

MEJORANDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN MÉXICO

Claudia Santizo Rodall

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo presenta los resultados de un estudio sobre la implementación del programa para mejorar la calidad de la educación llamado: Programa de Escuelas de Calidad (PEC).¹ El estudio se enfoca a evaluar los grados de transparencia, rendición de cuentas y participación social generados por ese programa. Los resultados del estudio muestran que la rendición de cuentas y transparencia son promovidas por los actores más activos de las comunidades escolares con el propósito de promover la participación social.

El PEC inició en 2001 y entre sus propósitos se encuentran promover en las escuelas las relaciones horizontales donde se compartan responsabilidades entre los directores de las escuelas, los docentes y los padres para mejorar la educación de los niños y las condiciones de las escuelas. Esto implica modificar la cultura burocrática en el sector.

El PEC promueve la participación de la comunidad a través de la formulación e implementación, en cada comunidad escolar, de un *proyecto escolar* el cual debe promover la calidad en la educación y el mejoramiento del ambiente en donde los niños reciben educación. Para lograr esos propósitos el PEC asigna recursos financieros a cada escuela participante. Estos recursos financieros son administrados directamente por las comunidades escolares. En consecuencia, para el PEC es importante que los miembros de las comunidades escolares exijan transparencia y rendición de cuentas en relación con los objetivos de su proyecto escolar y el uso de los recursos financieros. Estos pueden ser medios para promover la eficiencia y eficacia en el desarrollo del PEC. Además, la supervisión del uso de los recursos en las comunidades escolares puede prevenir posibles prácticas de corrupción.

El presente artículo introduce los resultados del análisis de la implementación del PEC para subrayar que los mecanismos sociales de supervisión pueden prevenir prácticas corruptas en las escuelas, sin eliminar la posibilidad de introducir otros mecanismos formales para auditar la asignación de recursos públicos.

La estrategia de implementación del PEC tiene como base la construcción de redes de política incluyentes o ampliadas donde los actores, o las comunidades escolares, toman decisiones basadas en la negociación. Esto permite mejorar la rendición de cuentas y establecer mecanismos para promover

¹ Se agradece el apoyo institucional proporcionado por el Lic. Jesús Álvarez Gutiérrez, Coordinador Nacional del PEC, al momento de llevar a cabo esta investigación. Los resultados de la misma son responsabilidad de los autores.

la transparencia en la gerencia pública. En consecuencia, los principios del PEC pueden derivar en una lucha en contra de la corrupción desde la unidad básica en el sistema educativo: la escuela. También, la propuesta de organización del PEC se fundamenta en principios de la nueva gerencia pública donde las relaciones de poder, en las escuelas, se definen a través de la participación de la comunidad, con lo cual se establecen pesos y contrapesos entre sus miembros.

Para este estudio, la Coordinación Nacional del PEC financió el análisis de 25 escuelas en cinco estados Mexicanos el cual se llevó cabo desde julio hasta septiembre del 2003. Los resultados del estudio y las posibilidades de éxito en la ejecución de este programa son discutidos en este artículo.

2. DISEÑO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

El PEC promueve la participación de la comunidad escolar a través de la elaboración y ejecución de un proyecto escolar que debe mejorar la calidad de la educación y el ambiente en el que aprenden los niños. Eso implica que el proyecto debe ser el producto de negociaciones, entre los miembros de la comunidad escolar, para definir las necesidades prioritarias en las escuelas. Por esta razón, en las escuelas que participan en el PEC se están desarrollando relaciones de dependencia mutua entre los miembros de la comunidad escolar, lo cual los obliga a negociar y a establecer acuerdos para alcanzar los objetivos educativos propuestos en su proyecto escolar.

En cada escuela participante en el PEC se forma un Consejo Escolar de Participación Social (en adelante, Consejo Escolar) el cual se encarga de formular y ejecutar un proyecto propio. Cada Consejo Escolar esta integrado por: el Director de la escuela que es el presidente del Consejo Escolar, el Presidente de la Asociación de Padres de Familia que es el Vicepresidente del Consejo Escolar, y un representante de los docentes que es al mismo tiempo el representante del Sindicato Nacional de Docentes en una determinada escuela.

Tres grupos de estructuras administrativas se involucran en la implementación del PEC. El primero está integrado los Consejos Escolares que son los encargados de la implementación del PEC en las escuelas. Un segundo grupo comprende la Coordinación Nacional y las Coordinaciones Estatales del PEC integradas, ambas, por autoridades educativas. En este segundo grupo se encuentran los enlaces o vínculos del sector educativo, quienes mantienen contacto entre las Coordinaciones Estatales del PEC y las escuelas, entre ellos se encuentran: los Jefes de Sector, los Supervisores Escolares y sus respectivos Asistentes Técnico Pedagógicos. Finalmente, en un tercer grupo se encuentran los Consejos de Participación Social Estatales y Municipales. Su principal función es apoyar las actividades de desarrollo del Programa mediante la asignación de recursos financieros, o en es PEC ie, para las escuelas.

Los Consejos Escolares tienen relación directa, a través de informes y evaluaciones, con la Coordinación Estatal del PEC. En un segundo nivel, los Consejos Escolares se relacionan con los jefes de sector, supervisores y sus respectivos asistentes técnico-pedagógicos; estos últimos son el vínculo entre las escuelas y las autoridades educativas estatales en el PEC. Finalmente, las reglas de operación del PEC crearon un tercer tipo de relaciones, que son indirectas, entre los Consejos Escolares y los Consejos Estatales y Municipales de Participación Social.

Las reglas de operación del PEC establecen que será el Consejo Estatal de Participación Social el que seleccione a las escuelas que se integrarán al PEC cada año. También, Los Consejos Municipales

de Participación Social promoverán la integración de escuelas al PEC. Ambos Consejos, estatal y municipal, son responsables de promover la asignación de recursos adicionales para los proyectos escolares los cuales pueden ser provistos por el sector social y privado en la comunidad. Estos Consejos también deben conocer las evaluaciones del proyecto y dar seguimiento al desarrollo del proyecto escolar en cada escuela.

Los jefes de sector, supervisores y sus respectivos asistentes técnico-pedagógicos además de vincular a las escuelas con las autoridades deben validar la integración de los Consejos Escolares y promover y apoyar la participación de las escuelas en el PEC. Ellos también deberían promover la creación de una red de escuelas de calidad para el intercambio de experiencias.

Otras instancias relacionadas con la operación del PEC no se incluyen en la investigación de campo. Sin embargo, su participación se refleja en las reglas de operación del PEC las cuales son el marco institucional de referencia. Estas instancias relacionadas son los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales del PEC, los Comités de Dictaminadores del PEC y las Autoridades Estatales de Educación.

3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL PEC

Los recursos financieros para el PEC provienen de los gobiernos federal y estatales, y complementan los recursos financieros que cada Consejo Escolar logra reunir. Los recursos gubernamentales son administrados por la Coordinación Estatal del PEC la cual deposita los recursos asignados a cada proyecto escolar en cuentas mancomunadas cuyos titulares son: cada director de escuela y un representante de la asociación de padres de familia.

En cada escuela, su Consejo Escolar debe supervisar el uso de los recursos financieros del proyecto escolar. Entre las funciones de los Consejos Escolares se encuentran las siguientes: el aprobar el proyecto escolar, la administración de los recursos financieros del proyecto, y la supervisión del cumplimiento de los objetivos del proyecto². Estas funciones se encuentran en las Reglas de Operación del PEC, además en cada estado la Coordinación Estatal del PEC distribuye folletos informativos explicando las funciones de los Consejos Escolares y las responsabilidades de cada uno de sus miembros³.

El monto de recursos que se logra reunir para los proyectos escolares muestra el grado de compromiso de los actores involucrados con la ejecución del PEC. El esquema financiero del PEC establece un sistema de rendición de cuentas horizontal y vertical. Los Consejos Escolares deben rendir cuentas, de manera vertical, al gobierno federal y estatal con lo cual se busca promover el uso transparente y eficiente de los recursos financieros. Los Consejos Escolares también deben rendir cuentas de manera horizontal sobre el impacto y el uso de todo tipo de recursos en las escuelas a la comunidad escolar y a los donadores.

² Los Consejos Escolares para la participación social fueron creados desde 1993 por la Ley General de Educación (ver Artículos 68 a 73). Cuando se creó el PEC, en el 2001, se les dieron funciones concretas en el programa.

³ En la práctica, cada una de las Coordinaciones Estatales del PEC en los estados analizados distribuyó folletos de diversa extensión, publicados por las autoridades educativas estatales. Por ejemplo, en Aguascalientes es una sola página, en Baja California son 39, y en Zacatecas son 8 páginas.

También los donadores del sector privado que colaboran con la ejecución del proyecto escolar tendrían derecho a pedir informes para conocer el impacto de los recursos en la calidad de la educación, aunque las reglas del PEC no lo establecen. Los principios de la nueva gestión pública, como los que cultiva la administración del PEC, favorecen la mutua rendición de cuentas (como lo sugiere Behn, 2003⁴) entre los miembros de las escuelas de educación básica.

Tanto la descentralización como la llamada “nueva gerencia pública” enfatizan la necesidad de que los actores realicen negociaciones y establezcan acuerdos para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas. Esto constituye una nueva forma de gobernabilidad que va más allá, o se diferencia, de las relaciones jerárquicas y burocráticas tradicionales. Estas formas de gobernabilidad son analizadas por la teoría de *redes de política pública* (Marsh, 1998; Marsh y Smith, 1996, 2000; Nunan, 1998; Rhodes y Marsh, 1992a, 1992b; Santizo, 2002).

El análisis de las redes de política enfatiza las interacciones entre actores (negociaciones) y el intercambio de recursos que tiene como justificación una situación de interdependencia (Benson, 1982). Las interdependencias pueden surgir en relación a recursos materiales, financieros y políticos o debido a la posesión de información y conocimiento por parte de algunos de los actores que se encuentran interactuando.

Para analizar la *rendición de cuentas* (o *accountability*) entendida ésta como la obligación de informar, explicar o justificar algo, es decir, de ser responsable ante alguien⁵, se necesita considerar algunos supuestos sobre los intereses y objetivos de los actores gubernamentales. Un supuesto es que los actores gubernamentales tienen como interés y objetivo propio la promoción del interés público (Laffont, 2000).

Este supuesto ha sido cuestionado en diferentes formas (Simon, 1957, 1997; Tsebelis, 1990; Williamson, 1996). En la práctica, los actores poseen información privada y pueden obtener beneficios de ello. Este es un problema importante en el sector público porque en el mejor de los escenarios provoca decisiones que no son eficientes ni efectivas y, en el peor de los escenarios, facilitan el surgimiento de la corrupción, entendida como procesos decisivos que promueven el beneficio personal⁶. Hay muchos factores que afectan las decisiones en las redes de política, y como consecuencia afectan los grados de transparencia y rendición de cuentas, que son relevantes para prevenir prácticas que pueden involucrar la corrupción o la búsqueda de beneficios personales.

⁴ Robert D. Behn (2003) promueve la idea de crear redes de *responsabilidad mutua y colectiva* en el sector educativo. De manera que “cada uno de nosotros acepte su responsabilidad en la tarea de mejorar la educación” (2003:43). Él enfatiza que cada uno de nosotros quiere ser el supervisor de los demás, es decir que sólo le rindan cuentas a uno, pero propone que pensemos en nosotros como responsables ante los demás y que en cualquier momento podemos ser supervisados (2003:56). Su propuesta es terminar con el concepto tradicional de rendir cuentas de manera jerárquica y dejar de pensar en sistemas de rendición de cuentas unidireccionales. Esto es importante en particular en los sistemas educativos en donde cada quien piensa en términos de supervisar sólo a los educadores (2003:55-56), o en términos de supervisar a alguien más sin pensar que nosotros podemos ser supervisados. Una situación diferente se presenta en las redes de responsabilidad mutua en donde los padres de familia no son concebidos como clientes, o consumidores, ni como los que sólo pueden supervisar a otros. Ellos son concebidos como corresponsables (*partners*) de la educación que reciben sus hijos (2003:62).

⁵ Según The Random House Dictionary of the English Language, 1987.

⁶ Véase la página electrónica de Transparency International en www.transparency.org.

4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Los resultados de la investigación de campo se presentan en esta sección. Se realizaron 25 estudios de caso que corresponden a 25 escuelas, que participan en el PEC desde el 2001, ubicadas en cinco estados del país. El supuesto básico que guía esta investigación es que la intensidad y dinamismo de las negociaciones en las comunidades escolares dependen del *grado de participación o involucramiento de los actores*. En algunos casos no es extraño que dominen los liderazgos de algunos de los actores, particularmente de aquellos que tienen algún tipo de autoridad lo cual puede implicar que las decisiones sean tomadas por esos líderes y aceptadas pasivamente por los otros miembros de la comunidad.

Otro factor que condiciona el nivel de participación social es *la información y el conocimiento de los actores* sobre una situación determinada. La información abarca diversos aspectos como el conocimiento de las reglas formales del PEC; sus objetivos, el conocimiento de los derechos y obligaciones adquiridas al formar parte del PEC; la participación durante la formulación del proyecto; y el conocimiento de cómo se selecciona a los proveedores de servicios y de materiales de construcción. Estos y otros tipos de asuntos se discuten en las sesiones de los Consejos Escolares. El conocimiento y la información de cada uno de estos elementos mostrarían el grado de participación de los actores y la calidad de las decisiones que están siendo tomadas.

El dominio de ciertos intereses sobre otros en los Consejos Escolares tendrá un efecto en los objetivos de transparencia, rendición de cuentas y efectividad que se propone el PEC. El dominio de un interés particular tiene que explicarse tomando en cuenta el efecto que tendrá en los objetivos del proyecto escolar, sin embargo, este es un asunto que va más allá del cumplimiento de las reglas de operación de PEC y se relaciona con la esfera de relaciones políticas dentro de cada comunidad escolar. Considerando esto, el presente análisis no está centrado en los mecanismos formales o legales del funcionamiento del PEC, sino en la manera en que éstos son interpretados por los actores, la manera en que ellos los perciben y utilizan durante el proceso de hechura de decisiones.

5. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación utilizó métodos cualitativos como son: entrevistas semi-estructuradas y análisis documental. En las entrevistas semi-estructuradas el investigador debe cubrir los temas incluidos en la guía de entrevistas, al mismo tiempo permitir que el entrevistado exprese su punto de vista sobre los asuntos en cuestión y amplíe las respuestas guiado por los intereses del investigador. El investigador debe buscar que las respuestas sean claras y que el entrevistado haga más amplias sus respuestas en aquellos asuntos que interesan para la investigación, principalmente cuando los significados y las opiniones no son claras para el investigador o el entrevistador (May, 1997). Al seguir esta técnica el investigador tiene que interpretar el contenido de las respuestas en relación a las características del contexto en el cual la entrevista tuvo lugar. En este tipo de entrevistas es importante tomar nota de los términos utilizados por los entrevistados pues es parte de la información que permitirá el entendimiento de los puntos de vista de los entrevistados y de sus intereses en asuntos específicos.

6. SELECCIÓN DE CASOS Y ACTORES

La Coordinación Nacional del PEC seleccionó cinco estados del país, de los cuales tres fueron estados en donde el funcionamiento del Programa es considerado exitoso de acuerdo al funcionamiento de los Consejos Escolares y la capacidad de las Coordinaciones Estatales para hacerse cargo del programa. El resto de los estados se caracteriza por presentar algunas dificultades para lograr el funcionamiento de los Consejos Escolares o para ejecutar el Programa desde las Coordinaciones Estatales.

En cada estado el método de selección de escuelas fue el siguiente: La coordinación nacional solicitó a los titulares de las Coordinaciones estatales del PEC que seleccionarán cinco escuelas de las cuales tres deberían mostrar un funcionamiento aceptable de los Consejos Escolares, y dos que mostrarán dificultades en la operación de sus Consejos Escolares. En cada escuela, se identificó a cuatro actores que deberían estar al tanto de las actividades de los Consejos. Ellos son: el supervisor escolar, el director de la escuela, un docente y un padre de familia. Las entrevistas se hicieron por separado para crear un ambiente donde los entrevistados se sintieran libres de expresar su opinión y percepción del PEC. Además se les prometió resguardar su identidad.

Los cinco estados seleccionados fueron: Aguascalientes y Estado de México, como estados en donde el programa no estaba teniendo los resultados esperados; y Baja California, Campeche y Zacatecas como estados en donde el programa estaba mostrando resultados satisfactorios. El total de entrevistas realizadas fue de 118.

7. VARIABLES ANALIZADAS

Las variables analizadas corresponden a participación social, transparencia y rendición de cuentas en los Consejos Escolares. En el estudio de campo, se obtuvo información para otorgar una calificación a cada una de esas variables de análisis de acuerdo a los resultados observados en la ejecución del PEC. Las entrevistas realizadas en las escuelas buscan obtener información en aspectos tales como: ¿Quiénes toman decisiones en la comunidad escolar? ¿Quiénes son más activos o predominan en esas decisiones? ¿Quiénes son actores pasivos o activos? ¿Cómo fluye la información en las comunidades escolares? ¿Cómo se informa a las comunidades escolares de las decisiones que se relacionan con el proyecto escolar y del impacto de esas decisiones en los resultados de los proyectos escolares?

Las variables de análisis son al mismo tiempo resultados (*outcomes*) relevantes del proceso de negociaciones que se establecen durante la ejecución del PEC en las redes de política en cada escuela. Estas variables presentan un diferente grado de desempeño, por ejemplo el mayor o menor grado de participación social o bien, el mayor o menor grado de transparencia. Para obtener una calificación del grado de desempeño de esas variables, se califica a cada de las respuestas relacionadas con cada una de las variables analizadas con la siguiente escala:

0 = bajo desempeño,

1 = desempeño apegado a las reglas del PEC,

2 = desempeño alto.

De esta manera se obtiene una calificación promedio que mide el grado de desempeño de cada escuela analizada con relación a cada una de las variables estudiadas.

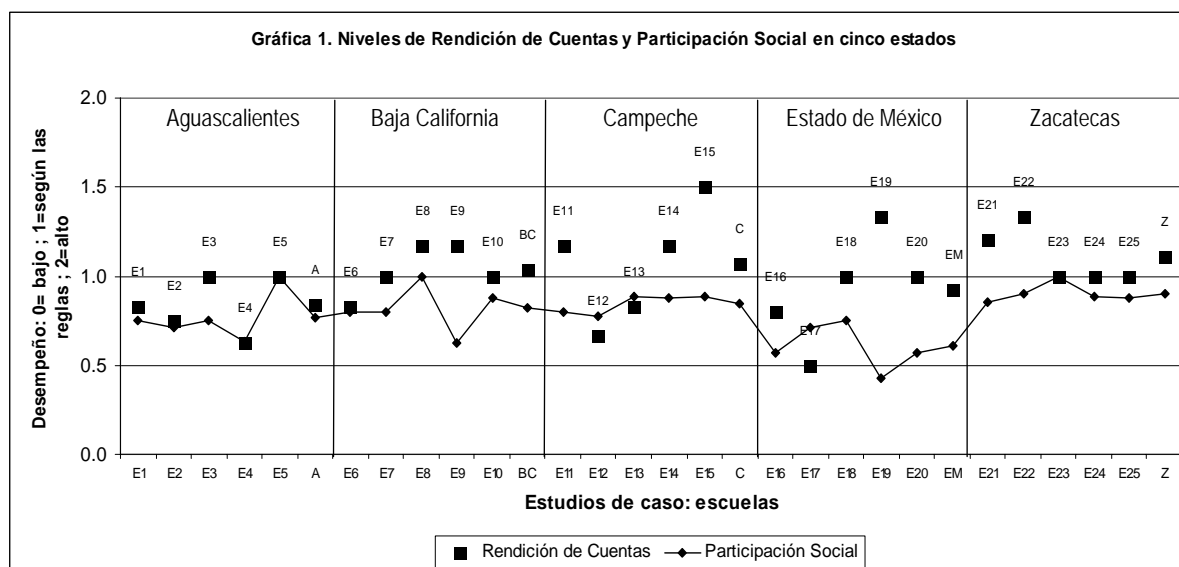
8. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

8.1 Participación social: intensidad de las negociaciones en las redes de política para la implementación

La participación social es una variable relevante para medir, por un lado, el grado de compromiso asumido por la comunidad escolar y, por otro, la capacidad de establecer los pesos y contrapesos necesarios para garantizar un uso eficiente de los recursos y, como consecuencia de ello, limitar la realización de prácticas de corrupción. La participación social es entonces la variable que mide la intensidad con la cual se realizan negociaciones en las redes de política de las escuelas del PEC que aquí se analizan.

La participación social se relaciona con la actividad de los actores en la comunidad escolar, ya sea en la elección de representantes de maestros y padres de familia de los consejos escolares; la participación de los actores en la elaboración, aprobación e implementación del proyecto escolar; o en las decisiones de cómo gastar los recursos. La participación social de los padres de familia se observa cuando son organizados eventos especiales para recolectar fondos para el proyecto escolar. Todas esas actividades implican la realización de negociaciones intensas entre el director, los docentes y los padres de familia.

En la gráfica 1 se presenta el resultado del estudio referente a los niveles de participación social y rendición de cuentas que cada escuela analizada logró establecer. En la gráfica 1 se observa que en la mayor parte de las escuelas analizadas la participación social se encuentra por debajo de la unidad, o el valor de *uno*, lo cual indica que la participación social de la comunidad escolar, en promedio, es menor a la establecida por las reglas de operación del PEC.



Lo anterior se debe en parte, a los siguientes factores: apatía de los padres de familia para involucrarse en los asuntos de la escuela y la apatía de algunos docentes para comprometerse dedicando horas extra de trabajo al proyecto. Esta situación se detectó en las escuelas: E4, E6, E7, E9, E11 y E12.

No es de extrañar que se obtengan estos resultados considerando que, en ocasiones, el PEC se ejecuta en escuelas ubicadas en zonas marginadas donde los padres de familia no disponen fácilmente

de recursos económicos para cubrir la contrapartida. Por ejemplo, las reglas de operación del PEC durante el 2001, requerían que las escuelas reunieran 66,666.00 pesos para recibir un monto máximo de 300,000 pesos para desarrollar su proyecto escolar; y durante 2002 y 2003 cada escuela debía contribuir con 75,000.00 pesos para recibir una cantidad máxima de 200,000 pesos para su proyecto escolar anual. En la práctica, cada una de las escuelas enfrentó diferentes niveles de dificultad para reunir esos recursos.

Además, la ausencia de una amplia participación social en México es producto de la excesiva centralización del sistema político en donde el acceso a las políticas era restringido en todos los niveles y en cada etapa del proceso de las políticas públicas. El sistema político mexicano cultivó la exclusión social durante varias décadas. A pesar de este hecho, la participación social ha aumentado en las políticas mexicanas, aunque es cierto que en el ámbito escolar la participación está teniendo un crecimiento lento, como lo muestra la gráfica 1.

La situación descrita no implica la ausencia de redes de política, por el contrario éstas emergieron desde que el PEC empezó. Aunque en varios casos diferentes tipos de liderazgos, como los de padres de familia o líderes de la comunidad, han activado junto con las autoridades educativas (directores, docentes y supervisores) a las redes que están latentes. Esto puede explicar los altos niveles en las medidas de rendición de cuentas en la mayoría de las escuelas analizadas, los cuales están por arriba de los estándares establecidos por las reglas de operación del PEC. Se puede concluir que, como resultado de las actividades observadas en las escuelas analizadas, las negociaciones en las redes dependen fundamentalmente de las relaciones preexistentes en las escuelas, las cuales determinan la intensidad de las negociaciones en los Consejos Escolares, así como el nivel de la participación de los actores y sus relaciones con los miembros de la comunidad social o el entorno escolar.

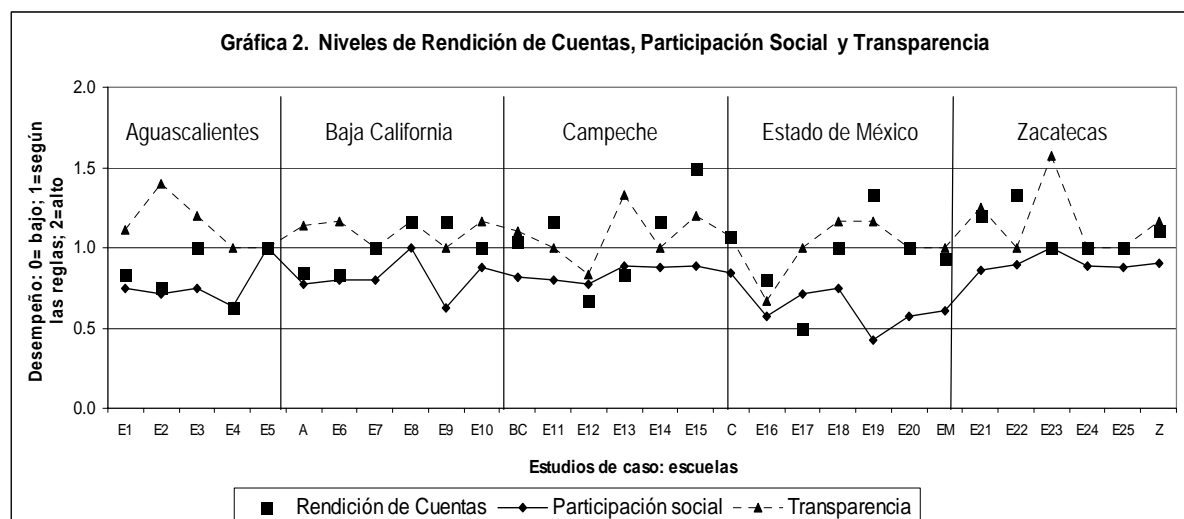
La ejecución del PEC está reflejando la instalación de redes de política, en la mayoría de los casos con una membresía limitada, aun cuando la intención del PEC es que las redes se vuelvan más inclusivas. El hecho de que las redes de política sean estrechas, o de membresía limitada, no significa que no haya pluralidad, apertura y prácticas democráticas entre sus miembros.

8.2. Rendición de cuentas y transparencia

Anteriormente se discutió el significado de la variable Participación Social como un indicador de la intensidad o frecuencia de las negociaciones en las redes de política para la ejecución del proyecto escolar. Una baja participación social no necesariamente afecta en la misma dirección a los indicadores de las variables de rendición de cuentas y transparencia; es decir, una menor participación social no necesariamente conduce a una menor transparencia o bien a una menor rendición de cuentas.

Esto se puede explicar por el papel que juegan los miembros de la comunidad escolar que son más activos y que generalmente van a participar en los Consejos Escolares. Lo mismo puede decirse de la rendición de cuentas, ya que los padres de familia activos también demandan informes de lo que se hace en la escuela. Por ello, el director y los docentes se ven en la necesidad de contar con el apoyo y la participación de otros actores como son los padres de familia.

Las variables de transparencia y rendición de cuentas son, entonces, el resultado del comportamiento de los actores más activos en la comunidad escolar, es decir, del comportamiento de los miembros de los Consejos Escolares. El resultado obtenido de las entrevistas realizadas en cada una de las 25 escuelas se presenta en la gráfica 2.



Como se observa en la gráfica 2, la transparencia y la rendición de cuentas presentan, en general, valores mayores que los observados en la participación social. Esto indicaría que estas variables se comportarían hasta este momento de manera independiente a la participación social por las razones expuestas anteriormente, es decir, únicamente los actores más activos estarían ejecutando el PEC.

Niveles o calificaciones mayores fueron encontrados para las variables de transparencia y rendición de cuentas durante la ejecución del PEC, siendo menos elevada la participación social. Ésta última fue medida de acuerdo al grado de involucramiento de los docentes y padres de familia en los Consejos Escolares. En una encuesta de opinión que realizó la Secretaría de la Función Pública, en el 2003, se menciona el mayor conocimiento de los padres de familia y docentes sobre la ejecución del PEC cuando se le compara con su conocimiento sobre quiénes son sus representantes en los Consejos Escolares y con su nivel de participación directa en los Consejos Escolares. Estos resultados respaldan los encontrados en la presente investigación para las variables de rendición de cuentas y transparencia cuya calificación fue mayor que la de la participación social en los Consejos Escolares.

8.3. Desempeño por escuela

La mayoría de las escuelas analizadas han seguido las reglas de operación del PEC, como consecuencia, los requerimientos de las Coordinaciones Nacional y Estatales del PEC. Las diferencias entre las escuelas se encuentran en la manera en que las reglas son percibidas y ejecutadas. Las variaciones en la ejecución de las reglas están determinando los tipos de interacción que se observaron en las redes de política de cada una de las escuelas durante la ejecución de su proyecto escolar. La gráfica 3 muestra todos los estudios de caso analizados según su calificación promedio de desempeño (tal como se midió en este análisis) en cuanto a las variables de rendición de cuentas y transparencia. Como resultado, las escuelas fueron agrupadas en las siguientes tres categorías: desempeño alto, desempeño según las reglas, y desempeño bajo. Esta clasificación tuvo el propósito de asistir en la explicación de las características de las escuelas en cada grupo.

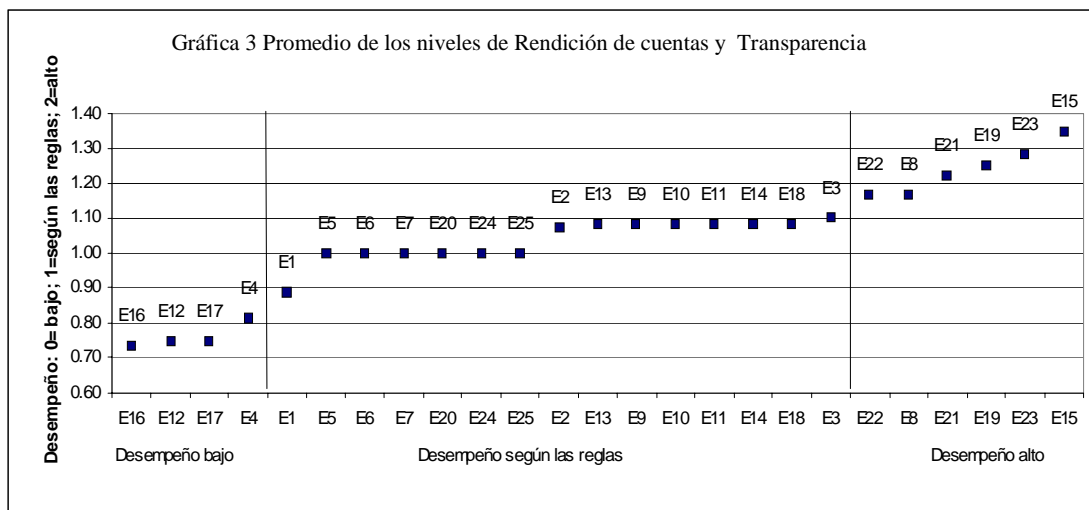
Aquellas escuelas en la categoría de *desempeño según las reglas* cumplen con la mayoría de las reglas de operación del PEC, aunque algunas reglas no sean observadas, este grupo de escuelas está más cerca del desempeño alto que del desempeño bajo y tienen como características principales las siguientes:

- Existe el conocimiento en la comunidad escolar de que la escuela está participando en el PEC.
- Existe la comunicación entre los docentes, algunos padres de familia activos y el director de la escuela.
- El director de la escuela, y en algunos casos el supervisor escolar, están interesados en mejorar las condiciones de la escuela a través de su participación en el PEC.

Por otro lado, aquellas escuelas en los grupos de alto y bajo desempeño se distinguen por las siguientes características:

Las escuelas en el grupo de *alto desempeño* y aquellas en el de *bajo desempeño* constituyen los extremos opuestos de los parámetros con los cuales, en el presente análisis, se calificó a las actividades relacionadas con la ejecución del proyecto escolar tal como lo conciben las reglas de operación del PEC. En este sentido, las escuelas con alto desempeño en el desarrollo de su proyecto escolar al mismo tiempo que cumplen con las reglas fortalecen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Los miembros de las escuelas con alto desempeño podrían compartir sus experiencias con los miembros de escuelas que tienen, según las reglas, un desempeño bajo.

Las escuelas con alto desempeño se caracterizan por desarrollar su trabajo de manera colegiada. También existe participación activa de los integrantes del Consejo Escolar y, en algunos casos, los Consejos Escolares se dividen en comisiones para cumplir con los distintos requisitos del proyecto escolar. En estas escuelas, se informa a la comunidad escolar constantemente sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto.



En general, aquellas escuelas clasificadas como de *alto desempeño* proveen información regularmente a los consejos escolares y a la comunidad escolar y, también, tienen mecanismos para obtener sus puntos de vista. Mientras que en las escuelas de *bajo desempeño*, aún cuando organizan

reuniones al principio y al final del ciclo escolar, la información proporcionada por padres de familia y docentes presenta contradicciones. Las escuelas en estos dos grupos no presentan informes escritos a los donadores, como son presidentes municipales y empresarios locales, sobre la utilización de los recursos financieros que fueron donados.

En relación a las adquisiciones, las escuelas con *alto desempeño* comparan precios y la calidad de los productos para evaluar sus opciones antes de comprar. En esta actividad tanto los docentes como los padres de familia comparten responsabilidades, es decir se turnan para buscar precios, y las decisiones se hacen en las reuniones de consejo escolar y en las reuniones de la asociación de padres de familia. En estas reuniones también se informa sobre el trabajo realizado y el que aún falta por realizar. En contraste, en algunas de las escuelas de *bajo desempeño* los docentes y los padres de familia no saben quién o quiénes fueron los responsables de las decisiones y cómo fueron las decisiones tomadas. Ejemplos de algunas decisiones importantes que no se tomaron de manera colegiada en los consejos escolares fueron: la lista de adquisiciones consideradas prioritarias, la elaboración de diagnósticos acerca de las necesidades de las escuelas y la formulación del proyecto escolar.

Es importante mencionar que las variables que se analizan integran elementos derivados del proceso de formulación, ejecución y evaluación de los proyectos escolares. Como consecuencia, aspectos positivos y negativos de cada una de estas variables se encontraron en cada una de las escuelas pero las diferencias (para otorgar calificaciones) entre las variables fueron posibles por el predominio de algunos factores sobre otros. Como resultado, algunas de las escuelas con mejor desempeño obtuvieron en promedio una calificación superior al valor de 1 en la rendición de cuentas, así como en transparencia. En otras palabras, estas escuelas mostraron niveles de desempeño superiores al esperado cuando se cumple con las reglas del PEC. Por otro lado, aquellas escuelas con *bajo desempeño*, como las escuelas E4, E12, E16 y E17 obtuvieron calificaciones por debajo de *uno*. Dadas las diferencias entre los grupos sería posible transformar a las escuelas de bajo desempeño en escuelas de desempeño alto al aumentar la cantidad de información que las Coordinaciones Estatales del PEC les brindan a las escuelas, y a través del intercambio de experiencias entre escuelas en diferentes niveles de desempeño que comparten el mismo territorio, es decir, el mismo municipio o la misma zona escolar.

9. CONCLUSIONES

El diseño del PEC promueve la formación de redes de política en cada escuela para la ejecución de su proyecto escolar. Su formación depende, en cada escuela, no de los mecanismos establecidos por el PEC sino, en buena medida, de las condiciones locales y la cultura o las convenciones sociales de participación de la comunidad, así como de la legitimidad de los liderazgos en las comunidades escolares.

En este estudio se mostraron como determinantes para que el PEC origine una verdadera red de política pública el grado de convergencia de tres componentes: supervisores sensibles y motivados por el programa, directores y docentes preocupados y capacitados en gestión escolar, y algunos liderazgos de padres de familia activos. Cuando estas condiciones se reúnen el PEC es ejecutado exitosamente, la transparencia de su gestión es creciente, y los mecanismos de rendición de cuentas se perfeccionan cotidianamente.

El estudio identificó un desempeño alto en seis de los 25 casos analizados. Sin embargo, la mayor parte de las escuelas muestran niveles de desempeño que cumplen con los requerimientos o las reglas del PEC. Se identificaron cinco casos en donde la situación encontrada aun dista de la deseada por el PEC, lo cual se debe a la falta de compromiso con el proyecto escolar de algunos de los actores. Por ejemplo, supervisores que no se interesan y comprometen con los proyectos escolares, directores y docentes que no son sensibles, o no tienen la capacitación necesaria para desempeñar un papel más abierto y eficaz en el programa, o padres de familia que no están interesados o informados sobre el nuevo papel que deben desempeñar en los Consejos Escolares.

Conviene destacar las principales dificultades observadas en la ejecución del PEC, entre éstas se encuentran:

- A. La planeación requiere de la construcción de acuerdos entre los miembros de las escuelas en asuntos como: el establecimiento de metas. Por lo tanto, los requisitos del PEC implican un creciente monto de negociaciones para llevar a cabo el plan de acción acordado o aceptado por los integrantes de los Consejos Escolares. Las negociaciones, sin embargo, requieren de una inversión de tiempo para explicar y convencer a los otros sobre lo que cada integrante del Consejo Escolar debe hacer. Por esta razón es aconsejable institucionalizar la *responsabilidad mutua* al proveer información sobre los beneficios de la misma.
- B. En la práctica, la búsqueda de financiamiento requiere tiempo del director, los docentes y los padres de familia en las escuelas. Esto no es del agrado de los directores y docentes los cuales tienen una agenda educativa que cumplir, establecida por la autoridad educativa federal y estatal, y la búsqueda de financiamiento reduce su tiempo para cumplir con el programa académico. En algunos estados, la Coordinación Estatal del PEC está ayudando a las escuelas al promoverlas en sus municipalidades. Las Coordinaciones Estatales del PEC deberían tener una estrategia para informar a todos los posibles donadores y acercarlos a las escuelas. El reconocimiento social de las acciones de los donadores, por parte de los sistemas educativos estatales, podría motivarlos a acercarse a las escuelas. También es un asunto importante el hacer las donaciones deducibles de impuestos mediante la emisión de comprobantes fiscales por medio de la Coordinación Estatal del PEC.
- C. El involucramiento de los padres de familia no ha sido fácil porque tradicionalmente ellos no eran tomados en cuenta en las actividades escolares. En algunas escuelas, los docentes han dedicado tiempo para explicar a los padres de familia como pueden ayudar en casa con la educación de sus hijos.
- D. La mayoría de los docentes solía tener “salones de puertas cerradas”. Lo que el PEC está haciendo, es abrir el diálogo en las escuelas pues los docentes tienen que explicar a otros docentes, y a los padres de familia, qué desean lograr con el plan de estudios y cómo lo están llevando a cabo. Las Coordinaciones Estatales del PEC podrían proveer incentivos para estimular una política de “salones de puertas abiertas” al reconocer (mediante un diploma) a aquellos docentes que están promoviendo cambios.

Si consideramos el contexto en el cual ha evolucionado el sector educativo en México, el PEC es un programa innovador y que presenta retos para el sistema. Los resultados del estudio muestran como un grupo de escuelas reaccionaron con eficiencia, y otro grupo han ido más allá de las expectativas, ya que la participación intensa caracterizó a varios de los actores de las comunidades

escolares. Los directores de las escuelas están interactuando con su contexto inmediato, y los docentes abandonan su hermetismo al abrir canales para intercambiar experiencias con otros actores y lograr acuerdos. En estos dos grupos de escuelas, la *rendición de cuentas mutua* y los mecanismos de transparencia se están adoptando. En ese sentido es importante la consolidación de las experiencias en las escuelas en donde esas prácticas han mejorado y donde las redes de política han encontrado su camino. Para alcanzar este propósito el PEC podría identificar las mejores prácticas, apoyarlas y hacerlas del dominio público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, H. (1990). *Cultivating the Grass Roots. Why Local Government Matters*. Bombay: IULA & ALLLSG.
- Barba, B. (coord.) (2000). *La federalización Educativa: una valorización externa desde la experiencia de los Estados*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Behn, R. (2003). Rethinking Accountability in Education: How Should Who Hold Whom Accountable for What? *International Public Management Journal*, 6(1), pp. 43-73.
- Benson, J.K. (1982). A Framework for Policy Analysis. En D. Rogers, D. Whetten and associates (eds.). *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. *Gestión y Política Pública*, 9(2), pp.189-229.
- Cabrero, E. et al. (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Gestión y Política Pública*, 6(2), pp. 329-387.
- Dowding, K. (1991). *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Elgar.
- Laffont, J. J. (2000). *Incentives and Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, D. (ed.) (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D y Smith, M.J. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48(1), pp. 4-21.
- Marsh, D. y Smith, M.J. (1996). *Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach*. University of Birmingham: Whitehall Programme seminar, University of Birmingham (mimeo).
- May, T. (1997). *Social Research: Issues, Methods and Process*. Buckingham: Open University Press.
- Moctezuma, E. (1994). La educación pública frente a las nuevas realidades. En Carreño, J., et al. (coords.). *Resumen de una Visión de la Modernización en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nunan, F.S. (1998). The Politics of Influence in Environmental Policy-Making: An Application of Policy Network Analysis. PhD thesis. United Kingdom: University of Birmingham.
- Rhodes, R.A.W. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Rhodes, R.A.W. y D. Marsh (1992a). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1), pp. 181-205.
- Rhodes, R.A.W. and D. Marsh (1992b). Policy Networks in British Politics. En Marsh, D. and R.A.W. Rhodes (eds.). *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Richardson, J.J. y Jordan, A.G. (1979). *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.
- Santizo, C. (1997). *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*. Documento de Trabajo, Núm. 56. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Santizo, C. (2002). *Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks*. PhD thesis. United Kingdom: University of Birmingham.
- Secretaría de Educación Pública (1993). *Ley General de Educación*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública (2003). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*, México: Diario Oficial de la Federación.
- Simon, H.A. (1957). The Psychology of Administrative Decisions. En H. A. Simon, *Administrative Behaviour. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*. New York: Free Press.
- Simon H.A. (1997). *Models of Bounded Rationality*. Vol. 3. Cambridge, Mass: MIT.
- Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Dirección General Adjunta de Participación Social (2003). *Contraloría Social en el Programa Escuelas de Calidad*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Policy Research*, 21(1), pp. 29-52.
- Williamson, O.E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.