnicas

Se realizará la aplicación de una metodología mixta (cuanti-cualitativa) que incluye la aplicación de las siguientes técnicas.

- Revisión documental y análisis de contenido en documentos institucionales.
- Análisis de base de datos cualitativa de los centros escolares que participan del programa y de los que rechazaron. Se utiliza el programa para el análisis estadístico SPSS versión 19, en un nivel de análisis estadístico descriptivo.
- Entrevistas semiestructuradas a directivos, supervisores y funcionarios.
- Trabajo de campo en 12 escuelas de las regiones Costa, Mixteca y Tuxtepec (observación participante, entrevistas, memoria fotográfica, etnografía local).

Las técnicas para el análisis de la información documental y de campo fueron: el análisis estadístico descriptivo, el análisis de discurso y el análisis de contenido en entrevistas.

4.4 Trabajo de campo

El trabajo de campo se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2015. La primera fase realizada por tres investigadores consistió en la realización de entrevistas personales a 10 funcionarios del IEEPO que participan de la coordinación y operación del programa, así como de 2 funcionarios de IOCIFED y Bansefi. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 1 hora, los ítems se registran en la guía de entrevista ubicada en los anexos de este informe.

Una segunda fase de trabajo de campo fue realizada por cinco investigadores, quienes visitaron 12 centros educativos que aceptaron y rechazaron el PEEARE en las regiones Costa, Tuxtepec y Mixteca. De los 12 centros educativos 10 proporcionaron información verídica y valiosa respecto a las condiciones en que opera el programa, dos escuelas se negaron a proporcionar información referente al programa.

El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas a directores de los centros educativos, supervisores de las zonas escolares seleccionadas, la observación y registro de las condiciones de los planteles y de las obras apoyadas con recursos del PEEARE, las charlas con padres de familia, comités de padres de familia y autoridades comunitarias respecto a la operación del programa y las condiciones sociopolíticas y educativas de los contextos regionales en donde operan los programas federales.

(Para profundizar lo referente a la metodología revisar anexos del informe final).

5 Resultados de la Evaluación. El funcionamiento del PEEARE desde el IEEPO y las instancias vinculadas en su operación

En este apartado se exponen las opiniones y sugerencias proporcionadas por los funcionarios de nivel central del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO). Incluye las entrevistas y conversaciones realizadas a: los coordinadores del programa, enlaces académicos, enlaces financieros de las regiones seleccionadas, funcionarios bancarios y de instancias gubernamentales involucradas en el proceso de aplicación y seguimiento del PEEARE (Bansefi y IOCIFED). Las opiniones y valoraciones de los funcionarios entrevistados fueron recuperadas a través de entrevistas, encuestas y escalas de opinión, a partir de estas fuentes se ha realizado un análisis de los principales obstáculos y áreas de oportunidad que enfrenta el programa.

Al exponer la información obtenida a través de estos intercambios, el equipo responsable de la evaluación ha respetado el marco de confidencialidad en las que se realizaron las entrevistas, por lo anterior, no se incluyen los nombres de los entrevistados ni sus puestos, se alude a algunas de sus opiniones expresadas entrecomillas únicamente.

El objetivo de estas entrevistas fue conocer el manejo y/o conocimiento que tienen los funcionarios de los fundamentos normativos y operativos del programa, incorporar el punto de vista de distintos actores con respecto al desarrollo del proyecto y su mejora, así como los contextos en los que operan las escuelas de las regiones seleccionadas.

5.1 Perfiles y trayectorias en la coordinación del programa

5.1.1 Funcionarios administrativos del IEEPO

En general los funcionarios con los que se realizaron entrevistas para este informe cuentan con un perfil adecuado para realizar el trabajo que desempeñan, algunos son economistas, otros administradores. También cuentan con experiencia en la administración y/o coordinación de proyectos educativos, como por ejemplo: la coordinación del programa de Escuelas de Tiempo Completo, la operación del proyecto aula abierta o la coordinación del programa ENLACE.

Entre el personal entrevistado se percibe un esfuerzo y deseo por actualizarse y ampliar sus conocimientos, algunos de ellos han cursado diversos diplomados y/o cursos en temáticas complementarias a su desempeño profesional en los temas de políticas públicas con perspectiva de género, evaluación cualitativa o modelos de autoevaluación en el campo educativo.

5.1.2 Funcionarios académicos del IEEPO

Dentro de los funcionarios del área administrativa y académica destacan perfiles diversos, desde profesores normalistas, hasta profesionistas en psicología y científicos educativos con posgrados en entornos de aprendizaje. Su formación ha sido complementada con experiencia profesional en distintos programas educativos de capacitación y formación como por ejemplo: el área de capacitación del DIF Oaxaca, el programa Mejoramiento de la Calidad Educativa en Oaxaca (MECEOAX), El programa de atención a la diversidad o el programa aula abierta. La experiencia en diversos programas y procesos educativos y formativos del personal del área académica denota que su arribo al PEEARE no fue improvisado lo cual tiende a asegurar que puedan darse buenos resultados a corto, mediano y largo plazo.

En este proceso de integración del equipo ha contribuido positivamente la selección de perfiles y la invitación expresa de participar en el programa. La gran mayoría contaba con experiencias previas de planeación o ejecución de proyecto en el ámbito educativo.

Cabe señalar que ninguno refirió haber participado en actividades de superación profesional convocadas por la coordinación del programa. Consideran que es necesario ya que algunos desconocen aspectos relacionados con la planeación educativa, la facturación electrónica, la administración pública federal (ante quienes comprueban los recursos). La capacitación interna del personal es un área de oportunidad y mejora del programa.

5.1.3 Estimaciones sobre el PEEARE desde la Coordinación

Desde el área administrativa del IEEPO se pudo observar un conocimiento claro del proyecto, destacando elementos como la participación de los colectivos escolares, se observa como un logro la coordinación interinstitucional para remontar una gran parte de las dificultades presentadas desde el arranque de programa. Los funcionarios entrevistados consideran que haber llegado a más de 500 escuelas es un logro dentro del contexto de Oaxaca. Esto ha generado motivación interna en el equipo y el deseo de alcanzar un número mayor de escuelas en el ciclo escolar 2015-2016.

En los recorridos *In situ* realizados por la coordinación del programa a partir de una selección de una muestra representativa de 145 escuelas localizadas en las 8 regiones geográficas de Oaxaca, se encontró que muchos niños y niñas disfrutaban de espacios educativos nuevos y los profesores se encuentran aprovechando el material educativo que se les proporcionó durante el primer ciclo de operación del programa.

Sin embargo, en estas mismas visitas se pudo observar que durante el ciclo escolar 2015-2016, en algunas escuelas ha privado el desánimo y ya no desean participar en el programa, esto se debe a que no recibieron la misma cantidad de recursos económicos que el año pasado aun cuando las necesidades de sus escuelas no han sido solventadas en su totalidad. La falta de consistencia en la ministración anual de recursos del programa a escuelas ubicadas en el percentil más bajo incide en el ánimo respecto al programa.

El conflicto político-magisterial no puede pasarse por alto, tanto en el proceso de planeación del programa como en su ejecución y futuro en el corto y mediano plazo. Todos los funcionarios entrevistados refieren haber implementado diversas estrategias para “convencer” a los directores de que el programa “no tenía tintes políticos y que su función era simplemente coadyuvar a la mejora educativa” específicamente en los rubros de la infraestructura y en la autonomía de gestión.

El rechazo formulado hacia la reforma educativa ha generado un campo de tensiones en donde los funcionarios responsables del programa no pueden difundir abiertamente el programa, invitan a los profesores a aprovechar el programa aun cuando esto represente una ruptura con los compañeros de sus centros de trabajo o con los supervisores quienes los marginan para participar del programa.

En este sentido, los coordinadores académicos y administrativos han implementado estrategias de confidencialidad de los profesores participantes ante el temor de represalias de los líderes sindicales. A pesar de estas acciones, los profesores ha solicitado que no se difundan en internet el padrón de escuelas beneficiadas, algunos por que no desean sufrir represarías de los supervisores y otros más quienes se han visto extorsionados por el crimen organizado a partir de la difusión de los montos que han recibido para sus escuelas.

La información obtenida en las entrevistas muestra que es de vital importancia, que la coordinación del programa implemente mecanismos que protejan a los

profesores que participan del programa. Los criterios de transparencia gubernamental no son funcionales al complejo contexto en donde opera el programa, ya que se piensa que esos recursos llegan directamente a los maestros y no a un fideicomiso.

5.2 Visiones e interpretaciones de la aplicación y funcionamiento del PEEARE

En este apartado se muestra las distintas visiones e interpretaciones de los actores involucrados en el proceso de aplicación y desarrollo del PEEARE. Con la información recopilada hasta ahora se busca encontrar elementos de análisis y formular las primeras hipótesis que problematicen respecto a su funcionamiento. Se espera revelar sus miradas respecto a las problemáticas que se suscitaron en la primera aplicación del proyecto.

Cabe aclarar que la finalidad de las reflexiones no se centra en una evaluación que busque encontrar responsables de las dificultades presentadas, se trata más bien de una evaluación propositiva que busca reconstruir el proceso de operación del programa y con ello contar con las herramientas necesarias para ofrecer alternativas de mejora.

5.2.1 El PEEARE desde la experiencia del IEEPO

A inicios de mes de octubre el equipo de trabajo del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO realizó una serie de entrevistas colectivas e individuales con funcionarios y personal del IEEPO con el propósito de conocer de manera general el funcionamiento del PEEARE en su primer año de aplicación.

En las entrevistas realizadas se destacó que el funcionamiento del programa fue inconsistente, ya que su calendarización se desfasó varios meses del proceso que

se seguía a nivel nacional, también se presentaron problemáticas específicas derivadas del complejo escenario político-educativo que ha caracterizado al estado de Oaxaca durante los últimos años.

Las dificultades presentadas hicieron que los resultados de la aplicación del PEEARE en su primer ciclo ofrecían poco margen de acción para poder visualizar logros obtenidos, por lo que, realizar una evaluación de desempeño del programa, generaría resultados previsibles y poco útiles para entender las causas profundas de las problemáticas presentadas.

Se propuso realizar una evaluación que privilegiara aspectos cualitativos de su operación y generar un acercamiento a parámetros cualitativos que pudiera mostrar las complejidades de la convergencia de actores de diversos perfiles, motivaciones e intereses en la aplicación de un programa federal en el contexto oaxaqueño.

5.2.2 Fases del programa

El inicio del PEEARE se registra entre los meses de junio y julio del año 2014 con la recepción y validación de las bases de datos de las escuelas que participaron, la primera base consideraba un padrón de 1390 escuelas que incluía el servicio educativo de CONAFE. Entre los meses de agosto y septiembre se dio una primera conformación del equipo de trabajo.

Este primer equipo sin funciones y/o actividades claramente definidas se dio a la tarea de localizar y contactar a los directores de las escuelas seleccionadas, todo el personal entrevistado refiere haber aplicado una diversidad de estrategias para poder localizarlos.

La mayoría afirma que este proceso no fue nada sencillo ya que las distancias geográficas y la ausencia de redes de comunicación en las localidades rurales

complicaba entrar en contacto con los directores y explicarles la intencionalidad del programa por llamadas telefónicas. Las redes de comunicación entre los docentes parecieran tener una estructura distinta que se encuentra fuera del alcance del IIEPO.

La estructura sindical que opera bajo la organización de delegaciones sindicales es la principal vía de comunicación entre el profesorado, en este sentido, las reuniones de delegaciones sindicales son los espacios para recibir información y definir parámetros de participación de los profesores. El IEEPO y el Programa requieren construir un sistema de comunicación efectiva que evite en la medida de lo posible la improvisación o la nula comunicación como ocurrió durante el primer ciclo del programa.

La ausencia de redes de comunicación efectiva en esta primera etapa ha incidido en que muchos de los coordinadores tanto académicos como financieros atiendan necesidades del programa los fines de semana fuera de sus horarios laborales, esto muestra la existencia de un compromiso del personal que va más allá de los horarios formales de trabajo.

Buscar a los profesores "por afuera" imprime diversos desafíos entre ellos, difundir el programa al margen de la reforma educativa, por el rechazo que esta iniciativa presenta entre el magisterio sindicalizado a la sección 22 en Oaxaca. A decir de los entrevistados desde el año 2012, existe un rechazo explícito a todos los programas que derivan de esta reforma, eso complica la promoción y difusión que se pueda hacer del programa entre colectivos amplios.

En este sentido el IEEPO requiere diseñar una estrategia que permita a su personal operar el PEEARE y otros programas federales "desde dentro" lo que permitiría ampliar la cobertura, respaldar el trabajo de los coordinadores e incentivar a los profesores que participan del programa, quienes refieren sentirse "solos o abandonados" por el IEEPO durante el proceso.

Los coordinadores académicos y financieros señalan que una vez que los directores fueron localizados se procedió a la capacitación del personal de las escuelas junto a los Comités Escolares de Participación Social. La coordinación del programa refiere variados procesos relacionados con la capacitación, casi todos mencionan haber dado pláticas, sin una estructura o contenido específico, reconocen que el tiempo destinado era insuficiente y que no siempre la información fue clara.

Mencionan que algunos directores prestaban poca atención y que durante la operación del programa recibían llamadas de directores que pedían aclarar información que había sido proporcionada durante la reunión. No existen evidencias de procesos de evaluación relacionados con estas capacitaciones, no es posible medir su efectividad.

Entre los meses de septiembre y octubre de 2014, se capacitó a los directores para que realizaran sus rutas de mejora y con ello detectaran las problemáticas más apremiantes de sus planteles y propusieran las acciones necesarias para superarlas. Durante finales del año 2014 y el inicio del 2015 (noviembre-febrero) se trabajó en la revisión de los planes de mejora de los directores y en la integración de expedientes.

La gran mayoría de los coordinadores académicos entrevistados refieren que los profesores requieren de mayor información teórica respecto a los fundamentos de planeación educativa, la autonomía de gestión y la normalidad educativa?, señalan además que el profesorado requiere apropiarse de los elementos teóricos y metodológicos necesarios para elaborar un diseño de este tipo.

Señalan también que el tiempo que destina en los talleres es insuficiente, proponen destinar más tiempo a la ruta de mejora, pero sobre todo a una capacitación integral que involucre a los planteles educativos en su conjunto por el relevo que existe del puesto de director en los planteles escolares.

Consideran que los padres de familia y los comités deben de ser también capacitados, para que entiendan las restricciones que tiene el programa y lo que se puede lograr a través de él, la desinformación de los padres y su experiencia en otros programas federales asociados a la infraestructura los hace desconfiar de la efectividad del PEEARE.

Los enlaces académicos encuentran también diferencias entre las competencias profesionales de los directores responsables de desarrollar esta tarea. Encuentran que entre los profesores del nivel de educación indígena existe un menor bagaje conceptual y en reiteradas ocasiones “regresan a preguntar sus dudas y hay que explicarles varias veces”. Es importante que la coordinación del programa considere la diferencia de trayectos formativos y experiencias previas entre el magisterio ya que la autonomía de gestión y la planeación educativa son concepciones relativamente recientes entre el profesorado.

Destaca que los coordinadores académicos también encuentran diferencias entre las generaciones de directores, observan que los más jóvenes se expresan más motivados mientras que de mayor antigüedad se sienten más resistentes a realizar actividades de gestión académica por el trabajo que implica y por los compromisos que puede representar con las comunidades.

A decir del personal académico y financiero de las regiones, el primer desfase del programa se registra con el primer cambio de coordinador, durante este periodo disminuye “la presión de localizar a los maestros”. La gran mayoría define esta etapa como una “pérdida de ritmo” “un retraso” o “un cambio muy fuerte”. Observan que en esta etapa el componente académico del programa pierde intensidad y se privilegian acciones administrativas centradas en la administración de los recursos sin intencionalidades claras.

Destacan los constantes cambios del coordinador del programa (3 cambios en un ciclo lectivo). Para su buen funcionamiento es indispensable que exista estabilidad

en la coordinación y que los planes de trabajo tengan un seguimiento puntual. La capacitación en materia de autogestión que reciba el personal es condición necesaria para la exitosa operación y con ello, conseguir una mayor autonomía frente a los cambios que ocurran en la coordinación.

Entre los meses de febrero y junio de 2015 se registra la etapa más crítica de la operación del programa, derivada de las dificultades para lograr una coordinación efectiva con la instancia financiera y la dependencia a cargo de coordinar el funcionamiento del componente 1 relacionado con la infraestructura.

Durante estos meses el personal del programa impartió la capacitación para directores en el uso de las tarjetas bancarias con las que se depositaron los recursos a ejercer en el componente 1 (infraestructura) y el componente 2 (autonomía de gestión).

Dentro de este largo periodo de tiempo, en el mes de mayo se realizaron las capacitaciones para supervisores escolares, en los meses posteriores (julio a la fecha) se ha abierto una etapa de comprobación financiera que implica la recepción de facturas, documentos de cierre y entrega de las obras construidas. Esta etapa se ha prolongado ante reiteradas y diversas dificultades para cerrar la comprobación de los recursos.

A decir de los coordinadores financieros, los profesores presentan diversas dificultades para realizar las comprobaciones, la primera esta asociada con la realización de compras y la segunda esta relacionada con la facturación electrónica. Es evidente que entre el profesorado existe un limitado manejo de los recursos electrónicos. Se requiere realizar con mayor énfasis capacitaciones que les permitan adentrarse en los temas de facturación electrónica y el uso de carpetas electrónicas.

5.2.3 El deber ser del programa

El PEEARE se enfoca en asegurar la equidad buscando beneficiar a las escuelas que más lo necesitan, busca desarrollar y fortalecer la toma de decisiones de la comunidad escolar y la participación activa de los padres de familia en corresponsabilidad con docentes y directivos. El programa se encuentra encaminado a consolidar la educación de calidad con equidad mediante la atención de las condiciones físicas de los inmuebles escolares con el fin de mejorar la operación del servicio que ofrecen las escuelas de educación básica y fortalecer su autonomía de gestión.

La autonomía de gestión busca dotar a las escuelas de recursos económicos a través de un Fideicomiso Público Nacional el cual se asignó de manera directa a los directores de los planteles, este mecanismo de transferencia, se planeó para garantizar la transparencia y eficiencia en el ejercicio de los recursos. Y con ello lograr que los directores pudiesen ejercer los recursos.

Dentro de la coordinación académica y financiera se observó que los profesores presentan diversas limitaciones para formular su Plan de Mejora, los asesores se vieron en la necesidad de revisar que las necesidades plantadas fueran congruentes con los rubros planteados dentro del programa. Se observó que los profesores presentan muchas dificultades para conciliar las demandas o necesidades propuestas por las comunidades y padres (bajo un esquema distinto de jerarquización) frente a las prioridades establecidas en los componentes 1 y 2.

5.2.4 Los procesos de capacitación

Las capacitaciones se realizaron básicamente a través del "cuadernillo del director", a través de este documento proporcionado por la SEP Federal pero adaptado en su caratula para Oaxaca, se dió seguimiento a actividades tales como la integración del acta de planeación del programa, el registro de los

avances y logros, el resguardo de las evidencias, seguimiento de las visitas de la supervisión de obra, así como los documentos comprobatorios del gasto realizado e informes de avances y cierre.

Durante las capacitaciones se enfatizó la existencia de dos rubros de aplicación de los recursos, el componente 1 para mejorar lo referente a infraestructura, y el componente 2 que implica el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión que considera cuatro prioridades: normalidad mínima escolar, mejora de aprendizajes, abatimiento del rezago y abandono escolar y convivencia escolar.

Se pidió a los directores que realizaran una evaluación de sus prioridades a atender y después formularan un esquema de planeación en el que contemplaran objetivos, metas, acciones y recursos a usar, al final se les compartió el formato financiero instrumento a través del cual se hizo el vaciado de todos los rubros contemplados en el presupuesto.

5.2.5 Problemáticas detectadas

Líneas atrás se comentó que en el proceso de implementación del PEEARE se presentaron problemáticas específicas derivadas del complejo escenario político-educativo y de diversidad cultural que ha caracterizado históricamente al estado de Oaxaca. Durante la implementación del programa algunos de los obstáculos que destacaron fueron la situación político-sindical del estado, específicamente el rechazo a la Reforma Educativa y sus programas en un número importante de zonas escolares, supervisores y directivos quienes, por temor a represalias por parte de las dirigencias sindicales, decidieron renunciar a los beneficios del programa aun cuando sus comunidades o consejos de participación estuvieran de acuerdo con la construcción de las obras.

Estas circunstancias representan un desafío para el éxito del programa pero sobre todo para disminuir los índices de rezago educativo en el estado de Oaxaca.

Pareciera que la interpretación del concepto de *autonomía de gestión* que se traduce en “no se puede obligar al maestro a que acepte el programa”, está poniendo en tensión los derechos de la infancia y la niñez oaxaqueña de recibir una educación con calidad, en las condiciones académicas y de infraestructura adecuadas.

El rechazo al programa atraviesa otros ámbitos propios de la esfera comunitaria cuando se priva a las localidades de un recurso que pueden beneficiar no solo a las generaciones presentes sino a las futuras. Desplaza de manera importante a las autoridades locales como presidentes de bienes comunales y presidentes municipales quienes son los responsables directos de la gestión de recursos para sus localidades.

En el plano operativo algunos problemas que destacaron, fueron la entrega tardía o con errores de las tarjetas bancarias, un desconocimiento por parte de los profesores sobre los procedimientos de retiro y ejercicio de los recursos, la falta de conocimientos relativos a la facturación electrónica, a la integración de expedientes de comprobación y comprobación en línea entre otros temas.

Destaca también una comunicación limitada y, en algunos casos fracturada entre los funcionarios responsables de la operación del programa y los funcionarios de IOCIFED y BANSEFI. Las entrevistas dejan ver una serie de tensiones no resueltas y la culpabilización mutua sin la asunción de responsabilidades específicas entre los funcionarios entrevistados a partir de las problemáticas presentadas en la entrega de tarjetas, la información referente a montos disponibles, el tipo de obra a ejecutar y los mecanismos para seleccionar a constructoras.

En menor medida se registró también el incumplimiento o retraso en la ejecución de las obras por parte de algunos constructores, los coordinadores del programa no observan diferencias específicas entre los constructores propuestos por los directores o lo que pertenecían al padrón de IOCIFED, la coordinación de IOCIFED

no asume responsabilidades específicas sobre el padrón de constructores que han incumplido en la construcción de las obras.

A nivel interno todo el personal entrevistado refiere que el cambio de coordinación del programa representó un *impasse* en la operación de PEEARE. Consideran que el regreso del primer coordinador, ha permitido: recuperar el ritmo de trabajo, la intencionalidad del programa, el componente académico y sobre todo, aprender de la experiencia acumulada, de los errores cometidos durante su primer año de operación, el personal entrevistado tiene la expectativa de mejorar su operación en el ciclo 2015-2016.

Todos el personal que participó de las entrevistas individuales y colectivas, consideran que la relación con instancias como BANSEFI (con escasa comunicación) así como la veda electoral registrada en el verano de 2015 y el cambio de administración del IEEPO a partir de las reformas a su decreto de creación (julio del 2015), ha implicado que recursos permanecieran “congelados” lo que ha traído como consecuencia el bloqueo de cuentas bancarias.

Los elementos aquí reseñados han abonado a un retraso sustantivo en la operación y en otros casos la renuncia de algunos directivos de centros escolares que decidieron abandonar el programa en la etapa de entrega de tarjetas al considerar que no tendrían el tiempo suficiente para realizar las comprobaciones necesarias.

5.3 Estimaciones sobre el PEEARE desde BANSEFI

La visión de BANSEFI del proceso de aplicación y desarrollo del PEEARE es muy importante debido a que permite dimensionar y complejizar problemáticas que aparecieron recurrentemente desde otros espacios y que atribúan responsabilidades a la institución bancaria, como por ejemplo, la entrega tardía de

tarjetas o con errores en los nombres de los beneficiarios, la cobertura limitada de la institución y la falta de fondos para cubrir cheques o retiros de efectivo.

Si bien estas problemáticas existieron, no necesariamente son atribuibles a la institución bancaria, en todo caso responden a problemáticas estructurales de alcance mucho más amplio, que pueden repetirse en caso de no ser solventadas.

La experiencia del banco en el manejo de programas federales es de destacar, esta institución administra recursos de programas como PROSPERA, ADULTOS MAYORES e incluso del Instituto Nacional del Emprendedor INADEM. Con respecto al PEEARE este programa es atendido exclusivamente a través de ventanilla, ya que las decisiones se toman de manera central, por lo que las sucursales del estado de Oaxaca no tuvieron ninguna injerencia en la administración del programa o en la toma de decisiones.

Desde las oficinas centrales del banco y de la Secretaría de Educación Pública se establecieron límites y márgenes de operación que no necesariamente eran conocidos por los directores de los centros escolares e incluso por instancias involucradas en el proceso de aplicación del PEEARE. A continuación se mencionan los límites y márgenes de operación que fueron establecidos:

- En cajero automático era posible retirar hasta 5,050 pesos diarios.
- Era posible realizar retiros en efectivo hasta 10,000 pesos por día.
- Después de 10,001 hasta 150,000 pesos era necesario tramitar un cheque no negociable.
- De 150,000 a hasta 215,000 pesos se tendría que realizar una transferencia interbancaria por el sistema SPEI.
- Las compras vía tarjeta podían ser sólo hasta por un monto de 215,000 pesos de manera diaria.

Para hacer uso del dinero los directores debían respetar los montos y modalidades establecidas por las instancias centrales. Desde BANSEFI se asegura que muchos de los problemas entre directores de los centros escolares y personal de ventanilla de los bancos se debieron precisamente a que los docentes no tenían conocimiento de los lineamientos y los trabajadores no estaban en condición de informales por el número de operaciones que realizan diariamente.

A partir de la desinformación los directores de los centros escolares tuvieron un desgaste innecesario lo que derivó en un malestar y rechazo hacia el programa al que consideraban como complicado y lleno de obstáculos. De esto se desprendían expresiones como: “Es que yo vengo de la Sierra, después de 5 horas de camino y yo llego y me dices que solo me puedes dar 10 mil pesos en efectivo o que me das un cheque ¿y yo cómo le hago allá en la Sierra con el cheque?”

Además de los límites y márgenes de operación los directores se enfrentaron a requisitos que, en reiteradas ocasiones les impidieron realizar sus operaciones. Para retirar efectivo a los directores se les solicitaba:

- Identificación oficial
- Contrato
- Tarjeta
- Anexo 2

Aparentemente los requisitos no representaban mayor complicación, aunque, a decir de BANSEFI el anexo 2 generó muchos problemas entre directores y personal de ventanilla. Esto se debió a que este documento debía ser proporcionado por la autoridad educativa local, sin él el retiro no podía ser realizado. Al llegar a ventanilla muchos directores no tenían conocimiento del anexo 2, tampoco tenían conocimiento de quien era su autoridad educativa y comenzaban las dificultades entre los directivos y el banco.

Para evitar estas dificultades se tramitó con las autoridades centrales (coordinación del programa) la eliminación del anexo 2 y la incorporación de una lista de constructoras con el objetivo de agilizar los trámites de los directores, así los directores sólo tendrían que pedir un cheque a favor de alguna constructora.

A partir de esta nueva dinámica surgió otro problema. Quienes decidieron trabajar sus obras con las constructoras de las listas autorizadas se vieron beneficiados y sus trámites se agilizaron. Hubo la posibilidad de que quienes no estuvieran de acuerdo con las constructoras autorizadas pudieran proponer sus propias constructoras, pero este proceso implicaba que las nuevas constructoras fueran integradas al padrón que el banco tenía. Quienes elegían las constructoras de su preferencia se enfrentaban al problema de que - en algunas ocasiones - tenían que esperar a que las listas de constructoras fueran actualizadas.

La excepción que se dio para Oaxaca al reemplazar el anexo 2 por la lista de constructoras, trajo conflictos en zonas limítrofes. Muchas comunidades más cercanas a estados como Veracruz o Chiapas preferían hacer sus trámites en estos estados para evitarse el largo trayecto a la capital oaxaqueña o al municipio más cercano en el que hubiera alguna sucursal del banco. Al llegar a los bancos de Veracruz, la excepción no aplicaba, por lo que el anexo 2 era obligatorio. Esta situación se solventó a través de comunicación interbancaria, aunque también provocó desgaste entre el banco y sus usuarios.

Otro problema que enfrentó BANSEFI fue el reclamo de usuarios por tarjetas bloqueadas. Algunos directores llegaron a sucursales del banco con la intención de hacer un retiro, en ventanilla se les informaba que sus cuentas habían sido bloqueadas, por lo que exigían explicaciones y solución a su problemática. Debido a la centralización del proceso de manejo de los recursos, en las sucursales de Oaxaca no tenían posibilidad de dar ninguna explicación, sólo les aparecía en el sistema "bloqueo solicitado por la SEP". En este tipo de casos el delegado de la SEP

en Oaxaca y el personal bancario tenían que realizar esfuerzos conjuntos y gestiones a nivel central para que se retirara el bloqueo de las tarjetas bancarias.

También fue recurrente el desconocimiento de los profesores de las sucursales del banco, llegaban a la ciudad de Oaxaca sin saber que había sucursales más cercanas a sus comunidades. El limitado manejo de lineamientos y modos de proceder llegó a tal grado que algunos directores mandaron a los constructores a recoger cheques, procedimiento que no era posible realizar.

Solventar estas situaciones llevó tiempo y mucho dialogo por parte del personal bancario, consideran que al final lograron superarse la mayoría de los obstáculos presentados. El personal de la coordinación del programa, señaló que es necesario que el programa opere con una infraestructura bancaria de mayor penetración con la que puedan tejer canales de comunicación más efectivos, sin embargo, los enlaces financieros requieren reflexionar más respecto a su papel/desempeño durante los procesos de capacitación financiera a los profesores y sobre las acciones de mejora que pueden emprender para evitar que se repitan las problemáticas antes mencionadas.

5.4 Estimaciones sobre el PEEARE desde IOCIFED

El Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa (IOCIFED) tuvo como papel en el PEEARE la capacitación técnica tanto a constructoras como a directores, la validación de presupuestos, revisión de expedientes y la verificación del cierre de las obras. Dentro de su labor en el PEEARE, el IOCIFED se encontró con diversas problemáticas, pero una de las más sobresalientes fue la relación con los directores de los planteles. El punto más problemático fue el de la autonomía de gestión, a decir de los funcionarios los directores no tenían claridad sobre este punto.

La autonomía de gestión se interpretó por parte de los directores como "se va a construir lo que yo quiera", los problemas con IOCIFED se presentaron cuando esta instancia planteó que no era posible debido a que existía un catálogo de prioridades establecidas en el programa – aulas y sanitarios - y en ocasiones estas no coincidían con lo que los directores querían y pedían. La autonomía de gestión también se reflejó en que muchos directores hicieron uso indiscriminado del recurso y cuando llegaban a IOCIFED para verificar costos de obras ya no contaban con recursos suficientes.

Otra problemática derivada de una concepción distorsionada de la autonomía de gestión fue la posibilidad de que los propios directores propusieran a sus constructoras. En teoría esto era un buen mecanismo para reducir costos en espacios muy alejados, el problema surgió cuando se propusieron constructoras que no tenían la capacidad ni la experiencia en el ramo de la construcción educativa. A este tipo de constructoras se les ofreció asesoría mínima para que pudieran desarrollar su trabajo pero no fue suficiente, en algunos casos se enviaron oficios a los directores en los que el IOCIFED elaboraba dictámenes en los que no se acreditaba ni la experiencia ni el perfil de la empresa a contratar.

La autonomía de gestión implicó una responsabilidad -nunca antes experimentada- por los directores. Los directivos del IOCIFED consideran que los directores debieron tener iniciativa y mantener sus trámites en orden, apoyándose en las asesorías recibidas tanto por el personal de la coordinación del programa como por los funcionarios de IOCIFED que los atendían.

Algunos de los directores que se ajustaron al padrón de constructoras propuesto por IOCIFED no lograron dimensionar esta situación y se desentendieron del proceso, pensando que IOCIFED se encargaría de realizar todo el procedimiento burocrático por lo que nunca firmaron los contratos con la constructora. A la larga este desconocimiento del marco de competencias de los directores, las nuevas

responsabilidades asignadas han representado retrasos en las obras o problemas de comprobación e integración de los expedientes.

Por otra parte, IOCIFED reporta haber encontrado casos en los que algunas empresas constructoras recibieron los pagos completos por el servicio contratado, incluso el 100% de sus honorarios sin un contrato de por medio, también se pagó por obras inconclusas o en mal estado. En algunos casos IOCIFED pudo intervenir, mediar y llegar a una solución, pero en otros no fue posible, debido a que las constructoras se saltaron los procedimientos con las instancias correspondientes y arreglaron directamente sus convenios con los directores de las escuelas, quienes tuvieron acceso al dinero a través de las cuentas creadas a través de Bansefi.

Para IOCIFED, coincidentemente con para BANSEFI uno de los problemas centrales en la implementación del programa fue la falta de conocimiento de lineamientos operativos, el no tener claridad con respecto a este punto provocó malas interpretaciones, prácticas fuera de las reglamentaciones e incluso conflictos interinstitucionales. Consideran que cada una de las instancias que participan del proyecto debe asumir sus responsabilidades y coadyuvar para que los beneficiados finales logren tener mejores condiciones educativas, tanto en términos de infraestructura como de condiciones académico-escolares.

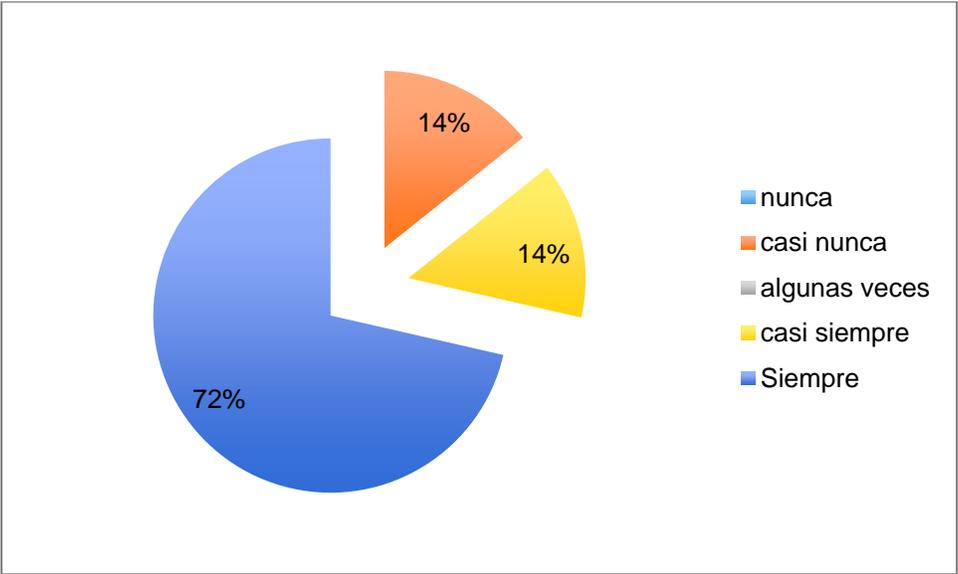
5.5 Encuesta de satisfacción a funcionarios dentro en el PEEARE, Bansefi y IOCIFED respecto a su desempeño en el programa

Como parte sustancial de la evaluación, posterior a la realización de entrevistas a la funcionarios que participan del programa, se les aplicó un instrumento (escala de opinión) que les permitiera formular una autoevaluación sobre su desempeño en el PEEARE, este instrumento fue aplicado a los coordinadores generales del

programa, los coordinadores financieros y académicos y los funcionarios de instancias externas vinculados al PEEARE.

El primer *ítem* de la autoevaluación estuvo relacionado con sus conocimientos sobre los objetivos del programa, en el gráfico 5 se observa que el 77% de los funcionarios dijeron conocer los objetivos del programa, mientras que el 33% dijo conocerlos casi siempre.

Gráfico 5
Conocimiento sobre los objetivos del programa

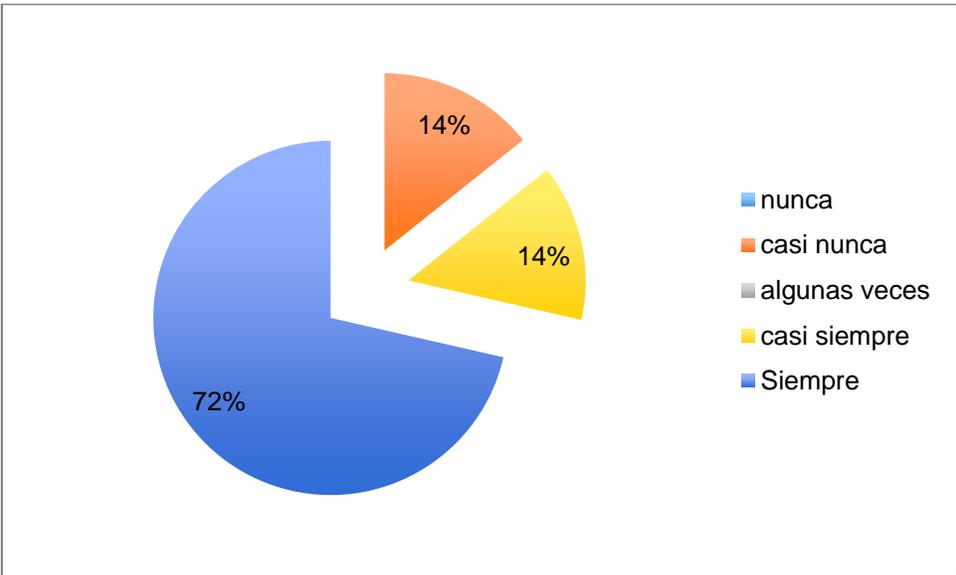


Respecto al conocimiento de las reglas de operación el 57% respondió que casi siempre mientras que el 43% dijo que siempre, es evidente que durante esta primera fase de aplicación del programa el dominio sobre las reglas de operación fue variable entre los funcionarios involucrados.

En el tercer *ítem* se preguntó a los funcionarios involucrados si fue posible establecer mecanismos adecuados para sostener una buena relación interinstitucional con las dependencias responsables de operar el PEEARE. En el gráfico 6 se observa que a

esta pregunta el 50% respondió que solo algunas veces pudo establecer esta comunicación efectiva, mientras que el 12% respondió que nunca y casi nunca, mientras que el 37% dijo haber podido establecer comunicación siempre y casi siempre. Resulta evidente que la comunicación interinstitucional es un área de oportunidad prioritaria para el programa.

Gráfico 6
Relación interinstitucional ente dependencias responsables de la operación del PEEARE



La escala de opinión también exploró la efectividad de los mecanismos para establecer comunicación efectiva con la coordinación federal del programa, sobre este aspecto el 43% de los funcionarios refirieron que nunca han establecido comunicación con la coordinación del programa, lo que incluye recibir información y capacitación federal.

El 14% dijo que algunas veces, mientras que el 33% señaló que algunas veces han establecido algún tipo de comunicación. Resulta revelante una revisión de los

canales de comunicación con la coordinación federal del programa, así como capacitaciones específicas en temas relevantes para la operación del mismo.

Se preguntó también a los funcionarios involucrados en la operación del PEEARE, que tan frecuente es la oportunidad de analizar periódicamente la operación del programa y de proponer acciones para mejorar su operación.

Sobre la primera pregunta los funcionarios encuestados señalaron que casi siempre tienen oportunidad de analizar la situación del programa (50%), mientras que el 33% señaló que algunas veces, el 17% dijo que casi nunca. Se observa que a menor jerarquía dentro de la estructura operativa se tiene menor oportunidad de participar en las acciones de retroalimentación del programa.

Esta actividad también debe de ser constante en la relación entre dependencias gubernamentales. Respecto a las posibilidades que tienen los funcionarios para proponer acciones que mejoren su operación más de la mitad (57%) mencionó que algunas veces, mientras que el 29% dijo que nunca. El 14% que dijo poder proponer mejoras se inserta en el sector directivo del proyecto.

Los resultados vertidos en esta pregunta revelan que es necesario generar una estructura operativa que permita una participación más horizontal en donde personal del nivel inferior pueda proponer mejoras y participar en la toma de decisiones, esto puede apoyar la operación del programa y generar menos dependencia ante los posibles cambios de coordinadores.

La escala de opinión también consideró como ítem, la resolución de conflictos que afectan la operación y la resolución de conflictos al interior de los equipos que operan el proyecto. Sobre esta temática las respuestas muestran que el 63% mencionó que casi siempre le ha sido posible resolver conflictos, mientras que el 12% dijo que algunas veces mientras que el 25% mencionó que casi nunca. Las respuestas muestran que la mayor parte del equipo cuenta con los recursos

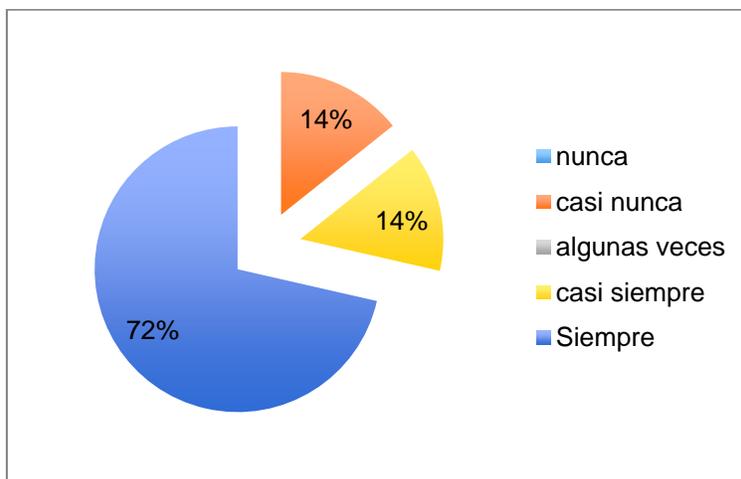
necesarios para la resolución de conflictos. El personal con menor jerarquía refiere tener menos participación en este aspecto.

Se preguntó además si desde su posición dentro del proyecto les ha sido posible generar canales de comunicación efectiva con sus subordinados o compañeros. A este respecto cerca del 86% dijo tener una buena comunicación con subordinados o compañeros, mientras que el 14% dijo casi nunca tener buena comunicación. En general la encuesta aplicada revela un buen clima organizacional y de relaciones entre el personal que participa de la coordinación y operación del PEEARE.

Finalmente se preguntó a los funcionarios si consideran atender adecuadamente las demandas y expectativas del profesorado beneficiaria del programa, sobre este tema el gráfico 7 nos muestra que: el 86% de los funcionarios considera que siempre o casi siempre atiende las necesidades del profesorado, mientras que el 14% refiere que casi nunca. Es importante destacar que estos resultados contrastan con las respuestas de los directivos de las escuelas beneficiadas quienes refieren en su gran mayoría no sentirse debidamente atendidos por el programa.

Gráfico 7

Atender demandas del profesorado beneficiario del programa



Se muestra como prioritaria la implementación de procesos de autoevaluación orientados a calificar el desempeño del personal incluyendo un análisis crítico de los resultados. A partir de los resultados aquí obtenidos se observa que la percepción de los funcionarios respecto a su desempeño es escasamente reflexionada, por lo cual se requiere formular espacios para ello. También se observa un bajo nivel en la toma de decisiones y formulación de propuestas para mejorar el programa.

Se revela la necesidad de un análisis organizacional a detalle que promueva mejores mecanismos de vinculación y comunicación con las instancias relacionadas con la operación del programa y la puesta en marcha de un programa que mejore la capacitación del personal, les proporcione herramientas para su autoevaluación y mejorar sus funciones a partir de estándares de desempeño.

6 Revisión de Plan de Mejora Escolar (PME) elaboradas por directivos y Consejos Escolares en 12 escuelas beneficiadas por el PEEARE

El Plan de Mejora Escolar, inicia con una autoevaluación de los centros escolares en los rubros de normalidad mínima enfocados a explorar las condiciones de operación del programa, en el rubro orientado a abatir el rezago y abandono escolar se inquiriere sobre las acciones que el profesorado implementa para atender las necesidades educativas de los estudiantes.

En el *ítem* enfocado a la convivencia escolar la autoevaluación explora las capacidades de los centros educativos para prevenir los conflictos y violencia. El último rubro del formato de autoevaluación está enfocado a la mejora de los aprendizajes.

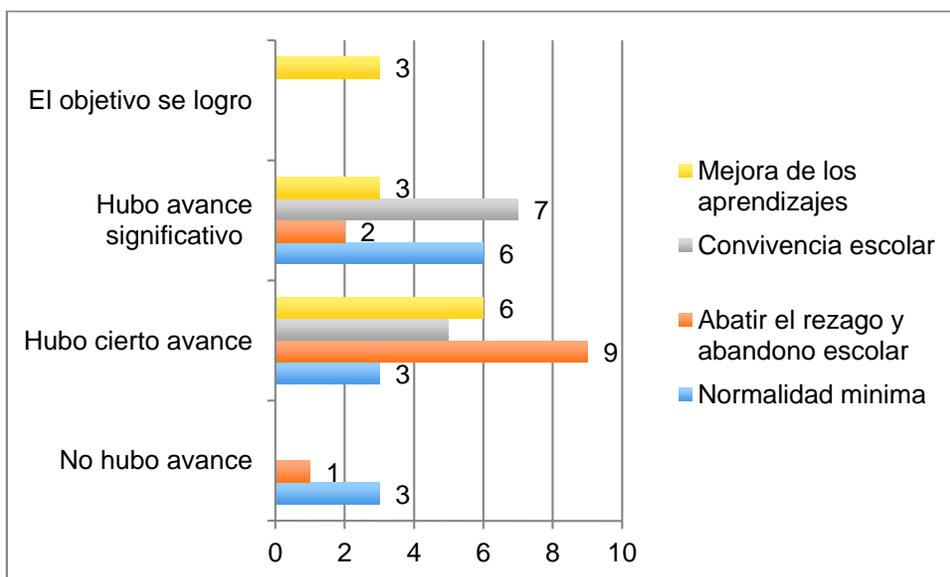
A partir de la información proporcionada en los 12 Planes de mejora elaborados por los directivos de las escuelas seleccionadas para las visitas *in situ*, se encuentra que el recurso promedio asignado fue de 443, 884.98 por escuela. El número de estudiantes promedio en cada centro educativo beneficiado por el PEEARE entre las escuelas que componen los casos estudiados es de 49. A partir de esta cifra podemos hacer la estimación de que el gasto de inversión por estudiante es de \$9,028.16 aproximadamente.

Los planes de mejora escolar, califican el desempeño de los profesores y directores al interior de los centros escolares en los cuatro rubros arriba mencionados, después de comparar los resultados en los 12 centros escolares seleccionados podemos ver que la mayoría de los centros escolares refieren ciertos avances en los rubros de la autoevaluación, eso quiere decir que aún requieren fortalecer intensivamente procesos de organización, gestión y atención integral a las problemáticas detectadas, solamente 3 escuelas reportan haber logrado el objetivo relacionado

con la mejora de los aprendizajes. En general la autoevaluación revela áreas de oportunidad que requieren atenderse en aspectos relacionados con abatir el rezago educativo y el abandono escolar (ver gráfico 8).

Gráfico 8

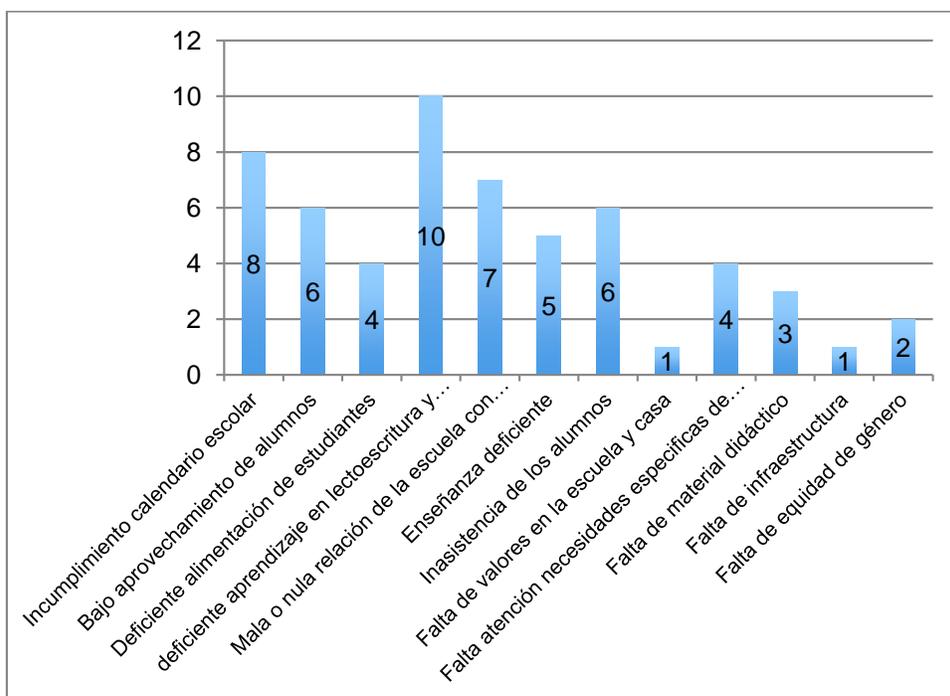
Resultados autoevaluación de 12 centros escolares beneficiados por el PEEARE



El plan de mejora demanda a los responsables de su elaboración establecer de manera jerárquica los problemas a resolver que cada centro escolar. Las problemáticas detectadas en la autoevaluación de los centros escolares seleccionados como estudios de caso, muestran coincidencias importantes, 10 escuelas señalan que el deficiente aprendizaje en lecto escritura y matemáticas son una de las deficiencias más apremiantes, seguido por el incumplimiento del calendario escolar (8 escuelas), se revelan como problemáticas asociadas, el bajo aprovechamiento de los estudiantes y la inasistencia de los alumnos. El PEEARE prevee que los recursos asignados a través del componente dos puedan solventar sustancialmente las dificultades ubicadas por el profesorado y el colectivo docente (ver gráfico 9).

Gráfico 9

Problemáticas detectadas en la autoevaluación de los centros escolares

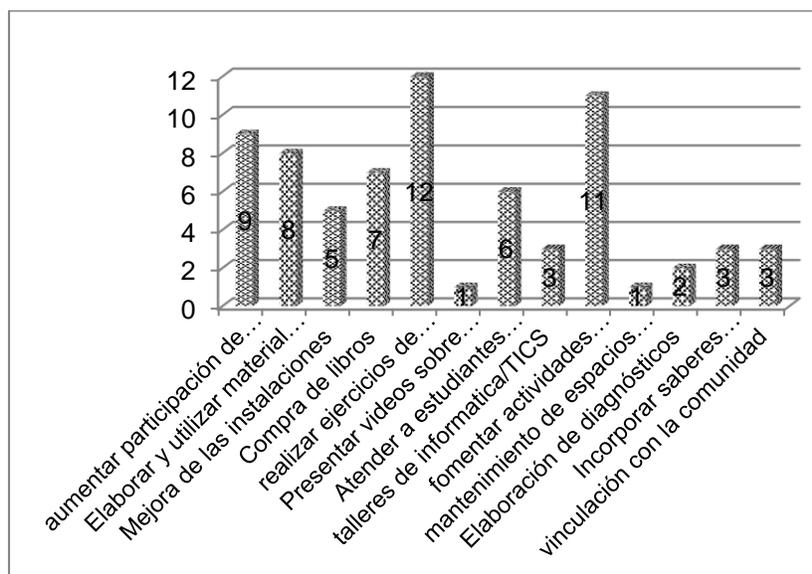


Una parte sustancial del Plan de Mejora se encuentra en la capacidad de los directores para plantear acciones congruentes que permitan identificar las problemáticas detectadas. Apartir de una revisión minuciosa de los 12 planes elaborados en las escuelas seleccionadas, destaca una congruencia parcial entre los problemas detectados y sus propuestas se atención. La problemática asociada al aprendizaje propone la realización de ejercicios en el aula y mayor atención a los estudiantes, mientras que la problemática asociada al incumplimiento del ciclo escolar y la normalidad escolar propone estrategias ambiguas sin responsables específicos.

La realización de eventos culturales es una acción propuesta reiteradamente para justificar la compra de equipo deportivo, videos, trajes. Destaca que estas acciones además de permitir la socialización de la comunidad escolar no se presentan como parte de la atención a las problemáticas de ausentismo señaladas anteriormente.

El gráfico 10 nos muestra que el profesorado propone como principales acciones: realizar ejercicios de lectura y escritura (12 escuelas), realizar eventos recreativos y/o culturales, aumentar la participación de los padres (9 escuelas) elaborar material didáctico y compra de libros (8 escuelas).

Gráfico 10
Acciones propuestas para atender las problemáticas identificadas

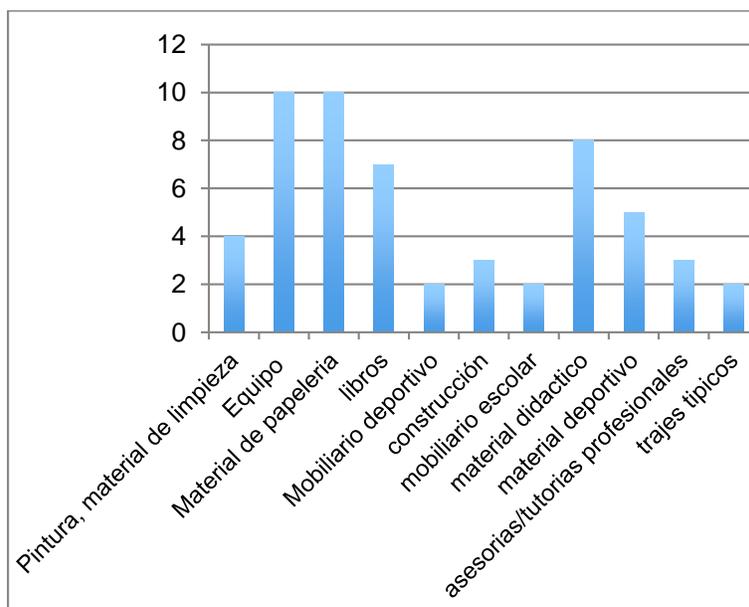


Respecto a los recursos solicitados destaca que la mayor parte de los centros escolares orientaron sus solicitudes a la compra de equipo (computadoras, cañones proyectores, impresoras, equipos de audio y sonido, microfonos etc). (10 escuelas), destaca también la solicitud de recursos para la compra de material de papelería y que abarca entre otros cosas hojas de papel, papel bond, carpeta, plastilinas, pinturas etc.

Es importante hacer notar que la gran mayoría de las escuelas no cuenta con recursos para solventar estas necesidades, son los profesores y estudiantes quienes asumen los costos del material de papelería. Resulta igualmente importante la compra de material didáctico (7 escuelas), libros y material deportivo. En menor

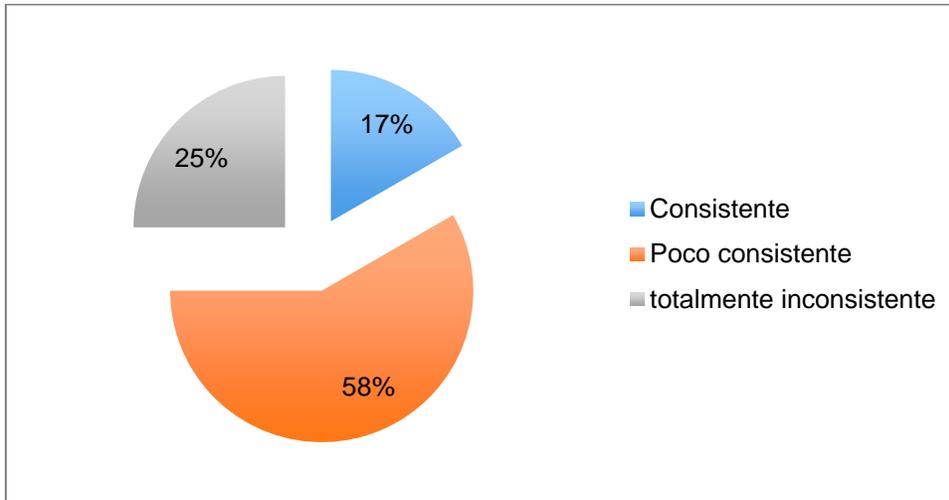
número se solicitan pagos para asesorías. Se percibe que el profesorado asume los desafíos endogenamente, se busca poco el apoyo de especialistas para abordar temas relacionados con los problemas de aprendizaje y variados conflictos que pudiesen presentarse en los centros escolares.

Gráfico 11
Recursos solicitados para atender las problemáticas identificadas



A partir de la información presentada en el Plan de Mejora, se formula una clasificación de los planes consultados a partir de la consistencia entre las problemáticas detectadas, las acciones propuestas y los recursos solicitados. En el gráfico 12, se muestra que el 58% de las evaluaciones revisadas son poco consistentes, mientras que el 25% son totalmente inconsistentes, no revelan coherencia ya que no logran indentificar un cuerpo de problemáticas y las acciones propuestas son ambiguas y sin impactos específicos, solamente el 17% resulta ser consistente en estos rubros. Llama la atención que ninguno de los planes de mejora muestra estrategias de evaluación consistentes y a largo plazo.

Gráfico 12
Consistencia de las planeaciones realizadas



6.1 Consistencia interna de las planeaciones

A partir de la revisión realizada destaca que no existe uniformidad en el llenado de la autoevaluación, se encuentran notables diferencias entre regiones. Algunos proyectos consideran una descripción y relación entre acciones, recursos y temporalidades, mientras que otras describen generalidades sin revelar un impacto específico de las acciones. Es muy importante que el personal responsable de impartir la capacitación maneje una uniformidad en el llenado de los planes y se revise la coherencia interna de lo propuesto.

Destaca también que entre los documentos revisados existen diferentes formas de redactar las problemáticas, algunos aluden a rubros y conceptos de la propia autoevaluación copiados tal cual a parecen en el documento base. Tiende a plantear acciones muy generales sin ubicar destinatarios específicos y la problemática que atiende cada acción. No se asignan responsables para la ejecución de las acciones.

Algunos de los planes revisados plantean metas con porcentajes, pero muchos de ellos son inalcanzables en el periodo que abarca la duración del programa (1 ciclo escolar), muchas de las metas planteadas no tienen relación con los recursos solicitados. Algunos de los planes revisados confunden o utilizan de manera indistinta metas con acciones. Las metas académicas tienden a no ser cuantificables.

En varios de los proyectos se observó que las acciones no se relacionan con los recursos solicitados. Tienden a solicitar mobiliario o equipo para acciones que no lo requieren. La gran mayoría de los documentos refieren a problemáticas en el aprendizaje del español y el pensamiento matemático, pero no especifican de que tipo de problemas se trata, no es imposible saber si el material didáctico adquirido atienden las problemáticas específicas del estudiantado.

Se recurre poco al pago de consultorías o asesorías con especialistas que podrían abordar temas relacionados con el aprendizaje de los alumnos y la convivencia escolar. Los planes de mejora se perciben endógenos y centrados en la compra de equipo de oficina, material didáctico y papelería. Se observan fuertes debilidades por el diagnóstico de problemáticas académicas y su abordaje desde la planeación estratégica.

Por otra parte, las propuestas de evaluación y seguimiento al plan tienden a ser muy generales y no específica quienes estarán involucrados en estas acciones, tampoco se establecen los procesos y la forma en que se obtendrán resultados cuantificables de las acciones emprendidas. Se confunden las evidencias con el proceso de evaluación del plan de mejora.

Es indispensable que la coordinación del programa asuma de manera integral la formación del profesorado, de manera tal que puedan organizar procesos de capacitación más detallados que favorezcan la capacidad de análisis y

comprensión de su realidad educativa y con ello logren elaborar documentos que revelen coherencia interna y sirvan de instrumentos para orientar la toma de decisiones.

Es indispensable que el profesorado vea en esta herramienta una posibilidad de planeación para su escuela, de manera tal que estos documentos no sean solamente vistos como un requisito para obtener los recursos que destina el programa.

7 Resultados de la visita en *In situ* a 12 centros escolares beneficiados por el PEEARE

7.1 Contexto de los centros escolares

Las visitas a los centros escolares se acompañaron de una observación detallada de las condiciones en las que operan. Se visitaron 12 escuelas, 10 de ellas, permitieron la observación y las entrevistas con los responsables de la operación del PEEARE en el ciclo escolar 2014-2015.

De la observación realizada se encontró que los centros educativos visitados presentaban condiciones de difícil acceso. Las escuelas que fueron seleccionadas como estudios de caso pertenecen al nivel educativo de primaria en sus modalidades de regular e indígena. En las escuelas visitadas dos se encontraban ubicadas dentro de una cabecera municipal o en vía de carretera, las otras diez escuelas exigieron recorridos de campo con una duración promedio de 2 horas.

La gran mayoría de los profesores entrevistados no permanecen en las localidades, se desplazan diariamente para cumplir con sus labores administrativas – académicas. La gran mayoría de los centros escolares cuentan con 1 o 2 profesores (60%), quienes realizan tanto actividades administrativas como académicas, solamente una de las escuelas visitadas cuentan con organización completa (6 profesores).

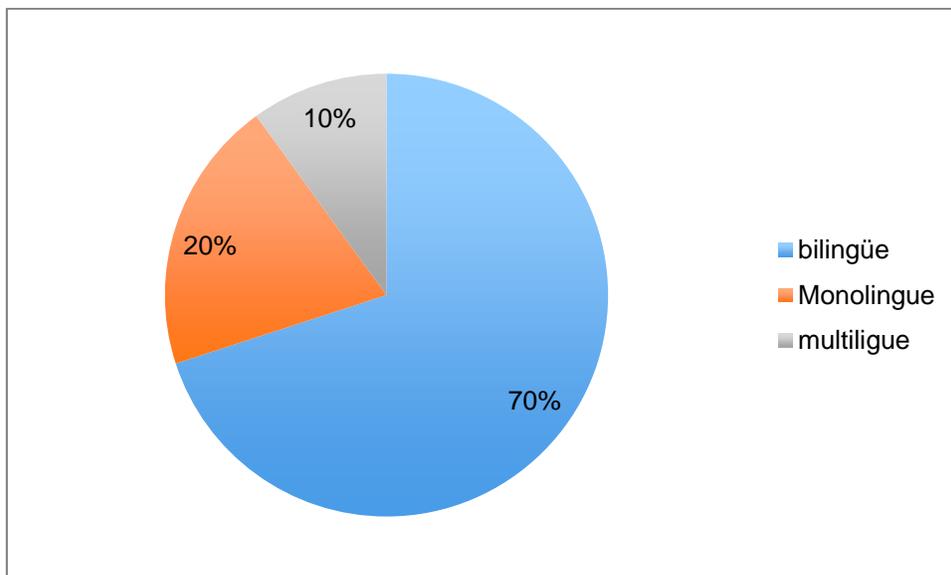
El número de estudiantes que cursan algún grado en estas unidades escolares es variable, va desde 7 alumnos hasta los 101. Respecto a la distribución por sexo del estudiantado se encuentra reportado un total de 181 hombres y 166 mujeres, el porcentaje de hombres es superior. La media de estudiantes por centro escolar es de 43 alumnos. Llama la atención que las cifras de alumnos reportadas en la visita *in situ* no se corresponden con las reportadas en los planes de mejora.

El número registrado en ese instrumento de planeación es superior al registrado en la visita de campo. Es importante que la coordinación pueda cotejar la información reportada en estos instrumentos con las bases de datos que se generan al inicio de los ciclos escolares.

Respecto a las condiciones lingüísticas de los entornos educativos, en el gráfico 13 se observa que el 70% de las escuelas desarrollan sus actividades en contextos bilingües, el 10% en espacios multilingües mientras que el 20% en espacios monolingües en español. Independientemente de que se trate de una escuela de la modalidad indígena o regular los entornos educativos demandan atención educativa desde la diversidad lingüística.

Gráfico 13

Diversidad lingüística en los planteles visitados beneficiados por el PEEARE

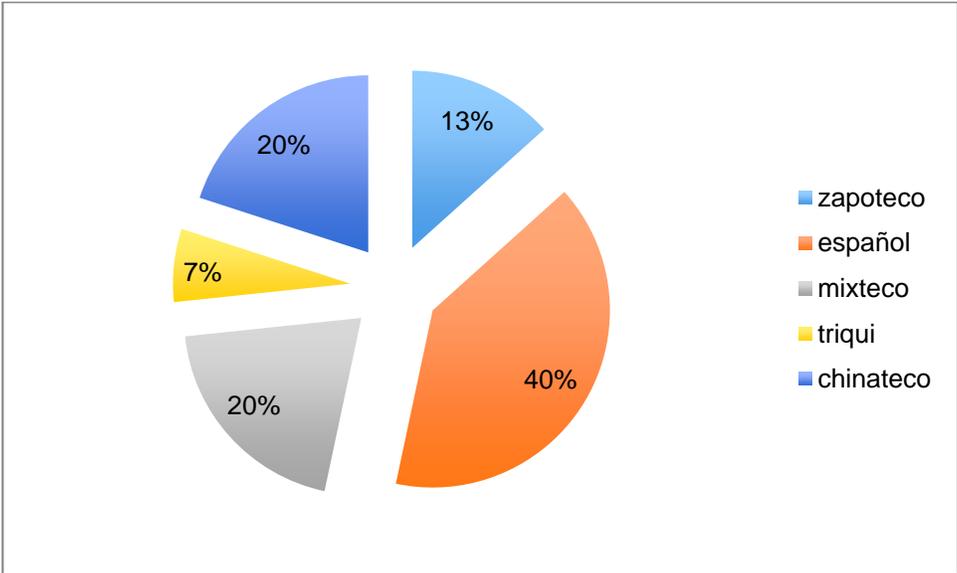


Respecto a las lenguas presentes en los entornos escolares se encontró que en el 40% de los entornos escolares bilingües el español es una de las lenguas presentes. Las principales lenguas son el mixteco, el zapoteco y el chinameco, se encontraron

tres casos de profesores que aprendieron la lengua originaria y 3 más que son originarios de las localidades por lo que son hablantes naturales, se observa un interés del profesorado por mantener la diversidad lingüística de las localidades y enfrentar el desinterés de los padres y la migración que aleja a los niños de las escuelas. Es importante destacar que un 80% del profesorado habla o entiende las lenguas de las localidades.

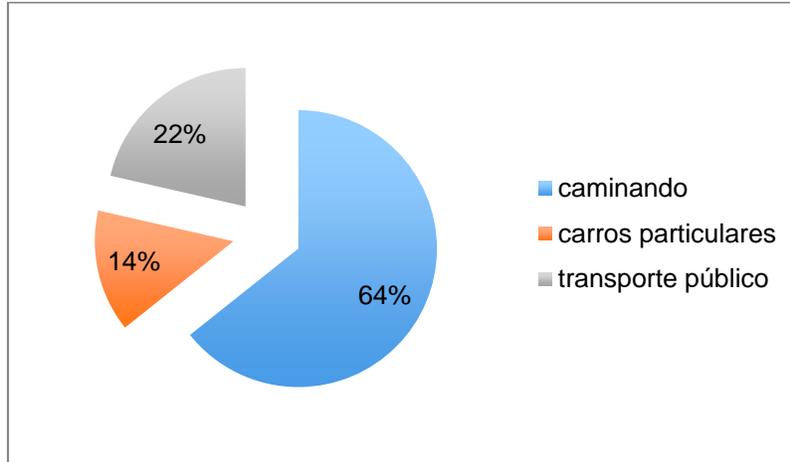
Gráfico 14

Idiomas de uso frecuente en las localidades beneficiarias por el PEEARE



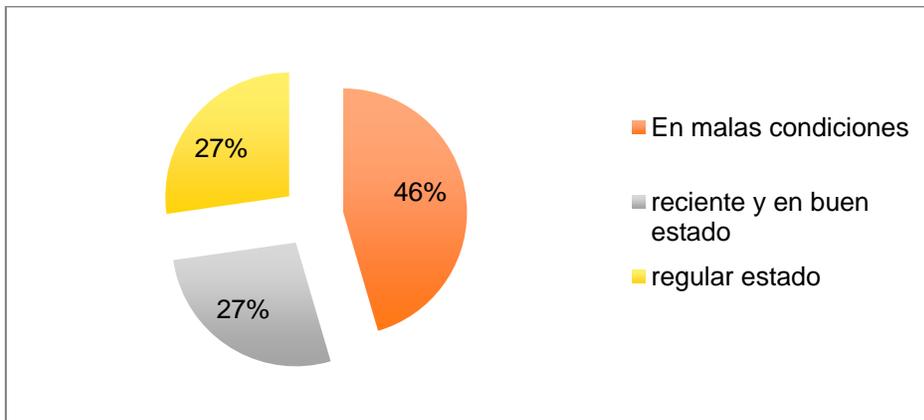
Respecto a la accesibilidad de las escuelas se encontró que el 60% de los centros educativos no tienen ningún tipo de transporte público y los que si cuentan con alguno (40%) erogon gastos extraordinarios e incosteables para algunas de las familias. Los estudiantes que no cuentan con transporte se trasladan caminando (60%), hay escuelas en donde los niños realizan hasta 50 minutos de recorrido, esto fue registrado en una de las escuelas ubicadas en la region mixteca, los profesores señalan que las dificiles condiciones de acceso a las escuelas son una condición para no cumplir los horarios o el calendario escolar ya que los alumnos se ausentan en temporadas de lluvia en donde los caminos se vuelven inaccesibles.

Gráfico 15
Formas traslado de los estudiantes



Respecto al estado de los inmuebles se observó que cerca de la mitad se encuentran en malas condiciones (46%) un 27% se observan en regular estado, mientras que otro 27% reporta buenas condiciones. Cabe señalar que la infraestructura en buen estado corresponde a los edificios construidos recientemente con recursos del PEEARE.

Gráfico 16
Estado de los inmuebles de las escuelas beneficiadas por el PEEARE

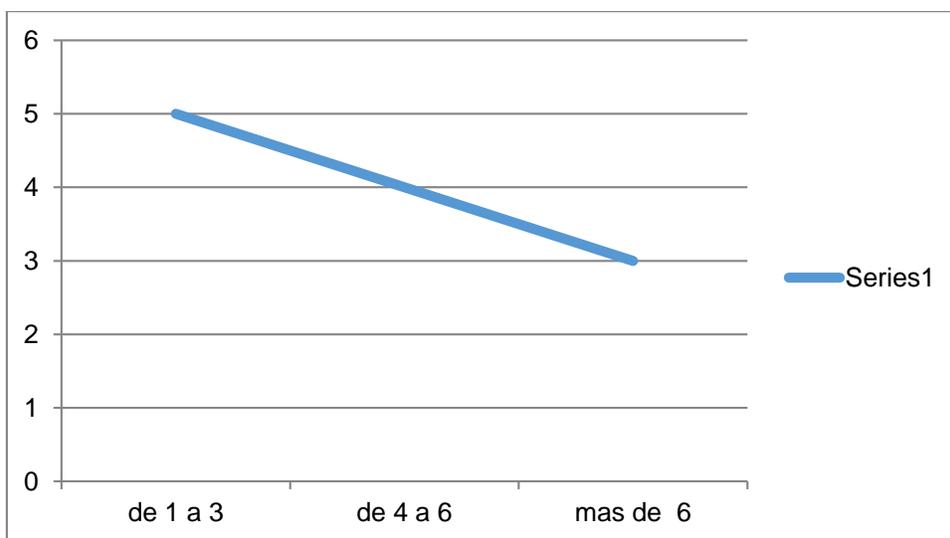


En la gran mayoría de los planteles la infraestructura es variable y refleja los imperativos establecidos por los diferentes programas de apoyo a la infraestructura educativa. En algunos centros escolares existen aulas de cemento mientras que en otras se encuentran espacios adaptados por maderas y techos de paja.

La gran mayoría de planteles cuenta con 3 edificios construidos, solamente una escuela cuenta con más de 6 espacios construidos entre aulas, bibliotecas y centro de cómputo (ver gráfico 16).

Gráfico 16

Número de edificios existentes en las escuelas beneficiados por el PEEARE



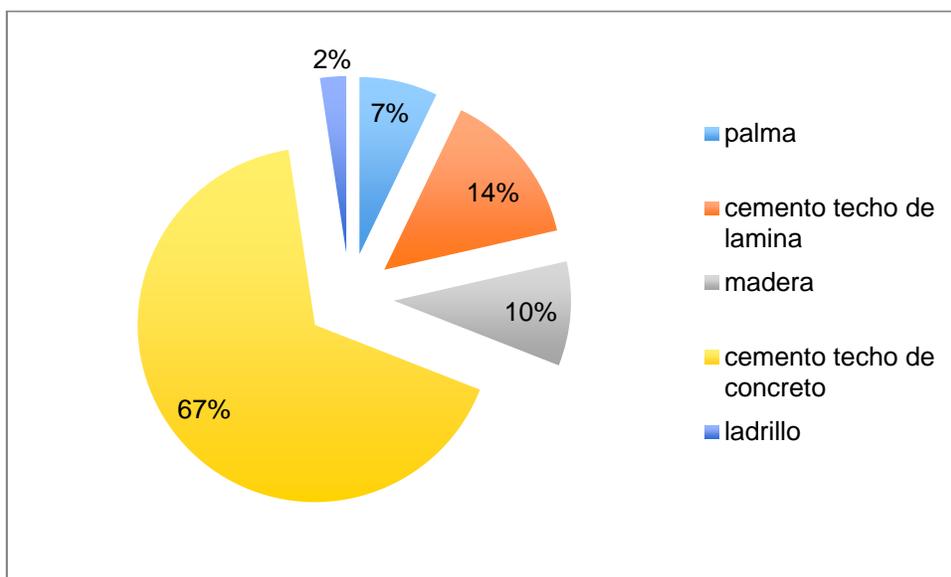
Es importante hacer notar que apesar de las carencias en espacios como aulas o sanitarios algunos planes de mejora priorizaron la construcción de plazas cívicas, sin duda los espacios de socialización para la organización de eventos cívicos o deportivos forman parte de las prioridades de los centros escolares.

Respecto a las condiciones de los inmuebles existentes cerca del 70% han sido construidos con materiales de concreto y cuentan con techos de colado. Cabe señalar que este porcentaje es alto por que en el conteo se incluyen las aulas

construidas con recursos del PEEARE, destaca la existencia de aulas construidas con materiales locales como la palma, el ladrillo, la madera o el carrizo. Homogeneizar la infraestructura educativa es un desafío importante en los próximos años.

Gráfico 17

Materiales de construcción en las escuelas beneficiadas por el PEEARE

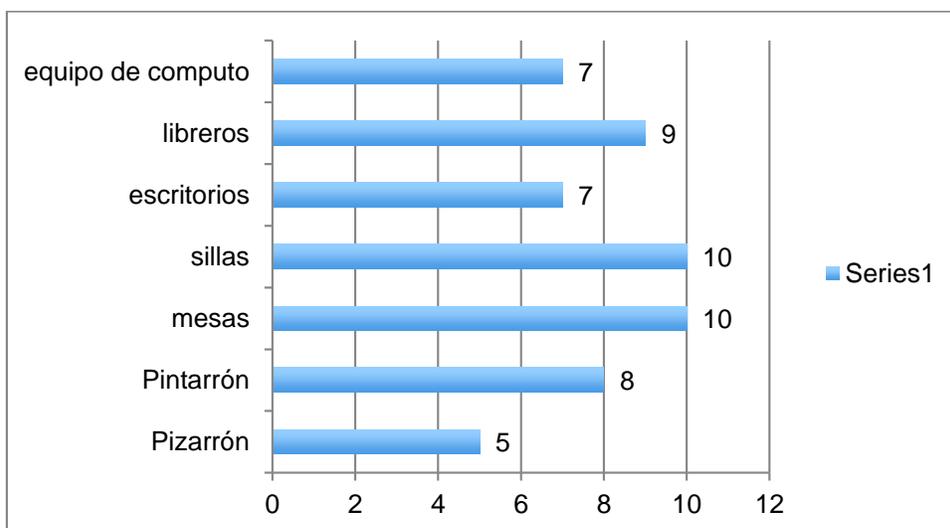


Respecto al mobiliario con que cuentan las escuelas visitadas se encuentra que casi todas cuentan con sillas y mesas y libreros, algunas más cuentan con pizarrón y/o pintarrón, aunque los profesores refirieron carecer de materiales con plumogis o papel bond. Ellos y sus estudiantes asumen los costos del material escolar requerido.

Una escuela se encontró un pizarrón de enciclomedia discontinuado y en mal estado. Las líneas telefónicas y el internet son carencias en todos los planteles. Se observa además que no todos los profesores cuentan con escritorios para trabajar. 7 de cada 10 planteles cuenta con un equipo de cómputo.

Gráfico 18

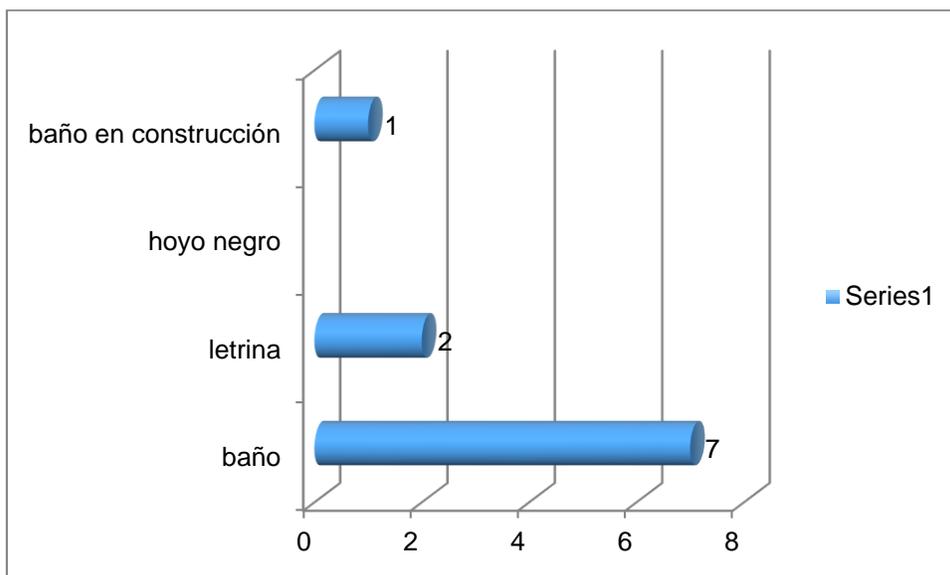
Mobiliario y equipo en las escuelas beneficiadas por el PEEARE



Se observó también que 9 de cada 10 escuelas tiene acceso a la luz eléctrica, muchas de ellas en condiciones deficientes mientras que 9 de cada 10 no tiene acceso al agua potable, en la gran mayoría de las escuelas se utilizan mangueras que transportan el agua desde el manantial, río o arroyo cercano hasta tinacos o tanques con los que cuentan las escuelas, otras más utilizan pipas o se acarrea con cubetas.

La ausencia de infraestructura para suministrar agua potable es una condición latente en las escuelas visitadas, los profesores afirman que la falta de agua potable incide en la higiene de los niños y aumenta el riesgo de enfermedades respiratorias o gástricas, los programas orientados a abatir el rezago educativo debe de considerar esta variable fundamental para el buen funcionamiento de las escuelas. Respecto a las condiciones sanitarias en el siguiente gráfico podemos observar que 7 de cada 10 escuelas visitadas cuentan con un baño funcional, solamente dos recurren al uso de letrinas.

Gráfico 19
Condiciones de infraestructura sanitaria en las escuelas beneficiadas por el PEEARE



Se observa que en muchas de las escuelas visitadas los salones están en malas condiciones, algunas carecen de ventanas y mosquiteros. La mayoría de las aulas requiere de limpieza y pintura. En los lugares en donde no se cuenta con baños, los niños acuden a la casa del vecino o realizan sus necesidades en los espacios conurbados a la escuela. En otras escuelas de región Mixteca se observó que algunas partes de la construcción están agrietadas, existen filtraciones de agua, el piso se está levantando y existen goteras en los edificios que cuentan con techo de lamina.

En algunas escuelas de la región Tuxtepec el mobiliario deportivo y de las aulas muestra un importante deterioro, se encontraron mesas y bancos rotos, despintados o con deterioro notable por su uso a través de los años. Se observan nuevos productos adquiridos con recursos del PEEARE (ventiladores, dispensador de agua, computadoras etc). En general se observa falta de mobiliario o en mal estado y muebles adaptados como escritorio.

Se observa que la infraestructura es deficiente y muestra desfases importantes entre lo existente y lo contruido por el PEEARE. Es indudable que los recursos otorgados a través del PEEARE son importantes, pero a la luz insuficientes para mejorar integralmente las condiciones de infraestructura física y mobiliario de los planteles. La continuidad y permanencia de los planes son una condición indispensable para estimar un avance longitudinal de las escuelas que participan del programa.

7.2 Contexto de los recorridos de campo

Las visitas a los planteles escolares no fueron sencillas, enfrentaron dificultades que finalmente fueron solventadas favorablemente y ofrecieron importantes datos para identificar los factores que han incidido en el desempeño del programa. Inicialmente se abordará, de manera general el aspecto metodológico, en específico la forma en la que fueron seleccionadas las escuelas a visitar y las estrategias que se siguieron para realizar los recorridos de campo, además de incluir un apartado de contextualización de cada región, fundamentado en reportes etnográficos de los investigadores.

En un segundo momento, que se visualizará en las secciones por región, se abordará la información contenida en las entrevistas realizadas. Para sistematizar dicha información se han planteado cuatro rubros fundamentales. El primero expone la información técnica. En este punto se indagó sobre conceptos fundamentales que todo beneficiario del programa PEEARE tendría que saber, más allá de su opinión sobre dichas nociones, los conceptos cuestionados fueron a) autonomía de gestión e b) índice de carencias educativas.

La autonomía de gestión implica básicamente, la capacidad de los directivos de centros escolares, para diseñar, operar y evaluar planes y proyectos que abonen a la mejora de las condiciones de los centros educativos. Incorpora aspectos relevantes para mejorar y hacer más eficientes: la infraestructura educativa, los procesos de actualización y profesionalización docente, el aprendizaje de los

estudiantes, la relación y/o participación de los padres de familia, comunidad y autoridades municipales entre otros actores centrales.

Con respecto al índice de carencias educativas, éste se fundamentó en un censo realizado en los planteles durante el año 2014 en donde se caracterizó la intensidad de las carencias básicas en servicios, infraestructura y equipamiento básico de una escuela. Las variables tomadas en cuenta para la realización de dicho censo fueron a) tipo de construcción del inmueble b) material del inmueble c) disponibilidad de agua d) disponibilidad de baño, letrina u hoyo negro, y e) equipamiento básico del aula. El cuestionamiento sobre dichos conceptos básicos para la aplicación del PEEARE fue reforzado con algunas otras preguntas complementarias⁷.

El segundo rubro de preguntas hizo énfasis en la forma en la que los directivos recibieron la información y la manera de aplicarla. El tercer rubro se centró en conocer el tipo de relación que se tuvo con otros actores institucionales involucrados en el PEEARE y la aplicación de los recursos, Finalmente se indagó en relación a la carga administrativa que generó el programa, así como la visión personal de los directivos con respecto a los resultados obtenidos y posibles mejoras.

7.2.1 Aspectos metodológicos

Al analizar los aspectos cuantitativos referentes al padrón de escuelas elegidas para participar en el PEEARE se decidió priorizar visitas a las regiones que tuvieran el mayor número de planteles beneficiados, por lo que se planeó recorrer algunas localidades de las regiones Mixteca, Tuxtepec y Costa⁸. En la etapa de planeación metodológica se precisó como fundamental, además de mostrar la ubicación de

⁷ Para conocer las preguntas realizadas acudir al apartado de anexos.

⁸ Para profundizar esta información acudir al apartado sobre metodología.

las regiones en las que se trabajaría, localizar los municipios, e incluso las localidades en las que se realizarían las visitas.

Sin embargo, esta estrategia debió ser modificada debido a las peticiones de confidencialidad formuladas por prácticamente todos los entrevistados. Desde el primer momento de nuestro acercamiento con los actores institucionales éstos mostraron un gran interés por dar su palabra y mostrar su experiencia en el proceso de aplicación del PEEARE, aunque señalaron que sufrían de presiones sindicales y/o de la delincuencia organizada por lo que pidieron que la información que aportaran fuese anónima.

La petición de los y las involucradas fue tomada con total seriedad y por tal motivo se determinó establecer las regiones en las cuales se trabajaría, pero no dar ningún dato referente a los municipios o localidades en las cuales se localizan las escuelas que se visitaron, tampoco se manejarían nombres de los entrevistados. El tema de la confidencialidad será abordado detenidamente en los siguientes apartados cuando se haga referencia a las experiencias en campo.

Mapa 1

Mapa de regiones seleccionadas para estudio de caso del PEEARE



Fuente: IIS-UABJO. Escala no vista. Modificado de Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Mapa de Oaxaca, medio físico. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/mediofisico.html>

7.3 Región Mixteca

7.3.1 Contextualización de las visitas a los centros escolares

En la región de la Mixteca la mayor dificultad que se experimentó fue la de encontrar transporte público para trasladarse al interior de los municipios. Debido a ello, la ruta planeada tuvo que ser modificada de último momento tras valorar que, por los tiempos, las distancias y sobre todo por la disposición del transporte, no se podría cumplir con los objetivos que se habían trazado en un primer momento.

En el primer municipio se visitaron dos escuelas seleccionadas para aplicar el PEEARE que desde un día anterior fueron localizadas. Asimismo se confirmó vía

telefónica la cita con el director de una de las escuelas que aceptó e implementó el programa. A primera hora del lunes 30 de noviembre se partió a la localidad. Ahí se realizó un recorrido de aproximadamente 15 minutos hasta llegar a las instalaciones de la primaria.

En el escenario en el que se ubica la escuela sobresalen algunas casas hechas a base de cartón, lámina y otros materiales reciclados. En el patio de la escuela primaria aún se observó escombros y una revolvedora, así como algunos hombres dispuestos a seguir trabajando en lo que sería la plaza cívica.

Al hacer presencia en la escuela y preguntar por el director, las encargadas del comedor escolar señalaron el aula donde se encuentra laborando actualmente. El director se mostró amable e invitó a realizar la entrevista en la dirección, aunque aclaró que deseaba que sus datos personales fueran tratados anónimamente.

Antes de iniciar la entrevista explicó que debido a la aceptación de la evaluación docente, así como a su participación en el PEEARE, ha sido acusado ante la comunidad de padres de familia de haber sido él quien realizó la solicitud para la aplicación del programa, por lo que se le ha calificado por la comunidad de profesores pertenecientes a la Sección 22 como un profesor "charro" y "traidor" al movimiento magisterial oaxaqueño. Asimismo ha sido denunciado por la autoridad de la agencia municipal, quien lo acusa de "robo" y "desvió de fondos".

Las presiones políticas, el acoso y la injuria que prevalecen al interior de la localidad se repitieron con el caso del presidente del Comité Escolar de Participación Social que colaboró con el director. Este padre de familia se vio forzado a trasladar a sus hijas a otra institución educativa debido al acoso y las presiones que padeció por colaborar en la implementación del PEEARE. Quizá es por ello que los integrantes del nuevo comité de padres de familia sólo se presentaron para excusarse por su falta de tiempo y no poder conversar sobre el tema, pese a que se nos había confirmado su asistencia y disposición.

La segunda visita a planteles escolares que se realizó fue a una primaria que no había aceptado el PEEARE. La intención era conocer los motivos por los cuales se rechazó el programa. En primera instancia la hipótesis principal del rechazo fue la presión sindical, aunque al platicar con el director del plantel se observaron causas de otro orden. Él refirió que no estaba en contra del programa, incluso no veía mal la reforma educativa y comentó que asistió a la evaluación docente convocada por las autoridades federales.

Explicó que el rechazo del PEEARE se presentó debido a que, tras evaluar en asamblea comunitaria las necesidades de la institución escolar y planteárselas al ingeniero que fue a presentarse para realizar las mejoras en la escuela, éste les informó que el presupuesto destinado (más de medio millón de pesos) sólo alcanzaba para construir la barda de la escuela, situación que molestó a los padres de familia y a la autoridad municipal, pues en la comunidad ha sido través de cooperaciones con montos mucho menores, y con *tequio* que se han generado obras y se han satisfecho necesidades de infraestructura del plantel, por lo que, a decir de los padres de familia, con el monto destinado hubieran podido construir y equipar otra escuela.

En un siguiente municipio se llevó a cabo la tercera visita a planteles escolares. En primera instancia se tuvo contacto con el comité de padres de familia. Debido a la ausencia del director, se llegó al acuerdo de que al día siguiente se realizaría la entrevista. El miércoles por la mañana se acudió a la cita con el agente municipal, los padres de familia y el director de la escuela.

El director contextualizó al referir que la matrícula estudiantil se ha reducido debido a los altos índices de migración y la baja tasa de natalidad de la localidad. Los padres de familia compartieron sus preocupaciones; quienes tienen hijos egresados de la primaria y continúan sus estudios deben correr con los gastos de hospedaje y alimentación que genera mandarlos a la escuela secundaria de la localidad más cercana.

Además cada fin de semana los alumnos que estudian la secundaria tienen que hacer un recorrido de una hora y media a pie para poder trasladarse a la comunidad vecina. Los padres de familia, cuya actividad económica es la agricultura y el pastoreo de chivos, se mostraron apesadumbrados por los gastos que realizan en insumos escolares, así como cooperaciones, cuotas o sanciones que les son aplicadas al llegar tarde a las juntas o eventos escolares.

En el tercer municipio en el que se realizó la visita, se pensó que habrían condiciones para realizar la visita *in situ* ya que se había logrado tener comunicación previa con el director del plantel, quien agendó un espacio para la entrevista, sin embargo, canceló la cita y notificó que no podía dar ningún tipo de información por indicaciones de la supervisión escolar.

En algunos casos, la presencia de los evaluadores no fue bien recibida, las llamadas para acordar citas previas pusieron en alerta a los profesores quienes hablaron de nuestras visitas en asambleas sindicales. En estos espacios se acordó no recibir ni brindar información a los investigadores que realizaron el trabajo de campo.

7.3.2 Dominio de los conceptos básicos del programa PEEARE

Líneas atrás se planteó que en este apartado se abordarían los conceptos de autonomía de gestión así como índice de carencias educativas a partir del conocimiento adquirido por los directivos. Con respecto a la autonomía de gestión se observó un conocimiento básico de tal concepción, esto al plantearse que se enfoca en mejorar la escuela en rubros como la infraestructura, el equipamiento y materiales, aunque se enfatizó que no se cree que los profesores aún se encuentren preparados para ser autónomos y gestionar las cosas que necesitan en la escuela, para eso, aún falta más capacitación.

Al preguntar sobre ¿qué conocimientos creían que eran necesarios para gestionar cosas para la escuela? Se planteó que, primero era necesaria información acerca

de los programas que hay, debido a que estos no se conocen, tampoco se saben sus beneficios, en palabras de uno de los directores se planteó que “a lo mejor solo decimos no, porque es parte de la reforma o es de la federación pero realmente no los conocemos y no sabemos qué, pues también hay beneficios y pues también necesitaríamos talleres en donde nos den otras ideas de cómo podemos mejorar nuestras instituciones” (Entrevista profesor de la región mixteca, noviembre de 2015).

Con respecto al índice de carencias educativas el conocimiento que mostraron los directivos también fue limitado, se definió como un concepto técnico aunque se intuyó su dimensión, esto se observó cuando se planteó que el concepto no se conoce como tal, pero se considera que hace referencia a todas las necesidades que hay en una escuela, o lo que debe de tener una escuela para que pueda ofrecer una educación de calidad.

Cuando se les preguntó a los directivos sobre el censo que se realizó por parte de las autoridades para determinar si la escuela calificaba o no para ser tomada en cuenta en el programa PEEARE, se manifestó que no sabía de dicho censo, que se tuvo que investigar cómo se había realizado debido a que se les estaba imputando la responsabilidad, por lo cual sufrían de desprestigio y presiones por parte de autoridades, profesores y directivos leales a la sección 22.

Sobre el censo, uno planteó que: “a lo mejor padres de familia dieron a conocer las necesidades y bueno fue motivo por el cual desde México, porque esto no fue en Oaxaca sino fue desde la federación; que decidieron que nuestra escuela necesitaba este apoyo y por eso pues llegó también”. Otro directivo complementó estableciendo que:

“Sabemos bien que fue una focalización que se dio desde México a partir de un censo del INEGI en el 2013 donde se viene a ver a las comunidades, en ese tiempo nosotros estábamos de plantón, se dijo por

parte de la sección 22 que no diéramos información. Sin embargo el INEGI hizo su trabajo, vino a las comunidades y en las comunidades no precisamente tenían que preguntar al comité, le preguntaron a cualquier gente y cualquier gente que pudiera decir algo sobre la escuela con eso era suficiente para que ellos recogieran la información y en México al tener toda esa información la analizaron y se focalizaron ciertas escuelas" (Fragmento de entrevista 2-12-2015).

7.3.3 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE

En referencia al rubro de capacitaciones los directivos manifestaron que sí recibieron información, aunque algunos la calificaron como "capacitación exprés". A pesar de la rapidez de la asesoría, que en algunos casos se dio sobre la marcha, los directores destacaron la amabilidad y atención del personal que atendía el programa "escuelas de excelencia," a decir de uno de los directores: "siempre me han acompañado, si tenía alguna duda o algo pues por teléfono y nunca me dejaron solo; siempre estaba acompañado por ellas y respaldado también".

Un punto central en la información proporcionada a los directivos fue el relativo a la elaboración de la ruta de mejora. En este sentido uno de los directores expresó que las dificultades que experimentó tuvieron que ver con la presión que ejerció el comité de padres de familia para pedir la entrada del programa y la rapidez con la que se tuvieron que tomar las capacitaciones, a decir del director: "no nos dejaron otra opción que gestionar y a lo mejor el taller que debíamos de haber recibido en tiempo y forma y haberlo hecho en un tiempo más prolongado lo hice más o menos en un mes".

La facilidad para la elaboración de la ruta de mejora de uno de los directores contrasta con la del otro director visitado quien nos mencionó que:

...yo sí les puedo decir que termine hasta divorciada casi, porque fueron 20 días para entregar el *Plan de Mejora* porque ya fue así ya casi de las últimas escuelas que entró en este ciclo escolar, pasó y entonces era así como que "en 20 días entrégame ya todo" ¿no? entonces era salir de aquí y todo el día haciendo el *Plan de Mejora*, los presupuestos, el formato financiero, entonces realmente fácil no es, ni es el recurso más fácil que pueda llegar, además de que te hacen dar muchas vueltas cuando según ya te revisaron los papales y te dicen: "esto está mal maestra, saque unas copias", entonces es tedioso y rápido no es, pero sí puedo decir que aunque tarde 1 mes o 2, vez los resultados y es satisfactorio (Fragmento de entrevista 2-12-2015).

7.3.4 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de los recursos

Cuando se les preguntó a los directivos sobre su relación con BANSEFI el primero refirió que, en general la relación fue buena, no hubo mayores incidentes, lo único que si le causó cierta incomodidad fue la modalidad de retiros a los que se ajustó su cuenta bancaria. En este sentido mencionó que: "El único detalle es que solo nos dejaban retirar 10 mil pesos diarios, eso hizo que las compras fueran un poquito lentas. Empezamos a sacar 10, 10 y la verdad es que pues no nos rendían y eso nos llevaba más tiempo" El segundo director planteó que:

"...es un banco muy difícil de trabajar al menos desde mi punto de vista y sobre todo por los horarios. Tal vez es el banco que trabaja hasta las 5 pm, pero es un banco que no es como los comerciales. En este caso piden muchos requisitos, que por ejemplo: si llevas tu identificación y tu tarjeta, pero no llevas el contrato, no te doy el dinero; nada más puedes retirar 10 mil pesos diarios y eso es un lío porque prácticamente llevó a que yo faltara mucho a la escuela porque por ejemplo: voy a hacer la compra de las computadoras ¿no? en total pagué como 22 mil pesos

en la misma empresa; ¿qué hice? Ir un día a BANSEFI a retirar 10 mil, al otro día otra vez ir a BANSEFI a retirar otros 10 mil ¿y eso a quién le generó gastos? pues no al comité, a mí como maestro y ustedes ya vieron cuanto se tiene que gastar y cuanto se tarda para llegar a ésta comunidad. Entonces en ese caso yo si siento que es un banco muy difícil de tratar" (Fragmento de entrevista 2-12-2015).

Es importante señalar que las dificultades a las que los directivos hacen referencia no necesariamente son responsabilidad del banco, en todo caso son mecanismo de control del dinero que se establecieron desde las instancias centrales y que tenían la intención de que los directivos hicieran un mejor manejo del recurso. Lo que si se percibe a partir de las incomodidades de los directivos es falta de información sobre las reglas de operación del programa, en específico, del manejo y disposición de los recursos, y que ya fueron planteadas ampliamente cuando se hizo referencia al papel de BANSEFI en el PEEARE.

Se tiene entendido que a raíz de la manifestación de muchas inconformidades por parte de los directivos se planteó el cambio de entidad bancaria en las siguientes convocatorias del PEEARE. Un cambio de banco definitivamente no mejorará sustancialmente la relación entre usuarios y financieros mientras no se revisen a fondo las reglas de operación y se ejecute una campaña informativa en la que los directivos tengan claro cuáles son sus atribuciones y sus límites en el manejo de los recursos.

Con referencia a su relación con IOCIFED el primer directivo planteó que, el trato no fue bueno, que hasta ese momento no habían recibido visitas de seguimiento, e incluso manifestó que no sabían quién era el personal de la institución. También tuvo problemas con la constructora, la situación se reportó con el personal del programa: "la contadora N... habló ella misma con IOCIFED para reportarlo y me dijo que también hablara a IOCIFED, yo hablé pero la persona que me atendió fue bastante grosera y déspota y ni siquiera me explicó que tenía que hacer... pues

casi me dieron el avión y lo dejaron hasta ahí". El segundo directivo coincidió en que el trato recibido por parte de la institución no fue lo que se esperaba.

Con respecto a la constructora que se hizo cargo de las obras se refirió que, en el primer plantel visitado, un día llegó un arquitecto a informarles que la escuela había sido beneficiada por el PEEARE, por lo que les ofreció sus servicios. Ante la presencia del arquitecto tanto el director como los padres de familia asumieron que con él se tenía que trabajar, es decir, que era representante de la constructora que se les había asignado. Desde ese momento ellos asumieron que se iba a cumplir con lo pactado, pero según el director: "Lo tratamos de hacer así pero la constructora sí nos falló, a estas alturas ya debería de estar terminado todo y pues es la hora en que todavía no se ha culminado y todavía falta bastante; en esa parte sí estuvo mal pero no el programa sino quien nos quedó mal fue la constructora". El directivo nos compartió que la inversión total del programa se realizó de la siguiente manera:

"...en el componente 2 adquirimos primeramente los instrumentos de nuestra banda de guerra, gracias a que entramos a este programa se pudieron comprar los materiales que no teníamos, a pesar de que la escuela ya es muy antigua; se compró una copiadora, computadora, el equipo de sonido, 2 proyectores, invertimos 11 mil pesos en material deportivo, aproximadamente 15 mil pesos en bibliografía, la intención es modernizar nuestra escuela y que sea un espacio para que los niños puedan investigar, puedan leer y acercarse a esa parte de la lectura; equipamos muy bien nuestro botiquín, también se incluyeron en ese componente materiales didácticos, eso a grandes rasgos. Y en el componente 1 se está construyendo la plaza cívica, en la parte de atrás se está haciendo una cisterna que tiene biodigestor y pozo de absorción. Además con eso se compró mobiliario para las aulas: sillas, mesas, libreros, portagarrafones, escritorios, sillas para el maestro y bueno, todo esto vino a apoyar nuestro trabajo" (Fragmento de entrevista, 30-11-2015).

El segundo directivo también manifestó una relación problemática con la constructora. Es importante exponer literalmente las problemáticas que enfrentó para comprender la complejidad que representa para el profesorado asumir la responsabilidad total de la construcción en contextos alejados y con muchas condiciones de precariedad.

“ya cuando estaba a punto de terminarse la obra le hacía falta focos, los tapones de los lavabos, ciertos detalles que tenía la obra; vino el apoderado legal de la empresa y vino el arquitecto a decir que, pues ya venían a entregar la obra y que ya se las recibiera así, pero yo les dije que había muchos detalles y que yo no se las iba a recibir así ¿no? molesto el apoderado y el arquitecto me dijeron: “¿Sabe qué maestro? yo no voy a estar peleando por estas cuestiones y por eso no me va a pagar 50 mil pesos ¿sabe qué? mejor me retiro y en su momento yo hablaré con mi supervisor de IOCIFED y que venga”. Nunca supimos quién es el supervisor de IOCIFED, porque se supone que a nosotros como directores nos dieron como un rol de supervisores que cada vez que viniera el supervisor las iba a revisar, tanto el comité, el de la obra, yo y el encargado de IOCIFED. Nunca se presentaron y cuando íbamos a hacer la comprobación decían que teníamos que llevar eso, el rol de visitas firmadas y selladas pero, la pregunta es ¿Cuándo vinieron? Yo le hablé al ingeniero y le dije que necesitaba que me firmara el rol pero dijo que ya me lo había firmado” (Fragmento de entrevista 2-12-2015).

A partir de las palabras de los directivos con respecto, tanto a IOCIFED como a las constructoras se percibe, además de falta de claridad en las reglas de operación, una suerte de coerción por parte de las constructoras por “quedarse con las obras”, y una vez con la anuencia para trabajar, se observa que la comunicación entre directivos y constructores está llena de tensiones y malos entendidos, lo que repercute en una entrega tardía o incompleta de las obras.

Por referencia de los mismos directivos y padres de familia se pudo saber que las constructoras tienden a “acaparar proyectos” asumir más de los que tienen capacidad, lo que redundó en que no se centren en un proceso particular por lo que su ausencia en las obras fue notoria y su incumplimiento fue recurrente. Es importante mencionar que esta información de ninguna manera puede ser generalizada, debido a que se derivó de dos visitas a planteles escolares, aunque es significativo que existieran prácticamente las mismas problemáticas en dos planteles de municipios diferentes.

7.3.5 Carga administrativa y posicionamiento personal respecto al programa

Respecto a las cargas administrativas que genera entre los directores la aplicación del PEEARE, un profesor manifestó que no le pareció excesiva, que en todo caso, la elaboración de la ruta de mejora les exige invertir tiempo, pero con el apoyo del personal de “escuelas de excelencia” todo se solventó sin mayores complicaciones, aunque aclaró que conoce algunos compañeros que si se les dificultó: “yo creo que nada más no hemos estado familiarizado con eso y ahí viene la dificultad de algunos que no saben que poner, que va en un componente o que va en otro, pero después del taller que me dieron sí lo realicé, entonces yo creo que administrativamente pues no ha sido tanto”.

Por otro lado manifestó que siempre contó con el apoyo del Comité Escolar de Participación Social, ya sea en las visitas a Oaxaca para los trámites del recurso o para realizar las compras previstas. Tal situación sirvió para que los padres de familia estuvieran al pendiente del ejercicio del dinero y que todo se realizara con transparencia. También tuvieron injerencia en la elaboración de la ruta de mejora, a pesar de los problemas de calendarización: “el tiempo fue difícil, tuvimos muy poquito para entrar y además de la presión de que si no terminábamos el plan, no podíamos entrar entonces en general se aportaron ideas de qué era lo que se necesitaba, qué materiales, qué actividades, y en base a esas ideas yo fui quien

construyo todo el plan y después se los di a conocer y ya lo aceptaron y así entramos".

Cabe mencionar que la relación con los padres de familia ha sido contrastante, si bien, en su momento el apoyo que le ofrecieron al director fue fundamental, también se han convertido en un gran obstáculo cuando las condiciones políticas no le son favorables, esto se pudo manifestar en una parte de la entrevista cuando una madre de familia irrumpió en las oficinas en donde se llevaba a cabo la entrevista, y ante este hecho el directivo planteó que: "Hasta ahorita el apoyo de los padres de familia ha sido fundamental, porque sin el apoyo de ellos no habríamos podido hacer nada, estaría soló; ustedes pueden ver que mandan a la señora a vigilar (refiriéndose a la interrupción) a ver qué datos les doy, pero realmente no les estoy dando algo que perjudique a la escuela pero bueno, una disculpa".

Cuando se le invitó al directivo a que nos platicara sobre su experiencia personal y punto de vista sobre el programa y la situación política en la que se encuentra, planteó que le gustaría que los profesores disidentes comprendieran que:

"...en la reforma educativa no todo es malo, que hay cuestiones que nos benefician como institución, como maestros, como profesionistas porque bueno, al entrar estos programas implica que volvamos a leer, que tengamos otros conocimientos para poder elaborar el plan y que gracias a eso se mejoran nuestras instituciones. También tendríamos que saber que nosotros somos agentes de cambio, de transformación y que no podemos estar de manera pasiva todo el tiempo solo cumpliendo con nuestro horario y aquí termina y me voy ¿no? sino que también podemos dar más de nuestro tiempo. Yo creo que muchos lo hacen, muchos dan todos esos conocimientos que tienen y a lo mejor tenemos muchas ideas, pero desafortunadamente lo que nos hace falta es el recurso económico, que es con lo que estos programas nos apoyan

¿no? Entonces hay que conocer todo esto antes de decir que no se va a implementar" (Fragmento de entrevista, 30-11-2015).

Finalmente el directivo manifestó que si tuviera la oportunidad, volvería a participar en el PEEARE y a manera de sugerencia planteó que sería recomendable cambiar de institución bancaria, pero destaca que el motivo no es el trato que tuvo con la institución financiera, la molestia se derivó de las bajas cantidades de efectivo de las cuales podía disponer, a manera de síntesis el director planteó que:

"En BANSEFI fue muy buena la atención lo único fue la cantidad que podíamos retirar y que eso nos fue atrasando. Y pues mejorar, yo creo que hasta ahorita el trato ha sido muy bueno, hemos recibido muchísimo apoyo por parte del programa, nos brindan mucha confianza y pues yo no le vería otra forma; a lo mejor, sí me gustaría que vinieran a la escuela y vieran todo lo que se está haciendo gracias a eso" (Fragmento de entrevista, 30-11-2015).

El segundo directivo manifestó que ya se encuentra participando en la segunda etapa del PEEARE y planteó su esperanza porque se instale algún centro de atención cercano a su comunidad, él mencionó que: "...lo más viable es que pusiera una oficina alterna en la Mixteca por lo menos, porque eso de ir a Oaxaca a entregar créanme que sí es pérdida de tiempo en el sentido de nosotros que somos directores y maestros, si yo me voy se pierde el día en la escuela".

7.3.6 Escuela que no participó del PEEARE

En el apartado referente a contextualización se estableció que se realizó la visita a un plantel que no había participado en el PEEARE, en el presente apartado se profundizará en la información obtenida. La entrevista realizada en este plantel fue de gran ayuda para poder entender algunas situaciones que se presentaron en

otros espacios, y que no necesariamente habían quedado tan claras. Un aspecto a resaltar fue la relación con las constructoras.

Las constructoras ejercían una suerte de coerción hacia los directivos para quedarse con las obras, el director de este plantel proporcionó elementos muy claros de cómo se presenta esta situación al relatar que: "vino un arquitecto y él planteaba la situación de que había un monto de casi medio millón de pesos, y el detalle es que él decía que ya venía pues directamente a construir, que él se iba a encargar de la obra y que únicamente había que firmarle y sellarle y o sea todos los requisitos".

Otro elemento que el director puso en la balanza para decidir no aceptar el programa fue la carga de trabajo extra que le generaba y la responsabilidad que implicaba: "decía el arquitecto que yo tenía que ir a Oaxaca y tenía que autorizar un cheque o no sé qué es, pero después de firmar iba a venir una auditoría y que, el que iba a ser auditado iba a ser yo como director y no él como constructor, sino yo como director." La preocupación del director se fundamentaba en que conoció un caso de una directora que no pudo comprobar correctamente el presupuesto ejercido y le fue retenido su salario.

Si bien el director tuvo influencia en la no aceptación del PEEARE, también los padres de familia argumentaron el rechazo del programa. El episodio con los padres de familia brinda elementos para pensar en que, en el diseño del programa no se planteó el punto de la pertinencia cultural. A decir del director: "El arquitecto estuvo insiste e insiste pero yo le dije que los papás no quieren, quieren que se trabaje de esta otra manera y entonces decía: ¡No, es que el programa así no trabaja, ya es a través de constructoras!".

Los padres de familia argumentaban dos posturas, la primera tenía que ver con un recurso cultural utilizado en esa comunidad y en muchas otras, cuando se trata de la construcción y de más actividades que involucran la organización de la gente.

La comunidad logra abaratar costos y economizar esfuerzos a través del *tequio* que representa trabajo colectivo no remunerado. Los padres de familia plantearon que, con los recursos asignados y mediante *tequio* ellos podrían construir mucho más de lo que ofrecía el arquitecto.

La segunda tenía que ver con la posibilidad de capitalizar la comunidad a través del propio PEEARE. La idea era que éste se convirtiera en una especie de programa de empleo temporal para las personas de la comunidad. Ninguna de las dos propuestas fueron bien recibidas por el arquitecto. Las diferencias detonaron en la no aplicación del programa.

7.3.7 Balance final de las visitas a los planteles escolares de la región Mixteca

- Una vez realizada las vistas a los planteles escolares de la región Mixteca se destacan varios factores, dentro de los que se acentúan, se encuentra la positiva valoración de los directivos con respecto al personal de “escuelas de excelencia”, más allá de las problemáticas de implementación y de contexto socio-político.
- Con respecto a las concepciones de autonomía de gestión e índice de carencias educativas, se observó un conocimiento básico de dichas concepciones, sería conveniente integrar en futuras capacitaciones secciones especiales para reforzar esos conocimientos y los directivos puedan tener mayores herramientas para mejorar sus actividades como la relación con otras instancias y la consecución de fondos y recursos tanto materiales como académicos.
- Se observó necesaria la implementación de unan estrategia de información acerca de los programas de apoyo existentes, debido a que éstos no son del todo conocidos y tampoco son claros sus beneficios. También sería importante una sección de información en la que se precisen las diferentes

modalidades de programas en los que se destaquen los programas complementarios.

- Con respecto a la elaboración de la ruta de mejora, al parecer la información que se brindó fue suficiente y los resultados que se derivaron de esta se relacionan más que con el conocimiento adquirido, con la disposición de los directivos para invertir o no tiempo y esfuerzo más allá del contemplado en sus horarios de trabajo.
- La relación con otras instancias pareciera contrastante. Mientras que con BANSEFI se hace alusión a problemáticas imputables a las reglas de operación establecidas por instancias centrales, más que al trato o funcionamiento de la instancia financiera, la relación con IOCIFED si denota cierta tensión por parte del personal y el incumplimiento de actividades sustanciales como el acompañamiento en el desarrollo de la obra.
- Dentro de las visitas a los planteles escolares destacó la relación entre directivos y/o padres de familia con las constructoras. La relación, en ninguno de los casos fue buena, la entrega del trabajo comprometido fuera de tiempo y el incumplimiento en las obras fueron constantes. Incluso la actitud de los representantes de las constructoras fue determinante para que uno de los planteles no aceptara el programa.
- Entre los directivos fue recurrente la insatisfacción que les causaba la dificultad por la realización de los trámites necesarios, debido a la necesidad de recorrer largas distancias y/o no contar con plataformas tecnológicas suficientes, por lo que se planteó el interés por contar con un centro de atención más cercano a sus comunidades. Ya que la distancia hacia la capital de Oaxaca genera en los directivos desgaste económico y físico, además de que impacta negativamente en los procesos académicos y comunitarios.

7.4 Región Tuxtepec

7.4.1 Contextualización de las visitas a los centros escolares

A diferencia de la región Mixteca, salvo en algunas excepciones, el transporte público no presentó mayores complicaciones. Si bien se acudió a planteles escolares alejados, los caminos fueron transitables, algunos con mayor dificultad que otros, pero todos con suficiente accesibilidad. Se visitaron dos municipios que arrojaron resultados contrastantes. En el primer municipio se visitaron tres planteles escolares, en el segundo dos.

En el primer municipio el recibimiento fue bueno, los directivos fueron muy amables y dispuestos a platicar y externar sus experiencias, aunque manifestaron su preocupación por las presiones sindicales de las cuales eran objeto, por lo que pidieron confidencialidad. Las primeras dos escuelas visitadas se sitúan al borde de la carretera, por lo que fue relativamente fácil encontrarlas, para la tercera se tuvo que contratar transporte especial e internarse en la montaña.

Las tres escuelas presentan condiciones básicas para su operación, se observaron construcciones de madera y láminas y en este escenario destacan las construcciones de aulas y/o baños construidos a través del PEEARE. La participación de los padres de familia fue fundamental para la implementación del proyecto, pero no sólo para eso, su organización ha permitido en algunos de los planteles la elaboración de desayunos escolares para los niños y niñas y el cuidado y mantenimiento de las instalaciones del plantel educativo.

Destacan detalles de los directivos para con el equipo de trabajo del IIS-UABJO, en una ocasión no se encontró al director del plantel para la realización de la entrevista. El subdirector se puso en contacto con él para avisarle y ese mismo día por la tarde realizó una visita para charlar. En otra visita el director del plantel nos recibió muy amablemente, aceptó tener la entrevista y antes de iniciar con la

sesión de trabajo organizó un desayuno de comida regional. El buen recibimiento se extendió a la supervisión escolar. Al conocer al supervisor éste nos invitó a su hogar para la realización de la entrevista. El buen recibimiento estuvo acompañado de la petición de confidencialidad en la información debido a las presiones y al contexto de conflicto político.

Las visitas a planteles escolares en el segundo municipio contrastaron drásticamente con lo que nos encontramos anteriormente. La primera escuela se encuentra al pie de la carretera y los nuevos edificios construidos a través del PEEARE resaltan y desentonan con un aula vieja de madera a punto de colapsarse. También se pueden observar unas letrinas junto a los nuevos baños elaborados con tabique y cemento.

Al encuentro con el director y con una profesora se percibió un ambiente de desconfianza, después de platicar por varios minutos y tras una negativa, finalmente el directivo accedió a realizar la entrevista, aunque reiteró la petición de que la información proporcionada se resguardara con el anonimato.

La segunda escuela que se visitó fue la que presentó mayor dificultad debido a que se encontraba enclavada en la montaña. El transporte nos dejó al pie de la carretera y se tuvo que caminar por varias horas para poder llegar al plantel. Debido al tiempo invertido en la búsqueda de la escuela, ya no se pudo encontrar al director quien se había retirado.

En ese momento se buscó la manera de encontrarlo en el camino de regreso y finalmente se pudo contactar con él. Al plantearle la situación y pedirle la entrevista él se negó rotundamente y explicó que no tenía autorización de la supervisión escolar para dar ninguna información.

La negativa del director causó la evidente molestia de una de las profesoras que acompañaban la comitiva, quien en un momento se disculpó por la actitud del

director y planteó que tenía conocimiento de la situación y que estaba dispuesta a brindar una entrevista al llegar a la localidad más cercana.

También se acudió a la supervisión escolar en donde no se nos recibió. Al intentar plantear el objetivo de la visita se nos interrumpió y amablemente se explicó que en ese momento se encontraban enmarcados en una "política de resistencia sindical" frente al gobierno Federal.

Se nos compartió que, en ese momento se encontraban deliberando sobre la pertinencia o no de compartir su información con el nuevo IEEPO. Sin más comentarios se nos invitó a seguir nuestro camino y continuar con las visitas a los planteles escolares.

7.4.2 Dominio del los conceptos básicos de la operación del programa PEEARE

Con respecto a la autonomía de gestión los directivos mostraron nociones complementarias, por una parte se planteó que ésta era la libertad de elegir lo que se quiere hacer, también se mencionó que la autonomía de gestión implicaba la esquematización de los problemas que existen en la escuela y priorizar los que afectan más a los ámbitos educativos y de infraestructura. Finalmente se destacó que tenía que ver con la capacidad para trabajar con los padres de familia y las autoridades y para tomar las mejores decisiones.

Aunado a las respuestas de los directivos se enfatizó que los profesores aún no están capacitados para ejercer la autonomía de gestión, se planteó que ésta implica compromisos importantes para que el profesor decida profesionalizarse y cumpla con las reglas de la escuela.

Se mencionó que aún permanecen prácticas negativas como por ejemplo la falta de cumplimiento con los horarios de trabajo. En palabras de uno de los directivos:

“siento que falta mucho compromiso, conocimiento de lo que es ser docente, ya no es lo mismo la educación de antes con la de ahora, a veces dejamos de ver el compromiso de ser maestros y jugamos a ser maestros”.

Al preguntar sobre ¿qué conocimientos creían que eran necesarios para gestionar cosas para la escuela? Se estableció que, antes que nada debe haber deseo de cambio y compartir ese deseo con alumnos, padres de familia, y maestros. Uno de los directores nos compartió las siguientes palabras: “siento que por ahí está el problema la falta de deseo por el cambio, como siempre les digo a mis alumnos, siempre hay que ser el mejor en lo que quieran ser en la vida y en uno esta cambiar.”

Con relación al índice de carencias educativas se planteó que éste tiene que ver con lo que hace falta en la escuela para los niños, tanto en infraestructura como en materiales que refuercen el aprendizaje. También se mencionó que el índice de carencias educativas involucra un diagnóstico que determine las dificultades que impiden que los niños tengan el mejor rendimiento posible en la escuela, las carencias de los maestros la forma de gestionar nuevos proyectos y también tiene que ver con las condiciones físicas de la escuela.

Cuando se les preguntó a los directivos sobre el censo que se realizó por parte de las autoridades para determinar si la escuela calificaba o no para ser tomada en cuenta en el programa PEEARE, dos de los tres directores plantearon que fueron ellos los que dieron los datos de sus respectivos planteles, mientras que el tercero comentó que él no dio los datos pero que sabía que quien los había dado fue la presidenta del comité de padres de familia con quien ha trabajado muy de cerca en el PEEARE y en muchas otras actividades escolares. Esta situación contrasta con los datos obtenidos en la región Mixteca en la que los directivos no tenían claridad con respecto al censo, de hecho éste fue un factor que los comprometió y generó conflictos tanto con autoridades escolares y sindicales.

7.4.3 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE

En referencia al rubro de capacitaciones los directivos manifestaron que sí recibieron información y destacaron la amabilidad del personal de “escuelas de excelencia”, aunque perciben tres problemas; la insuficiencia de la información, la manera apresurada en la que fue impartida la capacitación y los problemas políticos. Los problemas son atribuidos, no a deficiencias de los capacitadores, sino al retraso en la implementación del programa:

“Nos dificultó por el problema político sindical que existe en Oaxaca, también que íbamos atrasados con respecto a otros estados y cuando quisieron aplicarnos aquí la ruta de mejora, según la reforma, nos llegó de muy manera continua y no supimos como agarrarle y con la ayuda de la Lic Fuimos haciendo lo que pudimos porque todo era muy nuevo, porque estábamos atrasados con la educación en Oaxaca” (Fragmento de entrevista realizada el 30-11-2015).

Con respecto a las rutas de mejora es importante destacar el trabajo participativo que uno de los directivos generó, integrando las voces y opiniones tanto de padres de familia, profesores e incluso los propios alumnos. En otro caso el director experimentó mayores dificultades debido a que su plantel es unitario por lo que realizó la ruta de mejora en conjunto con la presidenta del comité de padres de familia. En el último caso la ruta de mejora fue realizada en base a los formatos elaborados previamente para el programa “Escuelas de Tiempo Completo”.

Dentro de las opiniones de los directivos destaca una que pone énfasis en que, a pesar de las problemáticas que se puedan presentar para la elaboración de las rutas de mejora e incluso aún con la información adecuada, es necesario tener incitativa propia para poder mejorar las prácticas:

“Una parte [de la información que se recibió] muy bien, claro que hace falta que se profundice porque hay algunos compañeros que no entienden como se trabaja esto y más los compañeros nuevos o que han estado fuera, no quieren que esto se aplique en Oaxaca y aún le hace mucho ruido esto, porque no tienen los conocimientos, independientemente de lo que nos han dado en Oaxaca la asesoría, yo he buscado por mi parte esa asesoría, porque tengo que avanzar en la escuela y he buscado esa información” (Fragmento de entrevista realizada el 1-12-2015).

7.4.4 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de los recursos

En este rubro destaca la situación de un directivo de plantel escolar que se enfrentó a problemáticas de carácter estructural del programa, que denotan la posible falta de comunicación entre instancias involucradas en la aplicación del PEEARE, esto se derivó cuando se le preguntó ¿cómo describiría su relación con BANSEFI?:

“Me pone en una situación difícil de decir quién se equivocó, lo digo porque yo lo viví, me congelaron la cuenta y todo lo que me pasó, este, cuando iba a BANSEFI le echaban la culpa al programa y cuando iba al programa, culpaban a BANSEFI, yo venía BANSEFI y me decían lo mismo, al final me quede sin saber quién es el que no cumplió, pero BANSEFI era el que no nos liberaba el recurso, pero nos decían que, hasta que no dieran la orden, ellos no nos iban a liberar el recurso, no le puedo decir si hizo bien o hizo mal BANSEFI, yo iba a preguntar por mi recurso, pero no contestaban” (Fragmento de entrevista realizada el 30-11-2015).

A ciencia cierta ni BANSEFI, ni el personal de “escuelas de excelencia” son culpables de la difícil e incómoda situación del profesor, el caso presentado puede enmarcarse en lo también fue detectado en la región Mixteca, es decir, no

necesariamente es responsabilidad del banco, la congelación de la cuenta forma parte de los mecanismos de control de los recursos que se establecieron desde las instancias centrales, y que sólo éstos están en condiciones de modificarlos.

Lo cierto es que los empleados del banco no se encuentran necesariamente capacitados para explicar al cliente el porqué del problema con su cuenta, ellos se limitan a informar el estatus en el que se encuentra. El funcionario de BANSEFI afirmó que, a muchos directores que pidieron información sobre la situación de su tarjeta se les informó puntualmente de los mecanismos de control, pero no todos preguntaban, o en algún momento no a todos se les pudo dar tal información.

Por lo que plantea el director, también se puede decir que los funcionarios de “escuelas de excelencia” no necesariamente se encuentran capacitados para ofrecer dicha información, y presumiblemente asumen que el banco debe solucionar el problema, sin tener en cuenta que son mecanismos de alcance nacional y de carácter centralizado. Otro de los directores con los que se platicó manifestó que no tuvo ningún tipo de problema con la instancia bancaria, de hecho se planteó una buena relación. Si bien el directivo del plantel escolar tuvo problemas para cobrar el recurso, siempre se le dio la razón por la cual se presentaban las dificultades.

En la relación con IOCIFED sobresalen los testimonios de uno de los directivos debido a que, si bien en algún momento manifestó que tiene idea de qué es la autonomía de gestión al momento de ejecutarla se proyectaron prácticas contrarias. Un elemento que muchos directores manifestaron es que, más allá de las capacitaciones que se les puedan dar, lo importante es tener iniciativa y ganas de mejorar para poder profundizar la información y la gestión de recursos para sus planteles escolares. También establecieron que un problema al que se enfrentan es la negativa de muchos profesores para cambiar ciertas prácticas, como por ejemplo cumplir con los horarios de clases y con las reglas establecidas.

Uno de los objetivos del PEEARE fue lograr la autonomía de gestión, con respecto al tema de las constructoras, si bien se les generaban ciertas propuestas, los directores tenían la posibilidad de contactar otras, con el fin de que generaran las mejores condiciones de construcción para sus planteles escolares. También debían mantenerse al tanto del proceso. Las palabras del director expresan una mala interpretación de las reglas de operación:

Yo soy una persona que cumple el dicho "las ordenes no se discuten se cumplen" en la capacitación nos dijeron que IOCIFED y la unidad de proyectos estratégicos, ellos nos los asignaban y los mandaban con una carta de presentación, y yo con eso me base y llegó IOCIFED, y me asignó mi constructora y eso acepté lo único que hice fue hablar a Oaxaca para saber si esa era la constructora ya que tenía la carta de presentación. Una vez que me dijeron que si le dije a la constructora que viniera los dos días para que tuviera la autoridad y los presentara, pero ellos me lo asignaron, yo nada más seguí las ordenes que nos dieron" (Fragmento de entrevista realizada el 30-11-2015).

El segundo director con el que se platicó manifestó un mayor conocimiento de las reglas de operación, que obtuvo a través de algunos talleres aplicados por el personal de IOCIFED en los que se les ofreció una lista de constructoras para que él escogiera la que estuviera más cercana a su comunidad. Si bien IOCIFED ofreció capacitación para la selección de la constructora, parecería que no se cumplió con el proceso de seguimiento: "No hemos recibido ninguna visita, porque apenas concluyó la obra, tendrá como una semana que vinieron a hacer el último trabajo que tenían pendiente, el atraso fue por eso de que me congelaron los recursos" (Fragmento de entrevista realizada el 30-11-2015).

El tercer director al que se entrevistó, ofreció información que, de alguna manera se relaciona con la situación de los planteles escolares visitados en la región

Mixteca, también manifestó un buen conocimiento de las reglas de operación, esto se pudo percibir cuando relató que:

"...antes de que se concretara la cuestión, ya habían llegado como cinco empresas, lo bueno es que le dije; sabe que ingeniero, es que usted me tiene que enseñar una carta de asignación que, el mismo programa a través de lo que se le asigna por una base de datos, si usted no me trae el catalogo, discúlpeme pero no puede trabajar, porque si no, al rato como justifico el dinero, porque es dinero del gobierno federal, pero si usted trae la carta de Oaxaca, podemos hacer trato de lo contrario no" (Fragmento de entrevista realizada el 1-12-2015).

Las palabras expresadas por el director muestra que gracias a su conocimiento e iniciativa pudo tener la posibilidad de obtener la mejor opción de construcción para su plantel, contrario a lo que otros profesores manifestaron en relación a que, el primer ingeniero que llegaba con una carta de asignación, era tomado como "la opción mandada por las autoridades", por lo que se le asignaba la obra.

Con respecto a los resultados entregados, los primeros dos directores manifestaron que la constructora no entregó la obra concluida, uno de ellos incluso finiquitó el costo de la obra, por lo que sigue exigiendo que se cumpla, el segundo directivo escolar estableció que no tuvo problemas con las obras que se realizaron en el plantel escolar donde labora.

En relación con la aplicación de los recursos uno de los directores nos manifestó que sus prioridades fueron:

"la construcción de la plaza cívica, el suministro de agua al sanitario y el tercero es la restructuración del aula, pusieron los ventiladores, no fue construcción, se pintó, se puso la puerta, la protección, los dos ventiladores que hacía falta, pero el número uno fue la plaza cívica, su

mejoramiento, porque en una clausura tuvimos un accidente con un niño, se voló la uña, por estar bailando y eso fue lo que a mí me impactó, por eso pedía la plaza cívica, a mí me hizo pensar y lo metí en el componente uno" (Fragmento de entrevista realizada el 30-11-2015).

7.4.5 Carga administrativa y posicionamiento personal respecto al programa PEEARE

Con respecto a la carga administrativa que el PEEARE les generó, los directores coincidieron en que fue muy pesada. Uno manifestó que la carga administrativa representa una contradicción con las disposiciones de las autoridades educativas que les exigen estar en las aulas. El director lo expresó de esta manera:

"...por una parte la autoridad te dice que no dejes la escuela y por otro te hace dejarlo, siento que debería tener una forma más sencilla una sucursal en Tuxtepec a donde ir a dejar los documentos para poder entregarlo, pero hay que ir a Oaxaca y para ir, se pierde mínimo un día y si es muy pesado" (Fragmento de entrevista realizada el 30-11-2015).

El segundo director planteó que el proceso administrativo fue complicado, aunque asume que, como director su papel implica cumplir con las exigencias que se le establezcan. La inconformidad que manifestó el tercer director tiene relación con los gastos que le generan las visitas que se deben de realizar a la ciudad de Oaxaca para cumplir con los requerimientos y que son cubiertas con recursos personales, gastos que también realizan los representantes del comité, y por las condiciones económicas del municipio representan una dificultad importante.

Finalmente los directores coincidieron en que es necesario conocer qué programas son ofrecidos tanto por el IEEPO como por la SEP, cuáles son sus beneficios y qué tipo de compromisos implican. Los directivos de los planteles escolares comentaron

que sí volverían a participar en el programa, aunque plantearon que existen situaciones que en momentos los hacen dudar.

En primer lugar se planteó que los gastos generados, y que son cubiertos por ellos mismos desalientan el interés por recibir el programa, también se encuentran con la presión de algunos padres de familia que quieren ver resultados inmediatos, aunque no se interesan por conocer las dificultades administrativas que involucra el programa.

7.4.6 La supervisión escolar

La visita a la región Tuxtepec fue enriquecedora y ofreció información muy valiosa debido a que, en uno de los municipios se pudo tener acceso a las opiniones y puntos de vista de la supervisión escolar, situación que no se pudo repetir en ningún otro espacio, esto debido al contexto político y al posicionamiento de resistencia frente a los programas federales por parte de la sección 22.

El supervisor con el que se pudo platicar manifestó que su función dentro de la estructura del PEEARE fue dar seguimiento a los directores para verificar que los recursos fueran bien administrados y aplicados. Su apoyo al programa se debió a que no estaba de acuerdo con los problemas políticos, en todo caso se centró en atender las necesidades de los padres de familia y de los profesores. En este sentido planteó que:

“...fui pionero en los programas de escuelas de calidad, aún con lo que se manejaba y que no lo aceptaban, yo me metí pensando que los padres no tenían dinero y que alguien nos diera, me tocó llevar ese programa. Teniendo ese programa tuve como impulsar a mis compañeros, de que todas las escuelas aceptaran los programas porque era bueno y nos daban lo indispensable para el maestro” (Fragmento de entrevista realizada el 1-12-2015).

Manifestó que nunca recibió los recursos establecidos en el componente número 3 destinados a fortalecer el trabajo de los supervisores escolares, los gastos generados fueron solventados con dinero propio. Con respecto a la situación política que vive el estado y la aplicación de recursos federales, a pesar de las inconformidades, el supervisor planteó que:

“...no hemos tenido ningún problema es algo bueno para las escuelas y siempre he reconocido el apoyo del gobierno federal, porque gracias a eso las escuelas han cambiado, la escuela de un maestro que se recibe el programa es la envidia para todos, sus salones, son azulejos su computadora su pantalla, el siguió con el proyecto que dejamos al inicio y créame que avanzo a quien sabe cuánto por ciento, el programa ahorita está beneficiando a tres escuelas. Ha habido un cambio total, los niños no tienen justificación de reprobar porque tiene todo, aulas alimento materiales muchísimo, le digo a los maestros que no hay forma de decir que no hicieron su planeación, libros que compraron los directores, reconozco el trabajo de los directores, porque es mucha burocracia que hay dentro del programa. Yo que recorro las comunidades hago taller con los padres de familia, como que ahí se liman las cosas, ha sido una bonita experiencia para mí el haber estado en los programas como haber estado al mando de la oficina, entonces con los programas un cambio total para los niños y está cambiando completamente todo, porque aquí son comunidades indígenas en las que hay mucha necesidad y lo que se está cubriendo, un reconocimiento total” (Fragmento de entrevista realizada el 1-12-2015).

7.4.7 Escuelas del segundo municipio visitado en la región Tuxtepec.

7.4.8 Dominio de los conceptos básicos de la operación del programa PEEARE

Como se había planteado en el apartado de contextualización de las visitas a la región Tuxtepec, en el segundo municipio se tuvieron resultados contrastantes, en una escuela fuimos recibidos, mientras que en el segundo plantel escolar y en la supervisión nos fue negada la información, aunque se obtuvieron testimonios muy valiosos de una profesora quien también solicitó fueran resguardados sus datos personales.

Con respecto a la autonomía de gestión, el director del primer plantel escolar comentó que éste concepto se refiere a la libertad que se tiene para ejercer los recursos económicos en las principales necesidades que tiene la escuela, aunque afirmó que, en los rubros en que los profesores identificaron como prioritarios no les fue permitido hacerlo, porque no eran las prioridades establecidas por el programa, en primera instancia ellos habían expresado la necesidad de construir una biblioteca escolar o una dirección.

El índice de carencias educativas lo vinculó con la categorización de las necesidades del plantel escolar, en específico las relacionadas con infraestructura. Cuando se le preguntó sobre el censo que se realizó para incluir a la escuela en la que labora en el padrón de planteles beneficiados por el PEEARE, el director comentó que, cuando se realizó él no se encontraba:

“No porque estábamos en paro, pero le hicieron al comité de padres de familia, yo después vine porque requerían fotos y como las llaves las tenía yo, permite que las tomaran tenía como una semana que se había hecho el censo una señorita me pidió que tomara la foto y le tomó foto

a aulas y baños" (Fragmento de entrevista realizada el día de 2- 12- 2015).

7.4.9 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE

Con respecto a la información recibida en las capacitaciones para la aplicación del PEEARE, el director planteó que ésta no le pareció suficiente, pero tomó como fundamento los lineamientos del programa "Escuelas de Tiempo Completo" para complementar su preparación. Para el director, la desinformación más importante que detectó fue con respecto a las constructoras:

"...primero nos decían que podíamos elegir la constructora, después que no, que la constructora era enviada por IOCIFED, entonces ahí fue la gran primera duda, nunca nos dijeron que ya estaban asignadas las constructoras, que solo vendrían constructoras permitidas o autorizadas por IOCIFED y resultó que después ya estaban asignadas las constructoras que estaban dadas de alta a IOCIFED" (Fragmento de entrevista realizada el día 2-12-2015).

En relación con la ruta de mejora el director nos mencionó que se realizó a partir de analizar las principales carencias de la escuela, de ahí se derivaron de dos a tres acciones por componente y se fijaron presupuestos.

7.4.10 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de los recursos

El director manifestó que su relación con BANSEFI no fue buena, a pesar de que pudo comparar la atención de un banco en Veracruz, dada la cercanía de su municipio con dicho estado, y de un banco de Oaxaca. Para clarificar la situación planteada, a continuación se reproducirá un fragmento de la conversación que se tuvo con él:

“...yo trabajo acá pero vivo en Córdoba, allá estaba más restringido sacar el recurso, acá estaba más libre pero no soltaban el recurso, demoró mucho para hacer los pagos y luego congelaron las cuentas y para descongelar fueron muchas idas y vueltas. ¿Cuál es la diferencia del trato entre el banco en Córdoba y aquí en Oaxaca?

En Córdoba para sacar dinero se tenía que sacar dos oficios, firmados por el presidente del colectivo y aquí en el estado de Oaxaca solamente teníamos que presentar copia del contrato, de la tarjeta y de la IFE del director. ¿Cuál de los dos mecanismos fue más sencillo?

El de acá de Oaxaca, porque allá en Córdoba ¿dónde agarra uno al presidente?” (Fragmento de entrevista realizada el día 2-12-2015).

La experiencia que compartió el director del plantel se puede complementar con lo que un funcionario de BANSEFI expresó. Las facilidades que el director manifestó que se presentaron en el banco de Oaxaca con respecto al banco de Veracruz no fueron circunstanciales, éstas fueron el producto de una fuerte negociación de BANSEFI Oaxaca y representantes de la SEP ante las instancias centrales para poder brindarle un mejor servicio a sus usuarios, y que no se realizaron en otras partes de la república.

En relación a las problemáticas que el director imputó al banco, como por ejemplo la restricción de los recursos, el atraso del mismo, y la congelación de cuentas, denotan, al igual que en otras experiencias encontradas, una falta de conocimiento de las reglas de operación del programa, que no necesariamente son responsabilidad del banco. Cuando se preguntó sobre la relación con IOCIFED el director no manifestó ningún malestar, incluso planteó que tal institución sí había realizado visitas de seguimiento, aunque se profundizó con respecto a la desinformación relacionada con la asignación de constructoras:

“Se nos asignó la constructora nada más que ya había venido una, antes de que llegara la que tenía la carta de presentación llegó otra con la

que ya estábamos haciendo tratos y ahí nos dimos cuenta que no era como nos habían dicho y cuando llegaron les dijimos que ya habíamos hecho trato con la otra, y si comprendieron, el arquitecto que vino esa vez, los que estaban asignados y me imagino que se conocen y le dije quiénes eran y hablaron de ellos muy bien" (Fragmento de entrevista realizada el día 2-12-2015).

Las palabras del director con respecto a la constructora denotan dos cosas importantes, por un lado su desconocimiento de la reglas de operación, y por el otro la pugna que tuvieron muchas constructoras por acelerar el paso para llegar primero a los planteles escolares y convencer a los directivos de las escuelas y a los padres de familia de ser la opción que tenían para realizar sus obras. Es de destacar que el apresuramiento de las constructoras por obtener la mayor cantidad de escuelas posibles, contrasta con los resultados obtenidos, en la gran mayoría de los planteles escolares visitados las constructoras dejaron tareas pendientes.

Incluso, en uno de los planteles escolares visitados en esta región de Tuxtepec, un director nos planteó que el arquitecto representante de la constructora que se quedó con la obra, prometió la instalación gratuita de sistemas de aire acondicionado, con la condición de que se le asignara la obra. El director que planteó esta situación se lamentó de que finalmente la constructora no hubiera cumplido con su palabra. En muchos de los casos, cuando obtenían los recursos, las constructoras se deslindaban de los pendientes.

Con respecto a la aplicación de los recursos el director señaló que: "...en componente uno fue baños, construcción de módulos sanitarios y la reconstrucción de aulas, también puse una cisterna, porque el pueblo carece de agua, pero ya no alcanzo el dinero del proyecto para eso, simplemente se remodelo un aula bueno dos pero a una ya no alcanzó la parte de arriba y los baños" (Fragmento de entrevista realizada el día 2-12-2015).

7.4.11 Carga administrativa y posicionamiento personal

En este punto el director manifestó que la carga administrativa que experimentó fue bastante pesada, sobre todo el hecho de generar transparencia en las acciones:

“...tuvimos que hacer la relación de gastos en donde sacamos precio unitario, sacar fotos de lo que se compró, cuando vino el periodo de comprobación fue muy pesado, se tenía que escanear y al final llevar hasta Oaxaca la comprobación, en caso para el director y más para los que tenemos grupo, es pesado” (Fragmento de entrevista realizada el día 2-12-2015).

A pesar de la carga administrativa el director se mostró optimista y motivado para continuar con el PEEARE, aunque manifestó la necesidad de conocer los beneficios de otros programas, además mostró su interés por cambiar de instancia bancaria.

7.4.12 Problemáticas presentadas en planteles ubicados en la frontera de Oaxaca con Veracruz

La segunda visita a la escuela de este municipio fue problemática debido a su lejanía y difícil acceso. Una vez recorridos varios kilómetros para localizar la escuela y de encontrar al director que ya se retiraba, se le planteó el motivo de la visita y la intención de realizar una entrevista, a lo cual expresó una rotunda negativa. Al no tener la posibilidad de grabar las palabras del directivo del plantel escolar, se optó por realizar una charla informal a lo largo del recorrido de regreso.

En el camino de regreso, entre otras cosas, el director manifestó su interés por lograr su cambio de adscripción a un plantel escolar más cercano, o por lo menos enclavado en una localidad con mayores posibilidades de transporte, y nos planteó que ya había tenido negociaciones con las autoridades sindicales para

lograr su objetivo. Antes de visitar dicho plantel se había visitado la supervisión escolar, en donde se recibió una negativa para dar información. Estos dos hechos permiten plantear la posibilidad de que, la negativa del director por dar información pudiera estar relacionada con una especie de lealtad política con la supervisión para lograr, de manera más rápida su objetivo, que en este caso es la movilidad laboral.

La situación planteada es interesante debido a que, en general, los directores mayores y más cercanos a su jubilación fueron más accesibles que los jóvenes interesados en ganarse un espacio dentro del sistema escolar. Esta situación no puede ser generalizada pero si sobresalió y es significativa. Si bien no se obtuvieron datos del PEEARE emanados de la charla con el director, si encontramos información muy valiosa de una profesora que amablemente se ofreció a platicar y expresar sus experiencias relacionadas con el programa, aunque nos pidió que sus datos fueran resguardados.

La profesora expresó que la aplicación del programa fue muy compleja debido a diferentes factores, en primera instancia hubo muchas malas interpretaciones por parte de la comunidad y le costó trabajo generar la información adecuada, también se presentaron presiones por parte de las autoridades sindicales:

“...ya no podíamos trabajar porque pensaban que los programas venían por lo político, en las comunidades hubo personas de los partidos preguntando si era del PRI, yo les decía que no que era un programa independiente fuera de eso, y me preguntaban por qué construía en los periodos en los que venían las diputaciones, al final les mostraba el plan el proyecto, de que yo soy independiente ajeno a cualquier partido político, en ese momento fue y era la inconformidad de algunas personas, en su momento el magisterio, también nos orilló a que no continuáramos, porque muchos compañeros se oponían que

siguiéramos en el proyecto" (Fragmento de entrevista realizada el día 3-12-2015).

Las problemáticas políticas manifestadas, tanto en la coyuntura electoral como en la postura de resistencia a recibir programas federales por parte de la Sección 22 y la presión por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) hacia los profesores que decidieron recibirlos, coincidió con un clima de inseguridad adverso que orilló a las escuelas del municipio a plantear la negativa a seguir recibiendo los apoyos del PEEARE a pesar de ser considerados como valiosos y necesarios.

En el contexto fronterizo con Veracruz, en donde se localiza la escuela visitada, la presencia del crimen organizado afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades escolares. Los profesores sufren amancebas y extorsiones, los estudiantes también desertan de las escuelas, las jóvenes son secuestradas y los niños reclutados como sicarios. La escuela enfrenta este contexto sin herramientas ni apoyos concretos del gobierno federal, el IIEPO y el gobierno de estado. Los testimonios de esta profesora denotan una crisis estructural del sistema educativo y del sistema político en su conjunto. En sus reflexiones la profesora analizó las implicaciones locales de los mecanismos de difusión de resultados que utiliza el programa:

"...nos gustaría que cuando se divulgue lo de escuela de excelencia haya candado para que no cualquiera tenga acceso a cuanto nos van a autorizar, porque todo eso las personas ya lo saben en la calle, cuando nosotros ni siquiera sabemos cuánto nos van a dar y ha llegado el caso de que nos secuestran. Al de la constructora lo desaparecieron, a mí me llegaron a visitar para saber cuánto y me quitaron diez mil pesos, me golpearon y al pobre chavo de la constructora hasta ahorita, no sé de él. Ahorita está desaparecido, al tesorero lo mataron y estamos con miedo, esas son las políticas que no nos dejan avanzar aquí, a un señor

que surtía materiales aquí perdió su ferretería, por eso cuando salgan los proyectos que no todo el mundo tenga acceso a saber que escuelas van a salir y con cuánto dinero salieron para que los que estamos en una escuela tengamos más seguridad" (Fragmento de entrevista realizada el día 3-12-2015).

La maestra entrevistada afirmó que no participaría en el PEEARE debido a las implicaciones que el programa ha tenido sobre su seguridad personal y sobre los padres de familia que participan del programa. La obra no ha sido concluida en su totalidad por la desaparición del constructor y el director ha tenido que reponer el dinero de la obra perdido en un asalto al salir del banco.

7.4.13 Balance final de las visitas a los planteles escolares de la región Tuxtepec

- Si bien, en general los directores manifestaron un conocimiento suficiente de los conceptos de autonomía de gestión y de índice de carencias educativas, cuando se planteó la manera en la que se aplicaron se observaron diversas contradicciones y falta de pericia. Ante esta situación sería deseable que durante las etapas de capacitación se ofreciera a los profesores un bloque informativo en el que se reflexionara sobre tales conceptos, sus posibilidades y limitaciones.
- La mayoría de los directores expresaron la necesidad de conocer más programas de apoyo a la educación, por lo cual se sugiere generar espacios de análisis de los diversos programas existentes en los cuales se enfatice la diferencia y los alcances de estos. Sería importante clarificar a los directores las diferencias entre distintos tipos de programas, a saber, programas compensatorios, de transferencias condicionadas, de asistencia o de acción afirmativa.
- Un problema recurrente fue la relación con las constructoras, en este sentido sería deseable que se reforzara la capacitación de los directores, pero sobre

todos que se generaran mecanismos de control de las constructoras a partir de los resultados hasta ahora obtenidos, privilegiando a las que hayan cumplido con su labor y sancionando a las que no cumplieron con lo establecido.

- Un factor que incidió en la falta de coordinación entre instancias encargadas de la aplicación del PEEARE y que generó complicaciones interinstitucionales reflejadas en falta de claridad en la operatividad, fue el desconocimiento de las reglas de operación. Por tal motivo se plantea la necesidad de generar talleres informativos en los cuales se socialicen entre todas las instancias encargadas de la aplicación del PEEARE las reglas de operación de las distintas instituciones involucradas, con el fin de tener la información suficiente y saber delegar responsabilidades específicas y brindar un mejor servicio a los directores en el momento en el que se presentan dudas o aclaraciones.
- Existen problemáticas que desbordan el margen de acción de cualquiera de las instancias involucradas en la aplicación del PEEARE y que deberían de ser solventadas de manera integral. Una de ellas es el problema político-sindical entre autoridades educativas estatales y federales. Sería pertinente y oportuno lograr acuerdos encaminados a perfilar puntos de coincidencia entre las partes en conflicto en beneficio de los profesores, y sobre todo de los y las niñas que acuden a los planteles escolares. Otra problemática que se presenta en algunas regiones y municipios como muy grave es la inseguridad. En estos espacios sería deseable generar políticas de resguardo de información y de acompañamiento mucho más cercano a los planteles educativos para lograr el mejoramiento de las condiciones escolares.

7.5 Región Costa

7.5.1 Contextualización de las visitas a los centros escolares

Las visitas a los planteles escolares localizados en la región costa fueron las que representaron mayores dificultades con respecto al transporte. Las escuelas seleccionadas se encuentran en una franja de territorio que abarca varias hectáreas enclavadas entre la montaña y la Costa. Este espacio no cuenta con caminos bien delimitados para realizar las visitas de campo, por lo que se tuvo que transitar caminos agrestes que hicieron lento y dificultoso el trayecto.

Lograr las condiciones para poder concretar el recorrido fue complicado. Para realizar los recorridos se obtuvo el apoyo del Ayuntamiento de San Agustín Loxicha. Las autoridades de esta localidad, amablemente ofrecieron una camioneta para realizar las visitas a las localidades involucradas, un chofer y un guía que nos acompañaron durante varias jornadas de trabajo. Sin este valioso apoyo la visita a las escuelas seleccionadas no hubiera sido posible.

Se seleccionaron cuatro escuelas debido a su elevado grado de marginación, de las cuales en solo dos se pudo localizar a los directores de los planteles, aunque en los cuatro resaltaban las aulas y baños construidos mediante el apoyo del PEEARE.

7.5.2 Dominio de los conceptos básicos de la operación del programa PEEARE.

El primer director con el que se platicó mostró un conocimiento claro con respecto a la autonomía de gestión al plantear que ésta se refiere a la capacidad del director para solucionar los problemas que existen en el plantel escolar, tanto en aspectos de infraestructura como pedagógicos, también implica la habilidad para poder investigar qué tipo de programas de fortalecimiento a la educación existen

y que beneficios otorgan. La iniciativa y ganas de sobresalir y mejorar la situación de la escuela se pudo verificar cuando planteó que:

"...al principio no se nos notificó que teníamos el programa escuelas de excelencia y si escuche que otras escuelas habían sido beneficiadas, yo tuve que ir a Oaxaca y tuve que hacer la solicitud, que no me llamaron, tuve que ir, hice toda la documentación que me pidieron y afortunadamente la escuela estaba dentro de la base de datos, aquí también tuvimos que apoyarnos tanto de los niños como de los papas para poder hacer bien el trabajo, entonces si hubo un muy buen trabajo de gestión acá, aparte también lo comento por la comprensión de los papás, porque fueron muchas salidas y aquí, si salgo a entregar una documentación se cierra la escuela por completo, entonces siento que por ese lado el trabajo fue bueno" (Fragmento de entrevista realizada el día 8-12-2015).

Si bien el director mostró un conocimiento teórico y práctico de la autonomía de gestión, tiene gran iniciativa y ganas de mejorar, considera que no todos los directores y profesores cuentan con la capacitación e interés para ejercer la autonomía de gestión. Planteó que es necesaria información con respecto a los diferentes programas existentes y sobre todo generar estrategias para integrar a los padres de familia y a los niños al trabajo de gestión.

El segundo director, si bien no mostró tanta claridad en el conocimiento del concepto si expresó algunos elementos que indican su involucramiento con la autonomía de gestión, esto se pudo percibir cuando planteó que, tener autonomía de gestión implica ser libres para escoger de qué manera pedir apoyo para la escuela. También manifestó que existen problemáticas profundas para poder aplicar la autonomía de gestión:

"...aparte soy maestro y estoy dando clases con los alumnos de tres grados, soy director, tengo que checar las gestiones y los trabajos administrativos; aparte administrativo de los jefes inmediatos de la supervisión de zona. Entonces tendríamos que deslindarnos de otras funciones porque en mi caso yo nada más tengo clave de docente, más no tengo clave de director ni de nada de eso. Si estoy dando clases pero tengo otro trabajo extra, un servicio extra que es la dirección. Sí está complicado entonces eso es lo que... todos tenemos capacidad, el detalle es que debemos de deslindarnos o que el gobierno vea de qué manera, pues que nos dejen libres en algunas cosas" (Fragmento de entrevista realizada el día 8-12-2015).

En relación con el índice de carencias educativas el primer director no tenía claro el concepto, aunque lo dedujo al establecer que creía que tenía que ver con las necesidades y problemáticas en cuanto a lo pedagógico dentro de la escuela, con respecto al mismo punto el segundo director manifestó que el índice de carencias educativas tiene que ver con la importancia de que los niños y las niñas tengan un lugar adecuado para formarse y con esto abatir el rezago educativo.

Cuando se preguntó sobre el censo realizado para poder integrar a las escuelas al padrón de planteles beneficiados por el PEEARE, ambos directores coincidieron en que nunca se les preguntó a ellos directamente, que, una vez que sus escuelas habían sido seleccionadas se enteraron del beneficio. Es posible interpretar que la falta de comunicación de los asesores con los directores de los planteles pueda deberse a la complicada situación político-educativa de la región, y, en lugar de dirigirse a ellos directamente decidieron pedir los datos de los planteles escolares a la autoridad municipal o incluso a algunos habitantes de la comunidad.

7.5.3 Capacitaciones e información para la aplicación del PEEARE

Con respecto a la asesoría, al primer director le pareció adecuada aunque insuficiente, sobre todo en el rubro pedagógico, mientras que el segundo director manifestó que le gustó la información que se le brindó, aunque admitió que a la hora de aplicar los conocimientos adquiridos tuvo algunos problemas, pero que las asesoras, aún fuera de horarios de capacitación, e incluso en el momento de hacer compras o de llenar algún formulario les brindaron el tiempo necesario, esto se realizó vía telefónica y a través de mensajes de texto.

Para la realización de la ruta de mejora el primer director manifestó que se basó en las prioridades detectadas, un punto que se propuso fue una serie de talleres con los padres de familia, con el objetivo de abatir el rezago educativo, mientras que el segundo director priorizó el tema de la computación. Para el proyecto técnico de la obra el primer director priorizó los sanitarios y después un aula, mientras que el segundo priorizó los sanitarios.

7.5.4 Relación con otras instituciones involucradas en el PEEARE y aplicación de los recursos

El primer director manifestó una mala relación con BANSEFI, específicamente se refirió a que, el banco recurrentemente experimentaba la caída de su sistema, por lo que la atención se prolongaba, también las filas para acceder a las cajas casi siempre eran largas y lentas, además no podía retirar el recurso que él consideraba necesario para realizar sus compras.

El hecho de que el banco restringiera la cantidad de dinero al que se podía tener acceso repercutía en que el director tuviera que dejar su escuela un día más. El segundo director coincidió en la problemática de la pérdida de tiempo por las filas que se generaban en la sucursal bancaria.

A partir de los testimonios de los directores se pueden plantear dos niveles de problemáticas, una atribuible directamente al funcionamiento de la sucursal, como es el tiempo invertido en la fila para poder ser atendido a tiempo, pero también destacan otras problemáticas no necesariamente imputables a la sucursal, e incluso al propio banco.

La caída del sistema se puede atribuir a una deficiencia en el funcionamiento de las plataformas digitales, y los problemas relacionados con los montos de recurso disponibles, como ya se planteó en apartados anteriores, responden a los mecanismos de control que se establecieron entre las instancias superiores del programa.

La relación con IOCIFED en general se planteó como buena, un director manifestó que tuvo la asesoría necesaria cuando la solicitó, mientras que el otro aseguró que contó con el seguimiento establecido. Los problemas que se presentaron se relacionan directamente con las constructoras.

Es de resaltar que el primer director comentó que no aceptó la constructora que llegó a su plantel debido al alto costo de la obra, por lo que decidió proponer una constructora que mejoró el presupuesto establecido. Tal situación a la larga se convirtió en un problema:

"...ya después por el monto decidimos proponer, pensando que iba a salir mejor, pero en este caso no, porque la documentación de la constructora no estaba en orden, es decir no había pagado en hacienda y muchas cosas, que se dijo que si estaba dado de alta en IOCIFED y resultó que no, entonces por ahí tuvimos roses, pleitos y hasta la fecha porque no tenemos por ejemplo el acta de entrega, yo tengo que estarle marcando a la constructora, exigirle que me de el acta y sin el acta yo no puedo recibir el siguiente recurso, entonces ahorita estamos en eso, la constructora ya está casi como deslindando de su

trabajo, pero estamos ahí también haciendo esa presión para que nos entregue por completo" (Fragmento de entrevista realizada el día 8-12-2015).

El segundo director también decidió proponer una constructora y, al igual que en el caso del primer directivo del plantel escolar, la constructora aún no entrega la obra, aunque por motivos diferentes:

"...se atrasó un poco por lo mismo que no llegaba el recurso de la segunda... porque primero se hace la transferencia del 40% entonces un poco de atraso ahí en cuanto al depósito pero... nada más llegó parte de la cuenta digamos, que estaba en ceros la tarjeta entonces ya... y a la vez la constructora igual se atrasó por lo mismo que no le habían transferido a la cuenta de ellos. Pero de ahí empezó a marcharse bien" (Fragmento de entrevista realizada el día 8-12-2015).

7.5.5 Carga administrativa y posicionamiento personal respecto al PEEARE

El primer director manifestó que la carga administrativa del programa fue excesiva, sobre todo si se toma en cuenta las condiciones de trabajo en las que se encuentra, además de atender la dirección, es profesor de primero, tercero, cuarto, quinto y sexto grado, también se encuentra estudiando una especialidad. El segundo director, si bien manifestó que la carga es pesada no considera el proceso difícil, en todo caso implica invertir un poco más de tiempo, formula reflexiones interesantes que pueden motivar a otros profesores a participar en el programa:

"no entrar en un estado de desánimo si no que al contrario, vivir el programa como si fuera algo común, pero sí por ratos hay un poco de estrés y presión en cuanto a lo administrativo, y ya vámonos con otros aspectos pues si esta uno presionado con los trabajos de tus alumnos, de tu planeación, de tus actividades, tus materiales que tienes que hacer,

la dirección lo mismo, que la estadística, lo otro, tantos papeles que tienes que entregar en la supervisión escolar, eso es con respecto a lo administrativo que si requiere de más tiempo, pero si, el trabajo sale mientras que uno sacrifica más tiempo, y hasta las noches como le digo, tiene que ser en las noches" (Fragmento de entrevista realizada el día 8-12-2015).

Ambos directores coincidieron en la importancia del programa y en las ganas de seguir participando en las siguientes convocatorias, aunque el segundo director planteo que:

"debo de estar consciente de que en cualquier momento me pueden decir "¿sabes qué? estas despedido" bien me despide la sección 22 por desobedecer, o bien el gobierno me puede despedir por "x" razones, por la evaluación, entonces esta esa duda en mi mente, me arriesgo o no me arriesgo pero veo a mis pequeños, veo a los padres de familia que necesitan eso, en eso estaba pensando que decidí" (Fragmento de entrevista realizada el día 8-12-2015).

7.5.6 Balance final de las visitas a los planteles escolares de la región Costa.

- Un punto a destacar en las visitas a planteles escolares en la región Costa es la necesidad manifiesta de contar con una descarga de labores para los directores debido a que, en muchos casos sólo ellos atienden las necesidades globales de la escuela. La carga administrativa que genera un programa, por menos que sea, les obliga a dejar sus planteles, lo cual se traduce en retraso académico de los niños y niñas.
- Aparece también la necesidad de reforzar las capacitaciones con respecto a los conceptos centrales del PEEARE, así como del conocimiento de los programas de apoyo a la educación.

- Sería importante reforzar la capacitación con respecto a las reglas de operación de cada instancia involucrada en la aplicación del PEEARE con el objetivo de evitar asignar responsabilidades a alguna instancia específica que no necesariamente le corresponde y que en todo caso responden a la estructura del programa.
- La relación con las constructoras también fue un punto problemático, por lo que se insiste en generar mejores mecanismos de control y de capacitación para evitar malas prácticas, ya sea en el momento de la construcción y entrega de los inmuebles o en la negociación directa con los directores de los planteles escolares.

7.6 Evaluación global de las necesidades detectadas a partir de las visitas *in situ* a 12 centros escolares beneficiados por el PEEARE

Algunos puntos de urgente atención:

- Fortalecer los procesos de formación de los docentes en aspectos académicos y financieros nodales del programa PEEARE. Generar mecanismos de gestión de recursos y entrega de comprobaciones menos centralizadas, reconocer la diversidad de contextos y carencias de infraestructura y comunicación que enfrentan las escuelas.
- Generar un mayor apoyo moral y financiero a los profesores que participan del PEEARE, los estímulos económicos serían un aliciente importante para aumentar el número de profesores participantes. Así mismo, los profesores requieren del apoyo y respaldo del IEEPO frente a las instancias sindicales que ejercen presiones sobre los profesores que participan del programa.
- Durante el proceso de visita solamente fue posible entrevistar a un supervisor escolar, quien apoyó el programa. Es fundamental involucrar desde un

compromiso institucional a los supervisores escolares y reestructurar la forma en que opera esta instancia, su filiación política a la sección 22 obstaculizan la atención de las necesidades de las escuelas y se convierte en un mecanismo de vigilancia y presión sobre el profesorado.

- Se requiere además fortalecer la estructura del IEEPO en los contextos regionales en donde se observa una fuerte presencia y estructura organizativa de las instancias sindicales.
- Si bien los apoyos del PEEARE son importantes, los profesores reconocen que son insuficientes para solventar todas las necesidades de los planteles escolares. La disminución de los recursos asignados ha sido un factor de poca motivación entre el profesorado, es fundamental la permanencia del programa en las escuelas beneficiadas y consistencia en los montos que reciben.
- La gran mayoría de los profesores destacan el buen papel y apoyo otorgado por los y las asesores financieros y académicos quienes resolvieron sus dudas y los apoyaron por medios electrónicos en todo momento. Esta es una fortaleza del programa que debe de ser alentada y reconocida desde la coordinación.
- Destacan las problemáticas presentadas con la institución bancaria, al igual que con IOCIFED que en algunas escuelas no realizó la supervisión de las obras, ni acompañó integralmente el proceso, a pesar de que todos los proyectos asignaron recursos a esta instancia para realizar visitas. En el fondo lo que sobresale de la relación con ambas instancias es un desconocimiento por parte de los profesores de las reglas de operación del programa. En las capacitaciones este debe de ser un tema nodal del proceso. Se sugiere la elaboración de manuales de procedimiento y de instrucción detallada que los profesores puedan tener disponibles y consultar en cada momento del proceso.

7.7 Autoevaluación de los directores respecto a su desempeño como responsables de la ejecución de recursos del PEEARE

Posterior a las entrevistas realizadas a los 10 directores se procedió a aplicar una cédula de autoevaluación que involucró una valoración de su relación con las instancias y dependencias involucradas en la aplicación del programa. Así mismo se establecieron algunas preguntas que buscaban indagar su percepción respecto a la pertinencia del programa en los contextos educativos en los que laboran.

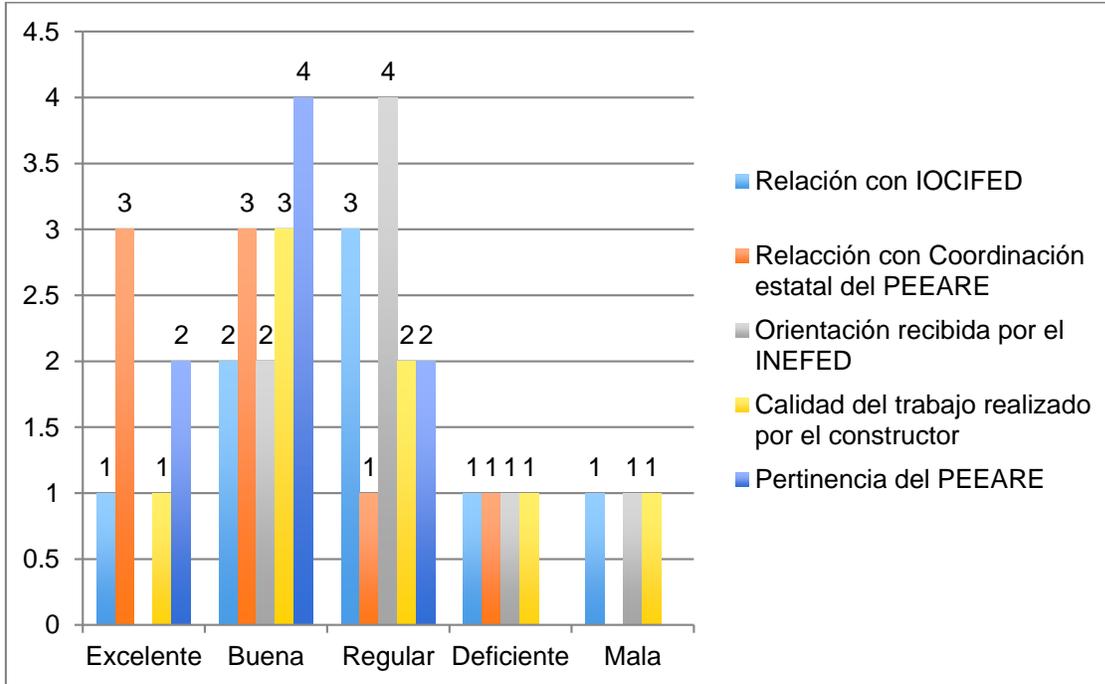
El gráfico 20 nos muestra que el aspecto mejor evaluado por los profesores es su relación con la coordinación del PEEARE a la que califican con excelente. Consideran como buena la pertinencia del PEEARE y regular la orientación recibida por el INEFED (3 profesores), solamente para dos profesores fue buena. Respecto a la calidad de las construcciones (3) la evalúan como buena y excelente mientras que otros cuatro la estiman de regular a mala.

El IOCIFED requiere establecer mecanismos de calidad y certificación de los constructores formulando un padrón más riguroso y sancionar a aquellos constructores que presionan o desinforman a los profesores respecto a los procedimientos y reglas de operación que sigue esta instancia.

Respecto a la relación con el IOCIFED cinco profesores la califican de regular a mala. La coordinación del programa, requiere atender de manera urgente la relación del profesorado con BANSEFI y IOCIFED, ya que una insatisfactoria relación con estas instancias influye en el ánimo del profesorado y en sus deseos de continuar con la gestión de apoyos.

Gráfico 20

Valoración de las instancias gubernamentales vinculadas al PEEARE



En el gráfico 21 podemos observar que para la gran mayoría de los profesores (5) el PEEARE fortaleció en algunas ocasiones la autonomía de gestión, solamente para tres fortaleció siempre la autonomía de sus centros escolares. Consideran que la autonomía es restringida desde el plan de mejora, cuando solo se apoyan ciertos rubros que no necesariamente son considerados como prioritarios por los padres de familia y el profesorado en su conjunto. Es de relevancia que consideran que la asignación de constructoras se convierte en un candado de fuerza, sobre todo en los contextos en donde el tequio es muy importante por que genera empleos dentro de las mismas localidades.

Respecto al Segundo rubro consideran que el PEEARE indiscutiblemente mejoró su infraestructura, es considerado como un logro para el director y el comité de padres de familia, esperan que los apoyos continuen y sean constantes ya que

además de la construcción, muchas de las escuelas se hicieron de mobiliario, equipo electrónico, libros y material didactivo y deportivo, estas adquisiciones dinamizan los procesos escolares.

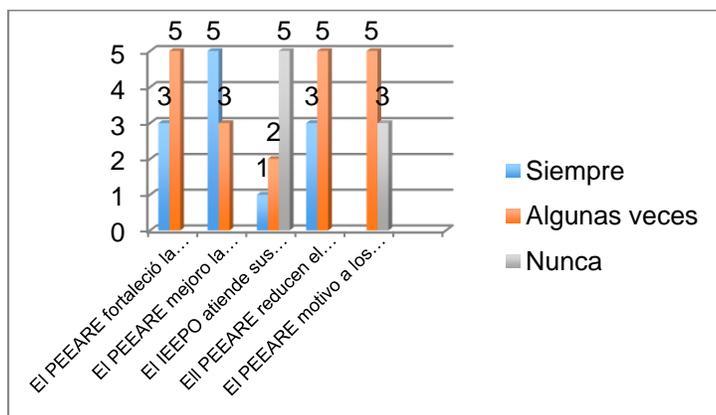
Respecto a la valoración que se formuló sobre el IEEPO la gran mayoría de los profesores considera que IEEPO nunca y casi nunca han atendido sus necesidades como profesores, esto se debe principalmente a la fuerte presión que las instancias sindicales ejerce sobre el profesorado, sin mediaciones por la parte oficial, se espera que con los cambios registrados en el IEEPO esta situación cambie.

De igual forma las valoraciones que se hacen sobre las supervisiones escolares no son del todo positivas, más de la mitad considera que el PEEARE no siempre motiva a los supervisores a acompañarlos dentro del proceso, situación que debe de ser atendida a la brevedad posible, al tratarse de un componente central del programa.

Más de la mitad considera que las acciones del PEEARE si contribuyen a abatir el rezago educativo que enfrentan las escuelas. Esto los incentiva a continuar participando en el programa.

Gráfico 21

Valoración sobre la pertinencia y alcances del PEEARE



8 Plan de Mejora y conclusiones

8.1 Valoración global de la operación del programa en el estado de Oaxaca y propuestas para su mejora

Destacan como resultados de la evaluación al primer ciclo de operación del PEEARE, que las problemáticas presentadas por una parte importante de los directivos revelan que la realización de actividades como el “Plan de mejora” o llevar a cabo una “autonomía de gestión” y la “planeación financiera” requieren construirse a lo largo de procesos de capacitación integrales y de largo plazo, dado que estas nuevas funciones anteriormente no eran desarrolladas por los docentes de educación básica.

Si bien el discurso de gestión educativa tiene cerca de veinte años circulando en los espacios de actualización magisterial, el proceso de penetración y desarrollo de competencias en estos rubros no ha sido igual en todos los estados del país. Las entrevistas revelan que los directivos del nivel de educación indígena presentan diversas formas para llevar a cabo estas acciones. Este tema requiere de una atención puntual, ya que el nivel de habilitación de los profesores para realizar actividades de gestión académica es fundamental en el funcionamiento y éxito del programa.

Por otra parte, a partir del trabajo de campo realizado y las conversaciones con el personal que labora en la coordinación del programa, se aprecia que la reestructuración de funciones y del nuevo personal al interior de la coordinación del programa generará mejores condiciones para su operación en el presente ciclo. Con la división entre coordinadores académicos y coordinadores financieros se han definido de mejor manera las competencias de cada área, la incorporación de un coordinador general financiero y uno académico también abona a la organización y a la revisión de avances.

Los temas pendientes son:

Revisar las cargas de trabajo entre regiones que a la fecha se da de manera poco equilibrada, así como prever la capacidad de atención que tiene el personal actual ante un posible incremento de escuelas beneficiadas.

Es igualmente importante fortalecer y apoyar el trabajo colegiado entre el personal fortaleciendo la toma de decisiones y la formulación de propuestas entre los mandos medios y bajos, de manera tal que problemáticas menores puedan ser resueltas a partir de la iniciativa de este personal.

Se requiere también revisar la relación con el personal de la coordinación nacional de manera tal, que no existan vacíos de información respecto a las reglas de operación del programa.

Es importante capacitar al personal en sus funciones, de manera tal que se encuentren en posibilidad de realizar su trabajo independientemente de los cambios que puedan ocurrir en la coordinación del programa.

Es igualmente importante atender la relación centro periferia que experimentan los profesores, algunos de ellos propusieron coordinaciones regionales del programa (a manera de enlaces) lo que representaría un menor desgaste entre el profesorado que participa del programa.

Un tema sensible es la necesaria actualización y/o formación especializada del personal asignado sobre temas transversales al programa, como son: Planeación financiera, facturación electrónica, gestión académica, ruta de mejora entre otros.

Probablemente una mayor comunicación con la federación podría abonar a fortalecer los perfiles locales. La propuesta de elaborar una plataforma electrónica que permita el intercambio con los profesores además de almacenar sus evidencias de trabajo puede contribuir favorablemente a los logros del programa.

Sin embargo, no se puede obviar el rezago en competencias tecnológicas que tiene una gran parte del profesorado en nuestro país y particularmente en el estado de Oaxaca, así como los problemas de conectividad en las regiones más alejadas.

Se requiere revisar si este tipo de metodología no representará una carga mayor para los coordinadores quienes tendrán que desplazarse a las cabeceras municipales para poder responder a las solicitudes del programa. Una alternativa resulta ser, acercar el programa a las regiones a través de unidades regionales.

Se considera prioritario ponderar la importancia de los contextos micro-regionales para la operación del programa, construir alianzas con los supervisores de zonas escolares (lo que fortalecería el componente 3) y con autoridades locales puede ser un estrategia para garantizar mayores apoyos a los directores y un recurso para que las comunidades -a través de sus comités de participación escolar- puedan asegurar su derecho a contar con una infraestructura educativa de calidad.

Las reglas de operación deben de ser revisadas y valorar la pertinencia de otorgar a las comunidades -comités de participación escolar- la posibilidad de conducir las obras cuando los directores no estén en condiciones de asumir este compromiso.

Si bien es un tema polémico y debatible, la autonomía de gestión también debe atravesar la acción de estos comités, quienes no solamente deben de ser llamados a realizar tareas de mejora, sino también participar activamente en la construcción de la ciudadanía a través de la escuela.

Se considera igualmente importante tomar en cuenta el contexto socio-político de Oaxaca y el campo de tensiones que genera la reforma educativa en el estado. Cuando una actividad tan importante como la gestión de infraestructura se deposita sobre un actor subordinado a una estructura sindical e institucional, su margen de acción se ve acotado.

Actualmente los profesores experimentan estar frente a muchas presiones (tanto del IIEPO como del sindicato) en este contexto el miedo a las represalias de su organización sindical afecta el desarrollo de las comunidades y escuelas que requieren de estos recursos para superar las condiciones de precariedad en las que operan.

El IEEPO debe de generar acciones que disminuyan la presión que reciben los docentes y fortalecer sus competencias y autonomía frente a las demandas de la población escolar y las necesidades de los espacios educativos.

El trabajo de campo revela que los profesores consideran al IEEPO como una instancia con fuertes debilidades y sin peso en los contextos regionales, por el contrario la organización sindical, las autoridades locales o los grupos del crimen organizado ejercen presiones reales sobre los profesores quienes se ven confrontados y disminuidos frente a las presiones cotidianas que enfrentan.

Para algunos de ellos, participar en el PEEARE ha representado la estigmatización de sus compañeros y el rechazo de actores sindicales con peso en sus entornos laborales, también ha significado una mayor presión por parte de los comités de padres, quienes fincan altas expectativas sobre estos recursos. Este tema no menor, debe de ser atendido cabalmente por la coordinación del programa, se requiere de un mayor acompañamiento moral al profesorado, de manera tal que puedan percibir no solo los beneficios materiales si no también un reconocimiento a las tareas de gestión académica que realizan.

Es urgente proponer una actualización de la CEMABE, de los padrones de los directores responsables y la existencia de una base de datos (actualizada automáticamente) que permita un flujo de información constante con el profesorado involucrado en el programa.

Es indispensable también que el programa revise la pertinencia de implementar ciertas acciones de "transparencia" al informar en sitios web sobre los recursos que reciben las escuelas. Esta información tiende a ser usada en contra en contextos en donde la delincuencia organizada extorsiona al profesorado por estas cifras y en donde esta información es utilizada por la sección sindical para defenestrar a los profesores que participan del programa.

Finalmente en aras de mejorar las relaciones interinstitucionales, es necesario identificar el marco de competencias y responsabilidades de cada dependencia. El tema de la infraestructura educativa no es un tema menor, los funcionarios vinculados a la coordinación del programa requieren reflexionar profundamente sobre su relación con las instancias financieras y de construcción y diseñar una estrategia que permita mejorar los canales de comunicación e información y con ello superar las dificultades presentadas durante el primer ciclo del programa. El flujo de información constante es condición *sine quanon* para que el programa pueda tener un mejor desempeño durante el periodo actual.

9 Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (2015) Avances del programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo Disponible en: http://escuelas.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PRE/Documents/resultados/Evaluacion_BID.pdf

Bautista Eduardo (2013) "Reivindicaciones de la educación intercultural en los movimientos sociales. El caso de la lucha de los maestros indígenas de Oaxaca", en *Multiculturalismo y monorías étnicas en las Américas*, Cruz Manjarrez Adriana (coordinadora), Colima, México, Págs. 135-151

Bourdieu Pierre *et. al.* (1979) *La Reproducción*, España: Fontamara.

Bourdieu Pierre *et. al.* (1964) *Los Herederos*. Argentina. Siglo XXI.

Cook, T. y R. Charles (ed.) (1986) *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Madrid, Morata.

Ezpeleta, J. y Weiss, E. (2000) *Cambiar la Escuela Rural. Evaluación Cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*, México: DIE-CINVESTAV, 325 p.

Ezpeleta, J. y Weiss, E. (1996) "Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: tramas preexistentes y políticas innovadoras", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, no. 1, 53-69.

Guevara Niebla Gilberto (1991) "México: ¿un país de reprobados?" *Revista Nexos*, Mexico.

Heros de los, Rondenil, Martín, García Pérez, Gregorio Neftali y Sánchez, Sánchez Carlos Luis (2015) *Programa escuelas de excelencia para Abatir el rezago educativo, ciclo escolar 2014-2015, estado de Puebla*. Documento.

IMCO (2015) *Programa de la reforma educativa. Avances y pendientes*. Versión electrónica, disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_Documentocompleto_Escuelas_Excelencia.pdf

Muñoz I. C. (2009) *Construcción del conocimiento sobre la etiología del Rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de políticas Públicas*. La experiencia de México. Documento.

Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el rezago educativo (2014) *Reglas de operación*. Documento.

Sandín Esteban, M. Paz (2003) *Investigación cualitativa en Educación. Fundamentos y tradiciones*, España, Mc. Graw Hill.

SEP (2014) *Acuerdo número 28/12/14 Lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo*. 18 de junio.

Torres R. y Tenti F. E. (2000) *Políticas educativas y equidad en México: La experiencia de la Educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*. IIPE Unesco Buenos Aires.

Velazco Honorio, Díaz de Rada, Ángel (1997) *La lógica de la Investigación etnográfica, un modelo de trabajo para etnógrafos de Escuela*, España, Editorial Trota.

Velazco Honorio, Maillo F, Javier, Díaz de Rada, Ángel (1993) *Lecturas de antropología para educadores, el ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*, España, editorial Trota.

Sitios web consultados:

Transparencia presupuestaria (consultado el 28 de noviembre de 2015) Disponible en: <http://escuelas.transparenciapresupuestaria.gob.mx/#Section-6>

Decreto de modificación del IIEPO (Consultado el 28 de noviembre de 2015) Disponible en: <http://www.nsssoaxaca.com/estado/31-general/127244-2015-07-21-17-23-22>

10 Anexos

Para la realización del trabajo de campo se diseñaron guías de entrevista específicas dirigidas a: los coordinadores generales del programa, los asesores financieros y académicos de las regiones Mixteca, Papaloapan y Costa y a la coordinadora de Infraestructura del programa. A continuación se presentan las guías de entrevista.

10.1 Diseño Metodológico

10.1.1 Fundamentos metodológicos

La evaluación parte de una comprensión de los procesos de mejora institucional en el ámbito educativo que recupera la experiencia de los sujetos en las tramas institucionales. Por una parte, analiza los procesos de planeación institucional y rescata la experiencia situada de sujetos educativos que participan de la puesta en marcha del programa desde los ámbitos institucionales, escolares y comunitarios. El enfoque de investigación privilegia el análisis macro y micro de la vida institucional educativa desde un enfoque etnográfico.

Se formula un modelo de evaluación de política pública, que no se reduce a sus componentes operativos, se fundamenta una propuesta que exploró los significados y la materialidad de la intervención institucional.

Desde los actores/agentes se buscó explorar las apropiaciones y significados que los profesores, directores, supervisores, padres de familia, integrantes de los comités de participación social, funcionarios del IEEPO y de las instituciones financieras formularon sobre el PEEARE; se buscó también, explorar las apropiaciones y resignificaciones discursivas que los sujetos beneficiarios del programa (profesores,

directores y comités de padres de familia) hacían de conceptos como autonomía de gestión y normalidad educativa.

En otra esfera (macro y relacional) se indagó sobre las circunstancias que favorecieron o dificultaron la implementación del programa, las condiciones sociopolíticas, culturales, sindicales, magisteriales de los contextos locales y regionales que generaron un campo de mediaciones y apropiaciones diferenciadas entre regiones, zonas escolares y escuelas.

Los contrastes de los espacios educativos y su articulación se realizó desde dos escalas: la dinámica comunitaria y las que se genera a partir de su intercambio con las instancias educativas responsables de la administración del programa y su operación, (IEEPO, IOCIFED, INEFED y Bansefi). Estos son ámbitos documentados desde la profundidad que permite el trabajo de investigación etnográfica.

Se elaboró un modelo de investigación etnográfica que alude a un proceso metodológico global (Velasco y Díaz, 1997), la etnografía educativa se ha nutrido de las aportaciones de las ciencias sociales y ha generado un cuerpo de procedimientos para el estudio de los contextos educativos sociales como un área propia de indagación. La etnografía educativa ofrece un estilo de investigación alternativo para comprender e interpretar fenómenos educativos a partir de diversas perspectivas (Profesorado, alumnado, directivos y familias) (Sandín, 2003).

La etnografía tiene como sustento principal la observación descriptiva, contextual y a profundidad (Sandin, 2003) adicionalmente el trabajo de campo es una fase primordial del trabajo etnográfico. El trabajo de campo implica la recopilación y registro de datos, se trata de una situación metodológica y también de un proceso, una secuencia de acciones (Velasco, Díaz, 1997).

La etnografía se distingue por su carácter holista y su capacidad de describir los fenómenos de manera global, en contextos naturales, se desarrolla a partir del

conocimiento *in situ* de realidades específicas, y sus significados se estudian desde el punto de vista de los agentes sociales que participan de la intervención (Sandín, 2003).

Para la realización de la evaluación externa del PEEARE se implementó una metodología mixta en la que se combinaron técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas (Cook, 1986) que buscaron articular la dimensión cuantificable y de observables empíricos relacionados con la aplicación del programa.

10.1.2 Objetivos generales

Documentar, describir y analizar los procesos de diseño, planeación, organización y programación del PEEARE en el estado de Oaxaca durante el ciclo escolar 2014-2015, así como los significados y experiencias relacionados con la aplicación del programa en contextos socioeducativos e institucionales en tres regiones del el estado de Oaxaca.

10.1.3 Objetivos específicos

- 5) Describir y analizar la organización y gestión operativa del PEEARE desde las experiencias del personal directivo, coordinadores regionales y funcionarios del sector financiero que participa del programa.
- 6) Valorar la consistencia y pertinencia de los planes de mejora elaborados por el profesorado en las escuelas seleccionadas para los estudios de caso y formular recomendaciones para el diseño de estos instrumentos de planeación educativa.
- 7) Identificar a partir de la experiencia de profesores, directivos, supervisores escolares, padres de familia, consejos técnicos escolares los factores que favorecen u obstaculizan su operación.

- 8) Elaborar un plan de mejora que permitan formular propuestas específicas que favorezcan la aplicación del programa en el contexto educativo de Oaxaca.

10.1.4 Fases del diseño de evaluación

Las fases del diseño se refieren a la ruta crítica que orientó la delimitación de los objetos de estudio y los diferentes procedimientos que se siguieron para construir el diseño metodológico.

El primer periodo corresponde a:

- 1) la contextualización y revisión de los documentos base del programa PEEARE, así como los marcos normativos que soportan el programa y sus reglas de operación.
- 2) La búsqueda de material bibliográfico en libros y revistas académicas sobre el tema de rezago educativo y la infraestructura educativa para elaborar un marco conceptual y de categorías analíticas que dieran soporte al estudio.
- 3) Análisis de las características generales de las escuelas beneficiadas a partir de la base de datos aportada por la coordinación del programa. Selección de los casos (escuelas beneficiadas y que renunciaron al programa) a través de la definición de criterios de inclusión/exclusión específicos.
- 4) Formulación de un diseño metodológico que precisa: 1) los objetivos de la evaluación 2) las técnicas y 3) El diseño de instrumentos que incluye:
 - 10 guías de entrevista a funcionarios del IIEPO, IOCIFED y BANSEFI de acuerdo a sus marcos de competencia y responsabilidades.
 - 1 guía de observación en campo y 4 guías de entrevista para directores, supervisores, comités de participación escolar y directores de escuelas que renunciaron al programa.
 - 5 escalas de opinión para funcionarios del IEEPO (coordinadores generales del programa, responsables académicos, responsables financieros, responsable de Infraestructura, enlaces en IOCIFED y BANSEFI, además de

una escala de autoevaluación para directores (Todos los instrumentos se presentan en los anexos de este informe).

5) Redacción del primer informe de resultados, presentado a la coordinación del PEEARE el 30 de noviembre de 2015.

La segunda fase (diciembre 2015-enero de 2016)

6) Trabajo de campo en las regiones y escuelas seleccionadas para estudio. Se realizó un diseño de trabajo de campo sobre estudios de caso que incluye: registro etnográfico, observación *in situ*, entrevistas, registro fotográfico y documental.

7) Captura, Sistematización y análisis de la información recolectada durante el trabajo de campo (entrevistas, guías de observación, etc). Contrastación con la primera información recopilada a partir de las entrevistas a funcionarios.

8) Redacción del informe final de la evaluación al PEEARE en Oaxaca y Plan de Mejora.

10.1.5 Ámbitos del análisis

Tabla 14
Ámbitos de análisis

	Propósito	Actividad	Insumos	Items
Ámbito de la planeación	Se trata de una revisión documental de la ruta de mejora, cuadernos del director y planeación del proceso de gestión de los componentes 1 y 2 realizados por	Revisión documental de la ruta de mejora, cuadernos del director y planeación del proceso de gestión de los componentes	12 documentos de ruta de mejora, de las escuelas seleccionadas para las visitas <i>in situ</i> .	-Consistencia interna de las planeaciones formuladas -Factibilidad de la planeación -Congruencia en la planeación del gasto

	directores y centros escolares. Se busca analizar la consistencia y viabilidad de las propuestas formuladas por los docentes, en el ánimo de identificar áreas de mejora en la futura elaboración de estos documentos.	1 y 2 realizados por directores y centros escolares. Se busca analizar la consistencia y viabilidad de las propuestas formuladas por los docentes, en el ánimo de identificar áreas de mejora en la futura elaboración de estos documentos.		-Congruencia de las acciones con el logro de metas planteadas.
Ámbito de la experiencia	Se busca documentar y analizar la percepción, dificultades y resultados expresados por diferentes actores del programa.	En este ámbito se incluye a: 1) El colectivo escolar de participación comunitaria, 2) los directores, 3) supervisión	Entrevistas Guías de observación Registro etnográfico	-Experiencias en la capacitación y diseño del plan de mejora -Experiencias relacionadas con la planeación,

		<p>escolar, 4) Personal administrativo responsable de la operación de programa, 5) Coordinación estatal del programa PEEARE, 6) 7) IOCIFED (Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física y Educativa) 8) Bansefi (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros)</p>	<p>ejercicio y comprobación de recursos del componente 1 -Experiencias relacionadas con planeación, ejercicio y comprobación del componente 2. -incidencia del programa en los ámbitos comunitarios -Relaciones interinstitucionales. -Pertinencia del modelo de planeación en los contextos locales.</p>
--	--	---	---

Derivado de los resultados que arrojaron estos dos ámbitos de análisis se ha estructurado el informe final y se ha formulado un Plan de mejora para la futura operación del programa.

El documento de conclusiones y plan de mejora contempla:

- Análisis detallado de la operación del programa, caracterizando dlas áreas que requieren ser revisadas para su mejor operación.
- Análisis de la estructura organizacional por dependencia y sugerencias para mejorar su coordinación.
- Valoración global de la operación del programa en el estado de Oaxaca y propuestas para su mejor operación en cada uno de sus componentes.

10.1.6 Items analíticos por actor en los instrumentos de campo

Tabla 15

Items analíticos por actor en instrumentos de trabajo de campo

Actores	Temas a indagar
Personal financiero y académico en la coordinación del programa	Perfiles académicos Perfiles laborales Experiencias previas de planeación educativa Su papel dentro del proceso de planeación académica o financiera Estimaciones sobre la operación del programa PEEARE Relación con IIEPO, IOCIFED y BANSEFI Elementos positivos y negativos de su participación en el programa. Escala de opinión sobre su desempeño en el PEEARE

Funcionarios bancarios y construcción (BANSEFI/IOCIFED)	Datos generales Antecedentes profesionales Habilitación del personal Experiencias dentro de la institución Operación del PEEARE Autoevaluación del programa Escala de opinión sobre su desempeño en el PEEARE
Colectivo escolar de participación comunitaria	Estructura Interna toma de decisiones Lógicas de jerarquización de prioridades escolares Impactos del proceso organizativo Resultados de los componentes en la autonomía de gestión y la estructura organizativa de la escuela.
Directores/ Supervisores	-Antecedentes de formación Experiencia en el puesto Experiencias anteriores de gestión académica Logros en la ejecución del proyecto Dificultades en la ejecución del proyecto Impactos de la elaboración de materiales educativos (Componente 2) Aplicación de instrumento (escala de opinión) sobre su experiencia en el programa.

Guías de observación de campo (escuelas)	Ubicación Número de alumnos (por sexo) Deserción escolar Lenguas indígenas accesibilidad a los centros escolares Medios de transporte Condiciones de los inmuebles servicios en las escuelas Número de construcciones y características Condiciones de equipamiento en las aulas y espacios educativos
---	---

10.1.7 Técnicas

Se realizará la aplicación de una metodología mixta (cuanti-cualitativa) que incluye la aplicación de las siguientes técnicas.

- Revisión documental y análisis de contenido en documentos institucionales.
 - Análisis de base de datos cualitativa de los centros escolares que participan del programa y de los que rechazaron. Se utilizó el programa para el análisis estadístico SPSS versión 19, en un nivel de análisis descriptivo.
 - Entrevistas semiestructuradas a directivos, supervisores y funcionarios.
 - Trabajo de campo en 12 escuelas de las regiones Costa, Mixteca y Papaloapan (observación participante, entrevistas, memoria fotográfica, etnografía local).
- Las técnicas para el análisis de la información documental y de campo son: el análisis estadístico descriptivo, el análisis de discurso y el análisis de contenido en entrevistas.

10.1.8 Población del estudio

La población de escuelas que se consideraron para la evaluación se seleccionó bajo una estrategia de estudios de caso. El estudio de caso implica un proceso de indagación que se caracteriza por el examen detallado, comprensivo, sistemático y en profundidad del caso objeto de estudio (Sandín, 2003: 174), los estudios de caso de tipo particularista se centran en una situación, evento, programa o fenómeno en particular. El caso en si mismo es importante por lo que revela acerca del fenómeno y por lo que puede representar (Sandín, 2003: 175).

Los casos seleccionados generaron una mayor comprensión sobre las transformaciones y campo de influencia que ejerce el programa entre las escuelas beneficiadas. Para el logro de estos propósitos se siguió el siguiente procedimiento: 1.) se identificaron 3 regiones con el mayor número de escuelas beneficiadas, se trata de las regiones Costa (106 escuelas), Mixteca (107 escuelas) y Papaloapan (99 escuelas).

Posteriormente se seleccionaron las escuelas de educación primaria (indígena y regular) que fueron beneficiadas por el programa en las tres regiones de estudio. Este primer filtro a la base de datos nos arrojó 70 escuelas en la región Costa (41 de primaria general y 29 de primaria indígena), 75 escuelas en la región Mixteca (34 de primaria general y 41 de primaria indígena) y 70 escuelas en la región Papaloapan.

A partir de esta selección por nivel educativo, se procedió a seleccionar las zonas escolares con el mayor número de escuelas beneficiadas y que contaran además con casos en donde alguna escuela hubiese renunciado al programa en cualquiera de sus fases de aplicación. El propósito de hacer una selección a partir de las zonas escolares busca validar la hipótesis respecto al papel de los supervisores escolares en el apoyo o rechazo al programa.

Esta hipótesis se apoya en el hecho de que en el contexto oaxaqueño, las supervisiones escolares están directamente relacionadas a la estructura organizacional sindical, en el primer filtro realizado encontramos que la región Costa una de las regiones con mayor influencia sindical, tiene el número más alto de escuelas que rechazaron el programa pero también es la única región con zonas escolares con un alto número de escuelas incorporadas. Contrario a lo que suceden el región Mixteca donde ninguna zona escolar tiene más de tres escuelas beneficiadas.

A partir de estos criterios se pre-seleccionaron 3 escuelas por región que pertenecieran a una misma zona escolar. No se considera como criterio de inclusión el avance o retraso en la ejecución de la obra (en el caso de las escuelas beneficiadas con el componente 1), adicionalmente se seleccionó una escuela de la misma zona escolar que hubiese rechazado el programa, se buscó explorar las causas que motivaron a los directores a renunciar.

La evaluación buscó equilibrar analíticamente las posibles causas intrínsecas (operación del programa) y extrínsecas (presión sindical, habilitación docente, acuerdos comunitarios) que pudiesen haber motivado el rechazo al PEEARE. Para todos las regiones se definió una lista de remplazo de escuelas que pertenecieran a las mismas zonas escolares.

Los casos seleccionados incluyen de manera equilibradas escuelas de educación indígena y educación regular. El diseño formulado, para las 3 regiones permite un análisis detallado por zona escolar y la contextualización microregional de escuelas de educación primaria en 3 regiones, 6 distritos poblacionales y 12 localidades del estado de Oaxaca.

A partir de los listados formulados, se realizaron contactos vía telefónica con directores de las escuelas beneficiadas para programar con anticipación reuniones de trabajo previo a las visitas, en algunos casos fue posible pero en una

parte importante de las visitas estas se realizaron sin previa cita ante las dificultades de entrar en contacto con los directores.

Es importante señalar que en las escuelas en donde se contacto a los directores via telefónica previo a la visita *in situ* (región Mixteca), el trabajo de campo fue más complicado y los investigadores fueron rechazados por acuerdos sindicales, que establecían negar información referente al programa.

En este tenor sería deseable que la coordinación del programa prestara mayor atención a la demanda de los evaluadores de validar la pertinencia y seguridad de las escuelas a visitar. En varias reuniones esta responsabilidad se delegó entre personal administrativo de menor rango, sin tener certeza sobre la disposición de los profesores en participar en la evaluación.

Destaca también el hecho de que la coordinación del programa no contará con directorios actualizados para contactar a los profesores y que los cambios de responsables del PEEARE en las escuelas no fuera informado a la coordinación. Cuando se realizaron las visitas el personal académico al que buscábamos contactar ya no estaba en los planteles.

La fase de planeación del trabajo de campo fue débilmente soportada por la coordinación del programa, no se advirtió sobre las condiciones de seguridad en la región Tuxtepec en la zona colindante con Veracruz en donde los evaluadores enfrentaron importantes peligros al introducirse en una zona con fuerte presencia del narcotráfico.

Es recomendable que la coordinación del programa cuente con directorios actualizados con nombres, teléfonos y correos electrónicos de las escuelas y directores que participan del programa, el hecho de que esta información no se encuentre actualizada fue una limitante en el proceso de planeación del trabajo de campo.

De igual forma, será importante que la coordinación del programa acompañe de manera más cercana el proceso de selección de escuelas y el trabajo de campo de manera tal, que se garantice la seguridad del personal que realiza la evaluación y la pertinencia de los centros educativos seleccionados.

10.1.9 Trabajo de campo

El trabajo de campo se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2015. La primera fase realizada por tres investigadores consistió en la realización de entrevistas personales a 10 funcionarios del IEEPO que participan de la coordinación y operación del programa, así como de 2 funcionarios de IOCIFED y BANSEFI. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 1 hora, los ítems se registran en la guía de entrevista ubicada en los anexos de este informe.

Una segunda fase de trabajo de campo fue realizada por cinco investigadores, quienes visitaron 12 centros educativos que aceptaron y rechazaron el PEEARE en las regiones Costa, Tuxtepec y Mixteca. De los 12 centros educativos 10 proporcionaron información verídica y valiosa respecto a las condiciones en que opera el programa, dos escuelas se negaron a proporcionar información referente al programa.

El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas a directores de los centros educativos, supervisores de las zonas escolares seleccionadas, la observación y registro de las condiciones de los planteles y de las obras apoyadas con recursos del PEEARE, las charlas con padres de familia, comités de padres de familia y autoridades comunitarias respecto a la operación del programa y las condiciones sociopolíticas y educativas de los contextos regionales en donde operan los programas federales.

10.2 Guías de entrevista a funcionarios del PEEARE

GUIA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

Coordinación General del Programa

Enfatizar a los entrevistados la confidencialidad de la información y los alcances de la misma. Los datos se tratarán de manera agregada y no se hará referencia a ninguna persona en específico.

DATOS GENERALES

Nombre:

Edad

Sexo: Masculino

ANTECEDENTES PROFESIONALES

Cargo: Director del programa PEEARE

Duración en el cargo:

Experiencias profesionales previas

Experiencias profesionales en el campo de la educación o la política pública o ejecución de proyectos

HABILITACIÓN DEL PERSONAL

¿Cuál es su Formación profesional?

¿Ha cursado estudios adicionales / diplomados etc?

EXPERIENCIAS DENTRO DEL PEEARE

CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA

¿Considera que la estructura actual del programa y componentes 1, 2 y 3 contribuyen de manera efectiva a abatir el rezago educativo entre la niñez de Oaxaca? ¿Por qué?

¿Considera que los encargados de los planteles beneficiados con el presupuesto asignado a los distintos componentes tuvieron la capacitación necesaria para decidir invertir eficientemente los montos establecidos?

¿Dentro del componente 1 en qué rubro se ejerció mayoritariamente el presupuesto asignado?

- Construcción, remodelación o habitación de espacios educativos
- Infraestructura hidro-sanitaria para procurar acceso a agua potable
- Equipamiento básico del aula

¿A qué atribuye tal situación?

Con respecto al componente 2 ¿considera que se logró fomentar la autonomía de gestión escolar?

¿Considera que los directores entendieron y aplicaron los conocimientos adquiridos en la elaboración de sus rutas de mejora?

¿Qué evidencias pudo conocer con respecto a desarrollo de las cuatro prioridades educativas? Matemáticas, lectura y escritura

¿Conoció alguna experiencia de abandono escolar, normalidad mínima escolar o convivencia pacífica que se haya suscitado y abordado en el marco del programa PEEARE?

¿Podría compartirnos su opinión sobre las fortalezas y debilidades del componente 3?

OPERACIÓN DEL PROGRAMA

-¿Qué papel considera que juegan los directores, los profesores y los padres de familia dentro del programa?

-¿Que peso e influencia asignaría a la organización sindical en la operación del programa?

-¿Cuáles considera que sean las causas de la deserción de varios centros escolares durante el proceso de aplicación del programa?

¿Cómo considera que es la relación con la federación en lo referente a la operación del programa?

¿Cómo valora la relación con dependencias como IOCIFED, INEFED y BANSEFI?

¿Cómo influye la normativa de relación interinstitucional en la operación del programa?

-¿En su momento ustedes cuentan con los informes trimestrales de seguimiento a los proyectos beneficiados por el PEEARE?

¿Cómo evaluaría el desempeño reportado en los informes trimestrales?

-¿Difunden en la página del IEEPO, o a través de algún otro medio virtual la base de datos de escuelas participantes en el programa?

-¿Existe un portal de transparencia en donde soportan los avances de obra y la aplicación de recursos a las escuelas y supervisiones participantes (reglas de operación punto 3.2)?

-¿Cómo se da el apoyo técnico a las comunidades escolares beneficiadas con el PEEARE?

¿Han recibido quejas o denuncias por fallas o malos usos del programa?

¿En caso de haberlas recibido a que área las conducen? Y que sanciones se aplican por malos usos dados al programa?

EXPERIENCIA PERSONAL EN EL PROCESO

¿Cómo describiría su experiencia como coordinador del programa?

- ¿Cuáles fueron sus principales logros?
- Cuáles considera que fueron las principales dificultades en la operación del programa en el estado de Oaxaca?
- ¿formuló o pensó algunas estrategias o acciones que pudiesen mejorar la operación del programa?
- Desde su posición de ex coordinador ¿qué acciones podrían emprenderse para su mejora?
- ¿Considera que los cambios en el IEEPO tengan alguna incidencia en el programa PEEARE?

Tomando distancia de su paso por la coordinación del PEEARE podría platicarnos de manera general su inserción en el programa y su salida de este.

GUIA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

Coordinador académico

Enfatizar a los entrevistados la confidencialidad de la información y los alcances de la misma. Los datos se tratarán de manera agregada y no se hará referencia a ninguna persona en específico.

DATOS GENERALES

Nombre:

Sexo: Femenino

ANTECEDENTES PROFESIONALES

Cargo: Responsable académica del programa PEEARE (región Mixteca)

Duración en el cargo:

Experiencias profesionales previas

Experiencias profesionales en el campo de formación capacitación académica
y/o ejecución de proyectos

HABILITACIÓN DEL PERSONAL

¿Cuál es su Formación profesional?

¿Ha cursado estudios adicionales / diplomados etc?

EXPERIENCIAS DENTRO DEL PEEARE

¿Cómo llego a trabajar al área académica del PEEARE?

Podría explicarnos el organigrama del programa?

¿Al personal contratado se le aplican evaluaciones sobre su desempeño?

¿Podría decirnos si recibió algún tipo de capacitación académica previa a impartir la capacitación a los directores?

Como podría mejorarse la estructura de capacitación (en términos del personal existente) del programa?

OPERACIÓN DEL PEEARE

¿Podría explicarnos detalladamente cuales son las fases o etapas del programa en las que participa como coordinadora académica?

Podría explicarnos detalladamente que es la ruta de mejora y como se elabora?

¿Cuáles fueron las mayores problemáticas asociadas con la capacitación de los directivos en su región?

¿Cómo evaluaría la participación del profesorado en estos procesos de planeación? (activa, pasiva, etc.)

¿Con que sector del magisterio (preescolar, primaria, secundaria) ha sido más eficiente la elaboración de la ruta de mejora?

¿Con que sector del magisterio ha sido más compleja la elaboración de la ruta de mejora?

¿Considera que los profesores de educación básica están preparados/capacitados para elaborar el documento de ruta de mejora que demanda el PEEARE?

¿Qué opina del funcionamiento académico del programa durante el ciclo 2014-2015?

¿Cómo cree que se podría mejorar en el ciclo actual 2015-2016? con base a su experiencia?

¿Dentro de los rubros de fortalecimiento académico qué acciones ha sido prioritarias?

AUTOEVALUACIÓN EN EL PROGRAMA

¿Cómo describiría su experiencia como responsable académica del programa PEEARE?

-¿Cuáles fueron sus principales logros?

-¿Formuló o pensó algunas estrategias o acciones que pudiesen mejorar la operación académica del programa?

-Desde su posición de responsable académica del programa PEEARE ¿qué acciones podrían emprenderse para su mejora?

¿Considera que los cambios en el IEEPO tengan alguna incidencia en el programa PEEARE?

GUIA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

Coordinador/a Financiero

Enfatizar a los entrevistados la confidencialidad de la información y los alcances de la misma. Los datos se trataran de manera agregada y no se hará referencia a ninguna persona en específico.

DATOS GENERALES

Nombre:

Sexo:

ANTECEDENTES PROFESIONALES

Cargo: Responsable financiera del programa PEEARE

Duración en el cargo:

Experiencias profesionales previas

Experiencias profesionales en el campo de administración financiera y/o ejecución de proyectos

HABILITACIÓN DEL PERSONAL

¿Cuál es su Formación profesional?

¿Ha cursado estudios adicionales / diplomados etc.?

EXPERIENCIAS DENTRO DEL PEEARE

¿Cómo llego a trabajar al área financiera del PEEARE?

Podría explicarnos el organigrama del programa?

¿El personal contratado recibe evaluaciones sobre su desempeño?

Como podría mejorarse la estructura operativa (en términos del personal existente) del programa?

OPERACIÓN DEL PEEARE

¿Podría explicarnos detalladamente como funciona financieramente el programa? ¿De dónde provienen los recursos? Procedimientos administrativos para su ejercicio y comprobación?

¿Qué opina de la estructura actual del funcionamiento financiero del programa?

¿Cómo cree que se podría mejorar?

¿La entrega de recursos para operar el PEEARE por parte de la federación se realizó y realiza en los tiempos establecidos en el programa?

¿Cuáles fueron las mayores problemáticas para el ejercicio de los recursos?

¿La aplicación de recursos en los distintos componentes fue equilibrada?

¿Qué actores/instituciones estuvieron involucrados en la aplicación de los recursos ejercidos?

¿Con que sector del magisterio ha sido más eficiente la aplicación de recursos?

¿Con que sector del magisterio ha sido más compleja la aplicación de recursos?

¿Cuáles han sido las principales dificultades financieras en la comprobación de los recursos?

¿Cuál es el procedimiento para verificar que los recursos asignados a las escuelas fueron ejercidos de acuerdo a las reglas de operación?

¿Existen sanciones para funcionarios y directivos de centros escolares que no aplican los recursos de acuerdo a las reglas de operación?

¿Considera que los profesores de educación básica están preparados/capacitados para ejercer los recursos del PEEARE?

EXPERIENCIA EN EL PEEARE

¿Cómo describiría su experiencia como responsable financiera del programa PEEARE?

-¿Cuáles fueron sus principales logros?

-¿formuló o pensó algunas estrategias o acciones que pudiesen mejorar la operación financiera del programa?

-Desde su posición de responsable financiera del programa PEEARE ¿qué acciones podrían emprenderse para su mejora?

¿Considera que los cambios en el IEEPO tengan alguna incidencia en el programa PEEARE?

10. 3 Guía de entrevista a funcionarios de IOCIFED y BANSEFI

GUIA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

Bancarios

Enfatizar a los entrevistados la confidencialidad de la información y los alcances de la misma. Los datos se trataran de manera agregada y no se hará referencia a ninguna persona en específico.

DATOS GENERALES

Nombre:

Sexo:

ANTECEDES PROFESIONALES

Cargo: Coordinador Regional BANSEFI

Duración en el cargo:

Experiencias profesionales previas

Experiencias profesionales en el campo de administración financiera y/o ejecución de proyectos

HABILITACIÓN DEL PERSONAL

¿Cuál es su Formación profesional?

¿Ha cursado estudios adicionales / diplomados etc.?

EXPERIENCIAS DENTRO DEL BANSEFI

¿Cómo llego a trabajar a BANSEFI?

Podría explicarnos el organigrama de la coordinación regional de BANSEFI?

¿Podría decirnos cuál es el número de programas y recursos económicos del gobierno federal que se administran a través del BANSEFI (si no tiene la cifra exacta puede dar un aproximado)?

¿Considera que el BANSEFI tiene la infraestructura material y humana para operar esa cantidad de programas y recursos?

¿Cuánto personal y quienes son los responsables de acompañar la operación financiera del programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo PEEARE en el estado de Oaxaca?

¿Qué actividades realizan como contraparte de la operación financiera del programa?

Como podría mejorarse el intercambio con el PEEARE y otros programas del ramo educativo en términos del personal existente y los recursos disponibles con los que cuenta el BANSEFI?

OPERACIÓN DEL PEEARE

¿Cómo valoraría la relación de BANSEFI con la coordinación del programa PEEARE?

¿Considera que existen los canales de comunicación adecuados?

¿Qué ámbitos o aspectos tendría que mejorar la coordinación estatal del programa PEEARE para lograr una mayor y mejor articulación con BANSEFI?

¿Cuáles considera que han sido las mayores problemáticas entre el personal del IEEPO (directores) para la obtención y ejercicio de los recursos?

¿Han tenido mayores dificultades con algún sector en específico del magisterio?

¿Cuáles han sido las principales dificultades con la coordinación operativa del programa PEEARE?

¿Considera que los directores de educación básica están preparados/capacitados para ejercer los recursos que se otorgan a través del BANSEFI?

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

-¿Cuáles han sido los principales logros de BANSEFI en relación al programa PEEARE?

-¿Ha formulado o pensado algunas estrategias o acciones que pudiesen mejorar la operación financiera del programa al interior de BANSEFI?

-Desde su posición como coordinador regional de BANSEFI ¿qué acciones podrían emprenderse para su mejora?

¿Considera que los cambios en el IEEPO tengan alguna incidencia en el programa PEEARE?

GUIA DE ENTREVISTA FUNCIONARIO

IOCIFED

DATOS GENERALES

Nombre:

Sexo:

ANTECEDENTES PROFESIONALES

Cargo:

Duración en el cargo:

Experiencias profesionales previas

Experiencias profesionales en el campo de la construcción e Infraestructura educativa

HABILITACIÓN DEL PERSONAL

¿Cuál es su Formación profesional?

¿Ha cursado estudios adicionales/diplomados etc.?

EVALUACIÓN DEL PEEARE

1.- ¿Además del PEEARE con qué otros programas escolares federales ha trabajado IOCIFED?

2.- ¿Podría platicarnos de manera general qué papel juegan dentro del PEEARE?

3.- ¿Cómo fue y ha sido su relación con el IEEPO?

4.- ¿El IOCIFED realizó algún tipo de capacitación a los directores en lo relacionado a la construcción?

¿Considera que los directores aprovecharon adecuadamente las capacitaciones?

5.- ¿Se detectaron problemas entre las constructoras y las escuelas? ¿A qué los atribuye?

6.- ¿Se detectaron problemas entre las constructoras y BANSEFI? ¿A qué los atribuye?

7.- De manera general ¿cómo calificaría la aplicación del programa? ¿Por qué?

8.- ¿Qué considerará que se debe mejorar en el programa?

10.4 Guías de entrevista a personal directivo de los centros escolares

GUIA DE ENTREVISTAS A DIRECTORES

Nombre

Edad

Sexo

Antigüedad en el puesto

Formación profesional

Número de escuelas en las que ha laborado antes de la adscripción actual y puestos desempeñados

PROCESO DE PLANEACIÓN

1.- ¿Usted sabe por qué su escuela fue seleccionada para participar del programa PEEARE?

2.- ¿Quién le impartió las pláticas para conocer el programa PEEARE? ¿Le fueron de utilidad?, ¿por qué?

3.- ¿Recibió capacitación para la realización de su ruta de mejora? ¿Quién se la impartió? ¿Qué le pareció? ¿A qué dificultades se enfrentó?

4.- ¿Cómo diseñó su ruta de mejora?

5.- ¿Cómo elaboró el proyecto técnico de obra? ¿Quién lo capacitó? ¿Qué le pareció la capacitación? ¿A qué dificultades se enfrentó?

6.- ¿Considera que recibió toda la información que necesitaba?

OPERACIÓN DEL PROGRAMA PEEARE

7.- ¿Usted sabe que es el índice de carencias educativas?

8.- ¿Cómo definiría la autonomía de gestión?

9.- ¿Cómo aplicó la autonomía de gestión?

10.- ¿Considera que los profesores están preparados para ser autónomos y gestionar los recursos que se necesitan en la escuela? ¿Por qué?

11.- ¿Qué conocimientos necesita tener un profesor para gestionar cosas para su escuela?, ¿Cómo ha adquirido usted esos conocimientos?

12.- ¿Cómo describiría su relación con BANSEFI? ¿Considera que BANSEFI cumplió con lo que le correspondía?

13.- ¿Para la realización de la obra se le asignó constructora o usted la propuso? ¿Cómo fue su relación con la constructora? ¿Qué dificultades se le presentaron?

14.- ¿Cómo fue su relación con IOCIFED ¿recibió la asesoría técnica?

15.- ¿Ha recibido alguna asesoría técnica o visita por IOCIFED o /e INEFED?

ORGANIZACIÓN INTERNA

16.- ¿Su escuela cuenta con Consejo Técnico Escolar?

17.- ¿podría platicarnos las diferencias entre el Consejo Técnico Escolar y el Comité Escolar de Participación Social?

18.- ¿Qué funciones o actividades desarrollan?

19.- ¿El comité escolar de participación social apoyó en los trámites y ejercicio de los recursos?

20.- ¿Qué opina de que se haya creado un fideicomiso para construir la obra?

21.- ¿Usted cree que la creación de fideicomiso ayuda a recibir los recursos de manera rápida, oportuna y se mejora el uso del dinero?

22.- ¿Cómo considera que fue la carga administrativa que se produjo de la operación del programa?

23.- ¿El Comité Escolar de Participación Social o la Asociación Promotora de Educación Comunitaria participó en la elaboración de la propuesta?

24.- ¿El comité escolar conoció del monto de los recursos y apoyos que recibió la escuela?

25.- ¿De qué manera participó el comité durante el proceso de solicitud y construcción de la obra y de la aplicación de los recursos?

26.- Estuvieron de acuerdo con la forma en que está diseñado el programa (Que le dieran el dinero al director)?

27.- ¿Que tendrían que saber los profesores para lograr más cosas (de infraestructura física) para sus escuelas?

28.- ¿Si su escuela volviera a ser seleccionada para el PEEARE volvería a participar?

29.- ¿Cómo se podría mejorar la operación del programa?

30.- ¿La aplicación de este programa se vinculó con la autoridad municipal?

GUIA DE ENTREVISTA A SUPERVISORES ESCOLARES

DATOS GENERALES

Nombre

Edad

Sexo

Antigüedad en el puesto

Formación profesional

Número de escuelas en las que ha laborado antes de la adscripción actual y puestos desempeñados

ANTECEDENTES PROFESIONALES

1.- ¿Cuántos años tiene de servicio?

2.- ¿Cuántos años en la supervisión?

3.- ¿Ha sido preparado formado o capacitado para realizar actividades de gestión académica?

4.- ¿Ha sido capacitado para brindar apoyo técnico y/o pedagógico a las escuelas de su zona escolar?

EXPERIENCIA EN EL PEEARE

5.- ¿Usted apoyó la aplicación del programa PEEARE en las escuelas primarias?

¿Cómo fue este apoyo?

6.- ¿Usted recibió los recursos del componente 3 de PEEARE destinados a atender las necesidades de infraestructura y equipamiento de la supervisión escolar?

¿Cómo se aplicaron los recursos?

7.- ¿Usted recibió los recursos del componente 3 del PEEARE dirigidos a fortalecer el acompañamiento a las escuelas? ¿Cómo se aplicaron los recursos?

8.- ¿Cómo evaluaría el ejercicio de los recursos?

9.- ¿Considera que el PEEARE atiende las problemáticas de la educación en Oaxaca?

10.- A partir de las visitas que ha realizado a las escuelas ¿cómo ha visto la aplicación del programa PEEARE en los distintos planteles?

GUIA DE ENTREVISTA A DIRECTORES QUE RENUNCIARON AL PROGRAMA

1.- ¿Podría describirnos el proceso a través del cual le invitaron a participar en el Programa Escuelas de excelencia para Abatir el rezago educativo?

2.- ¿Qué situaciones o acontecimientos lo motivaron a no seguir participando del programa?

3.- ¿Le gustaría integrarse al proceso o definitivamente ya no se encuentra interesado en participar? ¿Por qué?

4.- ¿Qué sugeriría para que el programa mejorara?

5.- ¿En qué tipo de programas si participaría?

6.- ¿Su escuela tiene algunas necesidades? ¿Qué necesidades de la escuela encuentra como prioritarias?

7.- ¿Cómo cree que podrían solventarse?

GUIA DE ENTREVISTA A COMITES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

1.- ¿Participaron en elaboración de la ruta de mejora de la escuela?

2.- ¿Conocen el monto de los recursos asignados por el PEEARE?

3.- ¿Cómo integrantes Comité Escolar de participación social presentan un informe de actividades al finalizar el ciclo escolar?

4.- ¿Están de acuerdo con la obra o mejoras realizada a la escuela?

5.- ¿Esta obra como resuelve las problemáticas que enfrenta la escuela? ¿Esta es la obra que ustedes querían?

6.- ¿Esta forma de ejecutar la obra fue la más adecuada? como podría mejorarse la construcción de obras en la escuela?

7.- ¿Qué otras necesidades tiene actualmente la escuela?

10.5 Guías de observación de campo

GUIA DE TRABAJO DE CAMPO

Lugar:	Fecha:		
Nombre de la escuela:			
Dirección:			
Zona escolar:	Clave de la escuela:		
Región:	Municipio:		
Número total de alumnos:	Niños:	Niñas:	
Deserción escolar en el ciclo escolar pasado:	Niños:	Niñas:	
Número total de profesores(as)	Hombres	Mujeres:	
La escuela se encuentra en un espacio:			
Monolingüe	bilingüe	multilingüe	
Qué lenguas se hablan en la región:			
Los profesores manejan la o las lenguas de la localidad			
Son originarios	son originarios pero no lo hablan	lo aprendieron	no lo hablan

Observaciones sobre el uso de la lengua							
OBSERVACIÓN EN ESCUELAS							
El transporte público llega a las instalaciones de la escuela?							NO
¿Cómo se transportan los estudiantes?							
Antigüedad del inmueble y estado de la construcción:							
¿Cuenta con luz eléctrica? ¿Cómo se resuelve la falta de luz eléctrica?							
¿Cuenta con agua potable? ¿Cómo se abastece de agua la escuela?							
Cuenta con baño		Cuenta con Letrina			cuenta con hoyo negro		
Número de aulas		biblioteca	salón de usos múltiples		laboratorio de computo		
TIPO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS INMUEBLES							
Madera (cuantas)	Cemento (cuantas)	Ladrillo/tabique (cuantas)		otro (especificar)			
EQUIPAMIENTO DE LAS AULAS Y/O ESPACIOS EDUCATIVOS							
Pizarrón	Pintarrón	mesas con sillas	butacas	escritorios	libreros	equipo de computo	
Otros y/o especificaciones (Estado del mobiliario):							

10.6 Escalas de opinión

Escala de opinión de FUNCIONARIOS respecto a su desempeño en el programa PEEARE.

COORDINADOR DEL PROGRAMA

En una escala del 1 al 5 en donde 1 es el puntaje menor y 5 el mayor como evaluaría los siguientes aspectos.

Desde su posición de coordinador del PEEARE ha logrado:

	1 Nunca	2 Casi nunca	3 Algunas veces	4 Casi siempre	5 Siempre
Conocer los objetivos del programa					
Conocer las reglas de operación					
Impulsar un trabajo coordinado con las áreas académica y administrativa del programa					
Establecer mecanismos adecuados para la relación interinstitucional con instancias como el IOCIFED, INEFED y BANSEFI.					
Establecer mecanismos de comunicación efectiva con la coordinación federal del programa					
Analizar periódicamente la situación del programa					
Proponer acciones para mejorar su operación					
Resolver conflictos que afectan o limitan su operación					
Resolver conflictos internos del equipo que coordina el proyecto					
Generar canales de comunicación efectiva con sus subordinados					
Atender a las demandas y expectativas del profesorado beneficiario del programa					

Escala de opinión de FUNCIONARIOS respecto a su desempeño en el programa PEEARE.

Coordinador/a académico

En una escala del 1 al 5 en donde 1 es el puntaje menor y 5 el mayor como evaluaría los siguientes aspectos.

Desde su posición de coordinador del PEEARE ha logrado:

	1 Nunca	2 Casi nunca	3 Algunas veces	4 Casi siempre	5 Siempre
Conocer los objetivos del programa					
Conocer las reglas de operación					
Impulsar un trabajo coordinado con el área financiera del programa					
Establecer mecanismos adecuados para la relación interinstitucional con instancias como el IOCIFED, INEFED y BANSEFI.					
Establecer mecanismos de comunicación efectiva con la coordinación federal del programa					
Analizar periódicamente la situación del programa					
Proponer acciones para mejorar su operación					
Resolver conflictos que afectan o limitan su operación					
Resolver conflictos internos del equipo que coordina el proyecto					
Generar canales de comunicación efectiva con sus subordinados					
Atender a las demandas y expectativas del profesorado beneficiario del programa					

Escala de opinión de FUNCIONARIOS respecto a su desempeño en el programa PEEARE.

Coordinador/a financiero

En una escala del 1 al 5 en donde 1 es el puntaje menor y 5 el mayor como evaluaría los siguientes aspectos.

Desde su posición de coordinador del PEEARE ha logrado:

	1 Nunca	2 Casi nunca	3 Algunas veces	4 Casi siempre	5 Siempre
Conocer los objetivos del programa					
Conocer las reglas de operación					
Impulsar un trabajo coordinado con el área académica del programa					
Establecer mecanismos adecuados para la relación interinstitucional con instancias como el IOCIFED, INEFED y BANSEFI					
Establecer mecanismos de comunicación efectiva con la coordinación federal del programa					
Analizar periódicamente la situación del programa					
Proponer acciones para mejorar su operación					
Resolver conflictos que afectan o limitan su operación					
Resolver conflictos internos del equipo que coordina el proyecto					
Generar canales de comunicación efectiva con sus subordinados					
Atender a las demandas y expectativas del profesorado beneficiario del programa					

Escala de opinión de FUNCIONARIOS respecto a su desempeño en el programa PEEARE.

BANSEFI

En una escala del 1 al 5 en donde 1 es el puntaje menor y 5 el mayor como evaluaría los siguientes aspectos.

Desde su posición de Coordinador Regional de BANSEFI ha logrado:

	1 Nunca	2 Casi nunca	3 Algunas veces	4 Casi siempre	5 Siempre
Conocer los objetivos del programa					
Conocer las reglas de operación					
Impulsar un trabajo coordinado con el área de coordinación del programa					
Establecer mecanismos adecuados para la relación interinstitucional con instancias como el IOCIFED, INEFED y IEEPO.					
Establecer mecanismos de comunicación efectiva con la coordinación federal y/o estatal del programa					
Analizar periódicamente la situación del programa					
Proponer acciones para mejorar su operación al interior de BANSEFI					
Resolver conflictos que afectan o limitan su operación					
Resolver conflictos internos del equipo que opera el programa					
Generar canales de comunicación efectiva con sus subordinados					
Atender a las demandas y expectativas de los directores escolares beneficiarios del programa					

Escala de opinión de Directores escuelas beneficiadas del PEEARE

Marque con una X la respuesta que más se acerque a su opinión.

	Excelente	Buena	regular	deficiente	Mala
¿Cómo ha sido su relación con el IOCIFED?					
¿Cómo ha sido su relación con la dirección del programa?					
¿Cómo calificaría la orientación recibida por el INEFED respecto al avance y operación de la obra?					
¿Cómo calificaría el trabajo del constructor que realiza o realizó la obra?					
Cómo calificaría la pertinencia del PEEARE?					

	Siempre	Algunas veces	Nunca
Considera que el PEEARE fortaleció su autonomía para la gestión?			
Considera que los apoyos recibidos del PEEARE mejoraron las condiciones de infraestructura y equipamiento			

El IEPO ha atendido sus dudas y necesidades referentes al proyecto			
Considera que los apoyos que otorga el PEEARE logran disminuir los factores que producen el rezago educativo en las escuelas?			
Considera que el PEEARE motivo al supervisor escolar a involucrarse en la asistencia y acompañamiento a la escuela?			