



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
IX Promoción
2008-2010**

Seminario de tesis: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

**Las capacidades locales en el sistema educativo del Estado de Veracruz para la implementación de un Sistema de Rendición de Cuentas Educativo orientado a mejorar el logro académico de los alumnos de primaria.
(2006-2010)**

Tesis para obtener el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Berenice Flores Mora

**Dr. Francisco Miranda López
Director**

Línea de investigación: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

México, D.F., julio 2011

Este proyecto contó con el patrocinio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Índice

Introducción

I. Marco Teórico

1. Calidad de la educación y mejora del logro académico en las agendas de política educativa.....	9
2. Factores claves que inciden en la calidad educativa.....	12
El contexto social.....	12
La oferta educativa.....	13
La demanda educativa y la rendición de cuenta.....	15
3. Rendición de cuentas.....	16
3.1 La rendición de cuentas y la educación.....	19
3.2 La rendición de cuentas en los sistemas educativos de América Latina.....	21
4. La descentralización educativa y las capacidades locales en México.....	23
4.1 Los enfoque de la descentralización educativa.....	24
El enfoque funcionalista.....	24
El enfoque crítico.....	26
4.2 Las capacidades locales.....	28
4.2.1 El enfoque organizacional instrumental.....	28
4.2.2 El enfoque de capacidad institucional como proceso.....	29
4.2.3 El enfoque político contextual.....	30

II. El contexto educativo y los escenarios del Estado de Veracruz

1. La complejidad del sistema educativo del Estado de Veracruz a nivel primario.....	39
2. La infraestructura institucional y el logro académico.....	40
3. Contextos diferenciados en el sistema educativo a nivel primario del Estado Veracruz.....	45

III. Metodología, conceptos y operacionalización

1. Estrategia metodológica del trabajo.....	49
2. El estudio de caso: Estado de Veracruz de Ignacio de Llave.....	50
2.1 Muestra seleccionada.....	50
3. Conceptos y definición de variables.....	51
3.1 Variable dependiente: calidad educativa.....	51
3.2 Variables independientes.....	52
<i>Accountability</i> o rendición de cuentas.....	52
Capacidades locales.....	52
4. El diseño para la recolección de los datos.....	53
4.1 La información de fuentes secundarias.....	55
5. La recopilación de los datos.....	56

IV. Análisis de los datos y resultados

1. Resultados de la investigación e interpretación de la implementación del SRCE a nivel central y operativo.....	58
2. Identificación de recursos y restricciones en la implementación del SRCE.....	66
3. Análisis de las capacidades locales del sistema educativo primario de Veracruz.....	75
<i>La capacidad política</i>	75
<i>La capacidad organizacional</i>	81
<i>La capacidad técnica</i>	87
4. Corolario.....	89

V. Conclusiones y recomendaciones

Recomendaciones.....	95
----------------------	----

Bibliografía	98
---------------------------	----

Índice de Tablas y Figuras

Tablas

1.1 Visiones analíticas de la capacidad institucional.....	34
2.1 Escuelas, docentes, grupos y alumnos a nivel primario de Veracruz, 2009-2010.....	40
2.2 Escenarios de las zonas escolares Xalapa y Teocelo.....	46
3.1 Muestra seleccionada.....	51
3.2 Guía de la entrevista a profundidad.....	55

Figuras

0.1 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en la prueba ENLACE nacional 2010.....	5
0.2 Puntaje promedio por entidad federativa. Prueba ENLACE 2010 primaria, español y matemáticas.....	6
1.1 Dimensiones de la capacidad institucional de Willems y Baumert.....	32
1.2 Dimensiones de la capacidad institucional de Rosas.....	33
1.3 Dimensiones de las capacidades locales.....	35
2.1 Porcentaje de la población por tamaño de localidad, 1950-2005 de Veracruz.....	41
2.2 Veracruz. Puntaje de ENLACE en español a nivel primario (2006-2010).....	42
2.3 Veracruz. Puntaje de ENLACE en matemáticas a nivel primario (2006-2010).....	42
2.4 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en español (2006-2010).....	43
2.5 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en matemáticas (2006-2010).....	44
2.6 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico ENLACE 2010 nacional y de Veracruz.....	44
2.7 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en español. ENLACE 2010.....	47
2.8 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en matemáticas. ENLACE 2010.....	48
4.1 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en español. ENLACE 2010.....	86
4.2 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en matemáticas. ENLACE 2010.....	86
4.3 Puntaje de ENLACE en Veracruz (2006-2010). Alumnos de primaria, español y matemáticas.....	90

III

Metodología, conceptos y operacionalización

El presente estudio tiene el objetivo de analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas como capacidad local de los sistemas educativos, orientado a la mejora de la eficacia educativa, que se observa a través de la mejora en los niveles de logro académico a nivel primario medido a través de la prueba ENLACE. Asimismo, con el fin de responder a la pregunta de investigación y sustentar la hipótesis se presenta en este capítulo la estrategia de trabajo metodológico. Este capítulo se compone de cinco apartados donde se presenta, en primer lugar, la estrategia metodológica, en segundo el estudio de caso del Estado de Veracruz, en tercer lugar se presentan los conceptos de las variables dependiente e independiente, en cuarto lugar se describe la entrevista a profundidad y por último, se describen las etapas de la recolección de los datos.

1. Estrategia metodológica del trabajo

La estrategia de este trabajo utiliza diferentes recursos metodológicos para analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas educativo (SRCE). Cabe señalar que parte de la estrategia desarrollada en este capítulo tiene como base el ciclo de las políticas públicas denominado *policy process*, específicamente en la etapa de implementación, la cual tiene como propósito analizar las variables que determinan que una política pública logre el efecto deseado. En ese sentido, se propone un esquema de análisis que comprende en primera instancia, definir y analizar los elementos de un SRCE para determinar su nivel de consolidación en un sistema educativo; y en segunda instancia, describir la dinámica que se genera entre los niveles de intervención (central y operativo) al momento de ejecutar las capacidades locales en el sistema educativo y finalmente, exponer la forma en que se da la implementación de un SRCE en contextos escolares diferenciados.

Como se mencionó, en la estrategia metodológica del trabajo se utilizaron diferentes recursos metodológicos, los cuales se desglosan a continuación.

2. El estudio de caso: Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

El estudio de caso tiene la finalidad de llevar a cabo un trabajo de investigación a profundidad sobre un problema de investigación que contemple la *particularidad* y la *complejidad* de un determinado caso (Stake 1998, en Balcázar et. al., 2007). El valor metodológico del estudio de caso radica en su riqueza analítica, porque los hallazgos arrojan luz sobre las condiciones contextuales, formales y no formales de un problema público.

La información que se recopila de un estudio de caso tiene la propiedad de describir, explicar y realizar vínculos causales de determinadas situaciones donde la intervenciones gubernamentales no han tenido los resultados esperados (Pérez-Serrano 1994, en Balcázar et. al., 2007).

2.1 Muestra seleccionada

La muestra se ubica en los niveles de intervención gubernamental, central y operativo. En el nivel central están los funcionarios de nivel superior de la Secretaria de Educación del Estado de Veracruz, responsables de la administración del sistema de rendición de cuentas. En el nivel operativo, como su nombre lo indica, está el personal operativo del sistema de rendición de cuentas a nivel de zona escolar.

La muestra seleccionada a nivel central está compuesta por: 1) Secretario de Educación de Veracruz; 2) Subsecretaria de Educación Básica y 3) Titular de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo. La razón por la que se escogieron estos actores educativos responde a la función oficial que desempeñan en relación con la gestión de un SRCE.

En segundo lugar, como se señaló en el capítulo anterior se tomará como punto de partida el estudio de López y otros (2008), donde nos muestra las variables (perfil educativo, infraestructura y servicios e inserción laboral y económica) para analizar diferentes contextos escolares. De esta manera, a nivel operativo el universo de datos se compone de dos escenarios que corresponden a dos zonas escolares, con la finalidad de analizar la implementación de un SRCE cuando se enfrenta a contextos educativos diferenciados. El primer escenario corresponde a la zona escolar número 11 en donde se estudia a dos escuelas del municipio de Xalapa, y el segundo escenario es la zona escolar

número 38 que comprende dos escuelas del municipio de Teocelo. Asimismo, en cada escenario se contó con la participación de dos actores operativos: director del plantel escolar y un docente. A continuación, se presenta la Tabla 3.1 que resume la muestra seleccionada.

Tabla 3.1 Muestra seleccionada

Nivel	Participante		Funciones
Central			
Funcionarios de nivel superior de la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz, responsables de la administración del sistema de rendición de cuentas.	Secretario de Educación del Estado de Veracruz		Evaluar el sistema educativo estatal.
	Subsecretario de Educación Básica		Evaluar permanentemente los programas de educación básica.
	Titular de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo		Organiza y controla la evaluación de alumnos y docentes.
Operativo			
Personal operativo del sistema de rendición de cuentas a nivel de zona escolar.	Contexto 1	Contexto 2	Generar procesos de evaluación en las escuelas que doten a maestros y docentes de insumos para distinguir los factores que inciden en los resultados educativos y contribuir a que los colectivos docentes tomen las decisiones más oportunas y pertinentes en la búsqueda de mejorar la calidad del aprendizaje.
	Supervisor de zona		
	Escuela 1		Llevar a cabo la planeación estratégica en los procesos escolares que implica la evaluación de todos los procesos, las actuaciones, el diseño de la planeación, las estrategias, su ejecución y la propia evaluación; estableciendo referentes que permitan identificar los aspectos que hay que dejar de hacer, modificar o realizarlos de manera diferente en un proceso ininterrumpido.
	Director		
	Docente		
	Escuela 2		
	Director		
Docente			

FUENTE: Elaboración propia con información de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz publicada el 24 de mayo del 2006; Plan estratégico de transformación escolar (2006:12) y Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica del supervisor (2006) de la Dirección General de General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica.

3. Conceptos y definición de variables

3.1 Variable dependiente: calidad educativa

Para fines de esta investigación nos centraremos en la eficacia educativa interna orientada a que la más alta proporción de destinatarios alcancen los objetivos de aprendizaje establecidos en los tiempos previstos, que se medirá a través del logro académico obtenido en español y matemáticas de los alumnos a nivel primario en la prueba ENLACE de los años 2006-2010.

3.2 Variables independientes

Accountability o rendición de cuentas

El término *accountability*, gira en torno a dos expresiones “rendición de cuentas” y “responsabilización” (Corvalán, 2006). En primer lugar, en lo referente a la rendición de cuentas se considera como el proceso mediante el cual los actores informan o exigen información por el uso de los recursos para alcanzar determinado objetivo; y en segundo lugar, el sentido de “responsabilización” se refiere al hecho en donde al exigir el rendimiento de cuentas, implica asumir o demandar responsabilidades (Corvalan, 2006). En ese sentido, un sistema de rendición de cuentas en educación involucra: a) la información proveniente de un conjunto de instrumentos de medición, de clasificación de resultados y la valoración de los mismos; b) la identificación de problemas y responsabilidades que retroalimenten la toma de decisiones y, c) la definición de distintas rutas de acción orientadas a una mejora continua (Corvalán, 2006; Gajardo y Puryear, 2006; McMeekin, 2006; Patrinos, 2002). Finalmente, la operacionalización de un SRCE se hará a partir de la presencia de sus cuatro elementos: **información** que involucran instrumentos de evaluación del logro académico a nivel primario, **estándares** que proporcionen referentes respecto del nivel de logro académico alcanzado por los alumnos, **autoridad** como la capacidad de los actores involucrados para participar en la toma de decisiones y **consecuencias** para asignar responsabilidades por los resultados obtenidos.

Capacidades locales

El concepto de capacidades locales se entiende como el conjunto articulado de habilidades institucionales que corresponden al ámbito jurisdiccional del nivel estatal de gobierno, orientadas a resolver restricciones internas y externas, a través del fortalecimiento o la innovación en los factores o variables considerados críticos para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Cabe señalar que para un mejor análisis de las capacidades locales, es menester tomar tres dimensiones básicas: política, organizacional y técnica. La primera dimensión es la política que está relacionada con la capacidad de tomar decisiones estratégicas, y para observarla se toman en cuenta la agenda de gobierno y la movilización de recursos y actores orientadas a mejorar los logros académicos. Asimismo, la capacidad política se

manifiesta en la existencia de liderazgo político para movilizar recursos y actores operativos hacia la implementación de un SRCE; también, las resistencias de los actores involucrados y la manera de solucionarlas dan indicios de capacidad política.

En lo referente a la capacidad organizacional, ésta se observa en los objetivos, la determinación de funciones y responsabilidades de cada una de las áreas que integran la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV) orientadas a la rendición de cuentas, y que van a la par con la asignación de los recursos financieros. Asimismo, se observa la capacidad organizacional en los elementos que puedan condicionar el cumplimiento de los objetivos establecidos y la manera en que se ha hecho frente a ellos.

Finalmente, la capacidad técnica se observa a través de la capacitación del personal en el uso de la tecnología y modelos de gestión en todas las áreas de la organización, para la implementación de un SRCE, de tal manera que la preparación de los recursos humanos permita llevar a cabo el desarrollo de las actividades programadas. Así como en las capacidades política y organizacional, también se observa la capacidad técnica en los elementos que condicionan la capacidad técnica y la forma en que fueron enfrentados.

4. El diseño del instrumento para la recolección de datos

El instrumento que se diseñó para la recolección de los datos está basado en la entrevista a profundidad, en la que de acuerdo con Rodríguez "...el entrevistador desea obtener información sobre determinado problema y a partir de él establece una lista de temas, en relación con los que se focaliza la entrevista, quedando ésta a la libre discreción del entrevistado, quien podrá sondear razones y motivos,...pero sin sujetarse a una estructura formalizada de antemano" (Rodríguez et. al., 1999: 168).

La entrevista a profundidad ofrece la oportunidad de establecer un vínculo de confianza entre el entrevistado y el entrevistador, debido a que se basa en la comunicación verbal cara a cara. Además, permite al entrevistador obtener la mayor información posible y profundizar en el problema a estudiar. Durante el proceso de la entrevista existe una mayor libertad para que el entrevistador pueda ir añadiendo preguntas que no se contemplaron con anterioridad.

Asimismo, el entrevistador puede apoyarse en un guión con preguntas o, si así lo desea, con temas relevantes. Para el caso particular de este trabajo de investigación, se

elaboró una guía de preguntas que contempla la temática de la rendición de cuentas en el ámbito de la educación básica de nivel primario.

La estructura de la guía que utilizamos para el presente estudio está conformada por tres apartados. Cada uno tiene el propósito de identificar las dimensiones de análisis de la rendición de cuentas como capacidad local del Estado de Veracruz. El primero está destinado al proceso técnico-institucional, en el cual se identifican los elementos de la rendición de cuentas (información, estándares, autoridad y consecuencias). El segundo apartado, está diseñado para identificar los recursos que se utilizaron para la puesta en marcha del sistema. Asimismo, dentro de este bloque se pueden identificar las capacidades locales de la rendición de cuentas orientadas a la mejora del logro académico. Y el tercer apartado, ubica las restricciones en la implementación del sistema de rendición de cuentas, donde es posible identificar las capacidades locales que se utilizaron para resolverlas. En la Tabla 3.2 se presenta la guía de la entrevista a profundidad.

Tabla 3.2
Guía de la entrevista a profundidad

Apartado	Preguntas
Proceso técnico-institucional	
	¿La evaluación ha permitido la rendición de cuentas? ¿Qué ventajas y desventajas ha tenido la evaluación en la mejora continua de la educación de los estudiantes de primaria?
Información	¿Mediante qué mecanismos se lleva a cabo la organización y control de la evaluación de alumnos y docentes? ¿Cómo se da seguimiento y evalúan permanentemente los planes y programas en el nivel de educación primaria? ¿Qué valor y uso tienen las evaluaciones a nivel nacional como ENLACE, EXCALE e internacionales como PISA? ¿Se elaboran y aplican pruebas estandarizadas para la evaluación o qué tipo de pruebas usa? ¿Cómo se difunden los logros educativos de los alumnos y docentes? ¿Qué proyectos, investigaciones y estudios de educación primaria se ha elaborado y que información se usa para elaborarlos?
Estándares	¿Qué se mide con las pruebas estandarizadas? ¿Cuáles son los estándares que permiten conocer que un estudiantes de primaria está aprendiendo? ¿Los estándares son compartidos y entendidos por los actores involucrados en la educación? ¿Quiénes participan en la elaboración de éstos?
Autoridad	¿Qué acciones se ejecutan en las escuelas con bajos resultados? ¿Qué papel juegan los trabajos de investigación, evaluación e innovación educativa en las decisiones? ¿Quiénes son responsables por los resultados de los alumnos? (de abajo hacia arriba, padres de familia, maestro, director, supervisor, inspector, dirección de básica, subsecretaría, secretario.) ¿Cómo se asigna la responsabilidad de los actores involucrados?
Consecuencias	¿Se aplican mecanismos de consecuencias para los responsables, tanto para los que reportan altos resultados como para los que tiene bajos resultados?
Recursos	
	¿Qué recursos financieros, humanos y materiales están designados para: Evaluaciones, pruebas, difusión, estándares, autoridad, consecuencias. De acuerdo con el decreto del gobernador que establece que el 2010 es el año del desempeño escolar, ¿Qué se está haciendo para cumplir con esta disposición? ¿Qué recursos se han destinado? ¿Se ha llevado a cabo una reestructuración de la Subsecretaría? En su opinión ¿cuál ha sido la contribución de la Especialidad en Política y Gestión Educativa impartida por FLACSO-México, en sus funciones? ¿Cómo ha contribuido en la rendición de cuentas?
Resistencias	
	¿Qué resistencias ha enfrentado el proceso de evaluación? ¿Qué actores se han resistido? La participación de los sindicatos. ¿Cómo han resuelto estas resistencias? Por ejemplo: En la aplicación de las pruebas estandarizadas, la difusión y uso de la información. En la definición de los estándares. En la ejecución de las acciones en las escuelas con bajos resultados En la aplicación de un mecanismo de consecuencias

FUENTE: Elaboración propia

4.1 La información de fuentes secundarias

Para la recopilación de la información de fuentes secundarias se consultó información bibliográfica y hemerográfica. Por una parte, se utilizó para construir el capítulo teórico donde se plasmaron las aportaciones de científicas en torno a los temas centrales de esta investigación. Y por otra parte, con el propósito de ofrecer un panorama de la educación a nivel primaria en relación a su estructura, operación y logros académicos, se recurrió a la información educativa de diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales.

En primer lugar, se consultaron los resultados del logro académico de los alumnos de ENLACE y PISA. En segundo lugar, se consultaron los informes educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En tercer lugar, del sitio oficial de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se consultó lo referente a los estatutos y reglamentos de la operación de las escuelas primarias y disposiciones oficiales sobre la acreditación de nivel educativo. En cuarto lugar, y con la finalidad de conocer el contexto escolar de la educación primaria, se recurrió tanto a la información poblacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como a la información de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) del Estado de Veracruz.

Y por último, también se consultó la página electrónica de la SEV, donde se encontró información de las características del sistema educativo de Veracruz, los estatutos y reglamentos internos de la SEV para conocer las responsabilidades de los actores educativos involucrados, los resultados de logro académico de los estudiantes por zona y por centro escolar.

5. La recopilación de los datos

Conviene señalar que el proceso de la recolección de los datos del trabajo de campo se llevó a cabo en tres etapas. En la primera, se aplicó el instrumento de recolección de datos a los funcionarios del área central de SEV. Un primer avance se dio en los meses de marzo y abril del 2010, al llevarse a cabo las entrevistas con las Maestras Laura Martínez, Titular de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo, y Xochitl Adela Osorio Martínez, Subsecretaria de Educación Básica, con la participación del Psicólogo Carlos Cueva, Coordinador de Asesores.

La segunda etapa, se llevó a cabo en el mes de mayo cuando se entrevistó a los actores operativos. Se seleccionó a la supervisión de zona Xalapa como escenario uno, con la participación de la Maestra Adriana Elizabeth Alfaro. Las escuelas participantes de este escenario fueron:

- a) Escuela 1 “Profesora Acela Servín” clave 30EPR3062X. Directora, Maestra Teresa Lourdes Mendoza; y docente de sexto grado, Maestro Andrés Estévez Camacho.
- b) Escuela 2 “Gilberto Valenzuela Vera” clave 30EPR3444D. Directora comisionada, Maestra Doménica Dorantes López; y docente de segundo grado, Maestra Regina Ivone Valenzuela.

La tercera etapa, se realizó en el mes de junio en la supervisión de zona Teocelo como escenario dos. Se entrevistó al Apoyo Técnico Pedagógico (ATP) de la supervisión de zona, Maestra Mallelhy Jasso. Se eligió al ATP por su experiencia laboral dentro de la supervisión y por sugerencia propia del supervisor de zona, quien tenía pocos meses en este puesto. Las escuelas participantes de este escenario fueron:

- a) Escuela 1 “Adolfo L. Sosa” clave 30EPR0355Q. Directora y maestra de cuarto grado, Delia Margarita Revistoa; y docente de segundo y quinto grado, Maestra Dulce María Martínez.
- b) Escuela 2 “Licenciado Benito Juárez” clave 30EPR0353S. Directora, Maestra Eréndira Rowena Armenta; y docente de sexto grado, Maestra Rubí Sandoval Utrera.

La entrevista con el Secretario de Educación de Veracruz no se pudo llevar a cabo, debido a su agenda de trabajo, que además coincidió con el proceso electoral del Estado de Veracruz para elegir a gobernador y a legisladores.

IV

Análisis de los datos y resultados

En este capítulo se presenta el análisis empírico de un sistema de rendición de cuentas educativo (SRCE), así como el de las capacidades locales orientadas a la eficacia educativa a nivel primario en el estado de Veracruz. La propuesta analítica de esta investigación establece que la eficacia educativa medida a través del logro académico de los alumnos de primaria mejora cuando se implementa un SRCE y del conjunto de capacidades locales -de acuerdo con su planteamiento, son tres dimensiones de análisis: a) capacidades políticas, b) capacidades organizacionales, y, c) capacidades técnicas- que se despliegan para la operación de dicho sistema.

Para presentar el análisis de los datos, este capítulo está organizado de la siguiente manera: 1) la implementación de un SRCE y la descripción de sus elementos (información, estándares, autoridad y consecuencias) tanto a nivel central y como operativo, donde uno de los hallazgos es que en la educación primaria se desarrolló una estrategia para elevar los niveles de logro académico de los alumnos, pero no se implementó un SRCE, 2) recursos y restricciones en la implementación un SRCE en los niveles central y operativo, donde el recurso político se observó en la implementación de la estrategia y las resistencias de parte de los actores involucrados se resolvieron a través de la sensibilización acerca de cómo aprovechar los resultados de la prueba ENLACE para mejorar y no para castigar o reprobar a los actores involucrados, 3) descripción de las tres dimensiones de las capacidades locales de ambos niveles de intervención, se observó que el sistema educativo a nivel primario de Veracruz tiene capacidades políticas, organizacionales y técnicas para la implementación de la estrategia orientada a mejorar el logro académico de los alumnos pero falta avanzar en la implementación de estándares y consecuencias para lograr contar con un SRCE y finalmente 4) se da un corolario general.

1. Resultados de la investigación e interpretación de la implementación del SRCE a nivel central y operativo

Se puede afirmar a partir de los datos obtenidos, que el sistema de educación primaria de Veracruz **no desarrolló un SRCE, sino una estrategia orientada a elevar los niveles de**

logro académico de los alumnos de primaria. No obstante, la estrategia implementada por el nivel central de la entidad, incluyó el desarrollo de dos elementos de un SRCE: la información y la autoridad. En primer lugar, el nivel central elaboró un sistema de información para la difusión y el seguimiento del logro académico. En segundo lugar, promovió la autoridad de los actores operativos a través de la capacidad para influir en la toma de decisiones sobre la gestión de las acciones orientadas a mejorar la eficacia educativa.

Retomando el elemento de información, cabe mencionar que el Sistema Único de Información (SUI), desarrollado por la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo (UPECE), de la Secretaría de Educación de Veracruz, concentra la información de evaluaciones estandarizadas nacionales y de evaluaciones bimestrales. Así la información es usada por los actores centrales y operativos con el objetivo de contribuir en la toma de decisiones de los actores operativos sobre la base de datos oficiales y confiables. Se puede afirmar que el sistema de información educativa del Estado de Veracruz cumple en parte con la rendición de cuentas, al hacer pública la información. Por ejemplo, de acuerdo con la Maestra Laura Martínez Titular de UPECE, el SUI, “permite a todos los actores e incluso a la sociedad , saber cómo están las escuelas, cómo están los maestros, (...) y cómo están los alumnos”.

Sin embargo, aunque el SUI está disponible en la página oficial de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), el acceso a la información está restringido, debido a que es necesario contar con un nombre de usuario y clave, por lo que no se le puede considerar público. Por lo tanto, la única información pública disponible se encuentra en el “Anuario Estadístico” de la SEV (visto 20/03/2010). Esta base estadística desglosa la oferta educativa del Estado de Veracruz por municipio, zona escolar y modalidad educativa, asimismo incluye los siguientes indicadores: matrícula de alumnos, planta docente, número de escuelas y grupos (SEV, 2010).

El SUI es considerado como fuente oficial de información de la educación primaria estatal de Veracruz. Así lo expresó la titular de la UPECE al referir que “dentro de la instrucción, que a partir del Secretario se da y, queda explícitamente escrita en el sectorial y en los lineamientos, es que la información se debe ocupar. La fuente de información siempre deberá ser la que da esta Unidad y a partir del sistema”. Además del SUI, la

UPECE elabora informes de los resultados de ENLACE por municipio y por escuela primaria, con el objetivo de difundir y retroalimentar a los actores operativos sobre su desempeño.

El SUI y los informes están a disposición de los actores educativos, que de acuerdo con la titular de la UPECE, son capaces de reconocer y utilizar la información; además señaló “lo que hemos hecho es enseñarles a explotar cualquier fuente de información y enseñarlos a reconocer la información que realmente le va a sustentar la información primaria de cualquier otra información, de tal manera que ellos tengan la certeza de que lo que están planeando, lo están planeando sobre un piso sólido, no sobre una inferencia o sobre alguna situación desde su posición”.

Asimismo, la Subsecretaría de Educación Básica realiza anualmente reuniones para presentar los resultados del desempeño de las zonas escolares por cada uno de los programas educativos a nivel primaria, como por ejemplo: Escuela Segura, Escuela Siempre Abierta, Escuela de Tiempo Completo, Programa de Inglés, Escuelas de Calidad, entre otros, con el propósito de monitorear y retroalimentar a los actores operativos sobre los avances o retrocesos que hayan tenido. Al respecto la Maestra Xóchitl Osorio encargada de la Subsecretaria refirió “nosotros concentramos y presentamos, en reuniones regionales que preside el secretario, el comportamiento de cada una de las supervisiones en comparación con las demás. De tal modo que ellos [supervisores de zona] ven que se está reflejando que nosotros no nada más recibimos y guardamos, pues el sistema fue diseñado para que rápidamente nos transformen los datos en información estadística y graficada, y cada uno de los programas: escuela segura, escuela siempre abierta, escuela de tiempo completo, el programa de inglés, escuelas de calidad...”.

Sin embargo, podemos afirmar que, además de la fuente de información empleada por el nivel central, en el nivel operativo, los actores no utilizan únicamente el SUI o los informes de ENLACE. Por un lado, la supervisión de zona de Xalapa recurre a dos fuentes de información diferentes, la primera es el Sistema Integral de Control Escolar (SINCE) de evaluación federal, que utiliza para realizar un diagnóstico del desempeño de las escuelas bajo su responsabilidad, y permite hacer “un monitoreo de las calificaciones o de la estadística anual que cada maestro reporta...Este historial se manejó aproximadamente hace dos años que se empezó a pedir que se ingresaran cuáles eran las evaluaciones

anteriores que el alumno había tenido para ir formando esta parte que nos faltaba, ir viendo no solamente en el presente, sino en el pasado; y para poder accionar en el futuro, para mejorar la calidad del desempeño escolar de estos alumnos”.

La segunda fuente de información corresponde a un proceso de evaluación que realiza la propia supervisión. Al respecto la supervisora señaló que “a través de pruebas a nivel de zona, en algunas zonas he manejado tres tiempos de evaluación que son: el diagnóstico, pues ese es de cajón, hicimos uno de medio ciclo escolar y una prueba final. Esto nos permitió en primer lugar (sic.), cómo recibíamos a los alumnos pero también cómo iban y cómo los entregábamos al siguiente ciclo escolar”.

El proceso de evaluación que realiza la supervisión consiste en: a) la aplicación de pruebas estandarizadas adquiridas en casas editoriales, b) sistematización de los resultados de estas pruebas, y c) devolución de los resultados a las escuelas, junto con algunas estrategias didácticas. La supervisora de Xalapa explicó que “...ahorita, a nivel de zona, les pusimos un examen que se llamó pre-ENLACE...y de éste algunos maestros, algunas escuelas nos mandaron qué era lo que habían detectado, qué mayores debilidades habían detectado y nosotros nos dimos a la tarea de mandarles como un banco de estrategias donde ellos pudieran jalar más rápidamente (sic)...”.

Por otra parte, la supervisión de la zona Teocelo lleva a cabo un proceso similar de evaluación que desde hace dos años está operando. En este sentido, el Apoyo Técnico Pedagógico señaló “lo que hacemos es aplicar un examen a nivel de zona, que es un diagnóstico que nos sirve como referente para ver durante el ciclo escolar el avance del desempeño... Entonces se les pidió un plan de mejora donde tenían que aplicar estrategias para aplicar en los contenidos donde salieron más bajos...”.

Haciendo una comparación entre las zonas Xalapa y Teocelo, es posible observar que la gestión de la estrategia orientada a elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria no presenta diferencias importantes, a pesar de localizarse en contextos educativos diferentes, como se planteó en el apartado de los contextos de Veracruz. Sin embargo, a nivel de escuela existen ciertas similitudes y divergencias respecto de la gestión en la organización de las actividades y en las estrategias implementadas para mejorar el logro académico.

Los directores y docentes de las escuelas seleccionadas en ambas zonas, al ser cuestionados respecto de la fuente de información que utilizan para mejorar el logro académico de los alumnos coinciden en que primero, recurren a la observación diaria y continua del alumno, al currículum y las pruebas diagnóstico que realizan al inicio del ciclo escolar. Posteriormente, conforme va avanzando el ciclo escolar, utilizan las evaluaciones bimestrales y el plan de mejora que realizan a partir de la prueba ENLACE y la pre-ENLACE de la supervisión de zona. Esto les permite modificar su planeación inicial y abordar los contenidos de mayor dificultad para los alumnos.

La organización de estas actividades varía de escuela a escuela. Los actores operativos mostraron capacidad para la toma de decisiones al momento de gestionar el sistema de información. La escuela 1 y la escuela 2 en Xalapa, participaron en el programa Escuelas de Calidad donde la gestión se organiza a partir del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE)⁴. La escuela 1 mantiene el uso del PETE como lo mencionó la directora, “desde que empezamos a trabajar con el programa Escuelas de Calidad...nosotros ya terminamos el ciclo del programa y ya nos enseñaron, ahora lo hacemos solos. Para eso, nosotros siempre tenemos que hacer una planeación, y nosotros trabajamos con nuestro Plan Estratégico de Transformación Escolar...”. Mientras que la escuela 2 dejó de usar el PETE y retomó las reuniones mensuales de los consejos técnicos.

Por su parte, en la zona Teocelo, la escuela 1 y la escuela 2 gestionan el sistema de información de diferente manera. La docente de la escuela 1 comentó que la forma de organizarse es mediante las reuniones mensuales de consejo técnico, y señaló que “en caso particular, cada una [de las docentes] tenemos la libertad de organizarnos, aquí sí tenemos la sugerencia de tener una planeación anual que te permita servirte por lo menos de guía para ver los contenidos que vas a abordar durante todo el ciclo escolar. Por ejemplo, yo me identifico con la planeación diaria, mis compañeras la llevan semanalmente y así”. Mientras

⁴ El PETE es una herramienta del Programa de Escuelas de Calidad, mediante el cual se organizan “los contenidos de la planeación que realizan las escuelas van enfocados al fortalecimiento de la práctica pedagógica en función de las necesidades educativas de los alumnos, a la mejora de la organización, administración y formas de vinculación de la escuela con la comunidad...”; asimismo, “el PETE permite a los actores educativos contar con un panorama general de las grandes líneas de trabajo y los resultados por alcanzar en el mediano plazo, establece el referente estratégico base para la escuela, en términos del alcance máximo de los propósitos y compromisos bajo su responsabilidad, considerando su propia programación y presupuestación; éste concreta su operación en el corto plazo en un Programa Anual de Trabajo que especifica las acciones a realizar en un ciclo escolar.” (SEP, 2010b:14)

que en la escuela 2, la directora realiza la gestión mediante reuniones trimestrales con el personal docente. Expresó que los docentes “...tienen que entregarme unas gráficas de cómo salieron los niños en su evaluación diagnóstica”.

La evidencia presentada nos mostró que el sistema educativo de primaria de Veracruz cuenta con un sistema de información oficial del que hacen uso los actores educativos tanto a nivel central como a nivel operativo, con el propósito de retroalimentar la toma de decisiones sobre los avances y retrocesos de la educación primaria, y les permite orientar sus acciones a la mejora continua del logro académico de los alumnos. El SUI, el SINCE, los informes de ENLACE, las evaluaciones a nivel de zona y a nivel de escuela, forman parte del sistema de información.

En este sentido, las fuentes de información cumplen distintas funciones pero éstas son complementarias. En primer lugar, a nivel central cumple como instrumento de rendición de cuentas donde la situación de la educación primaria está al alcance del público en general, como el “Anuario Estadístico” y los informes de ENLACE. En segundo lugar, a nivel operativo, los informes de ENLACE, las evaluaciones de la supervisión zona y las evaluaciones bimestrales tienen la función de retroalimentar a los actores operativos, respecto al logro académico de los alumnos, y sobre esto realizar un diagnóstico que les permita planear y organizar sus actividades orientadas a la mejora continua.

Conviene mencionar que los informes de ENLACE generados tanto a nivel federal como a nivel estatal son la fuente de información disponible al público en general, y que además, conocen y utilizan tanto los actores centrales como los operativos. Asimismo, constituyen la base sobre la cual se han desplegado las acciones de retroalimentación, monitoreo y seguimiento del logro académico a nivel primario. Aunado a lo anterior, esta información es un elemento importante en la evaluación del desempeño de directivos y docentes como lo expresó la Subsecretaria de Educación Básica “...ENLACE viene a ser una fórmula importante que dice mucho del desempeño docente...ha venido a ser un detonador, en sensibilizar a directivos y docentes en que su desempeño se va a ver reflejado en el aprendizaje de los niños y el aprendizaje de los niños se va a ver reflejado en esta evaluación censal”.

Como podemos observar, la estrategia implementada por la SEV, desarrolló los elementos de información y autoridad de un SRCE. Sin embargo, no llevó a cabo la

definición de estándares de desempeño ni la implementación de un mecanismo de consecuencias. Es menester señalar en primer lugar, que los estándares son un tema recientemente abordado a nivel nacional, y tienen el propósito de evaluar el desempeño de los directivos escolares -supervisor de zona y directores de escuela- y docentes como lo mencionó la Subsecretaria de Educación Básica. En este aspecto, la Subsecretaria de Educación Básica mencionó que “no hay estándares a nivel nacional, actualmente la Secretaría [SEP] los está elaborando, nosotros estamos participando...con el Reino Unido la elaboración de estándares de desempeño de directivos, ese es un proceso muy complicado, no es tan fácil”.

Ante esta situación, el nivel central optó por usar los resultados de la prueba ENLACE como parámetros de desempeño, que funcionan como referentes para determinar el avance del logro académico, pero varían de escuela a escuela. Así lo expresó la Subsecretaria de Educación Básica, “...los estándares específicos estatales ENLACE nos han ayudado un poco, por lo menos para ver que deberíamos estar arriba de la media, podemos considerarlo como estándar pero tampoco es válido. Lo que nos ha ayudado a establecer ciertos estándares, que no se los dictamos a ellos [los docentes], es que la información de cualquier resultado se los damos por zona y cada zona con sus escuelas, ven las diferencias”.

En este sentido, cada escuela establece sus propias metas y acciones a realizar de acuerdo con sus resultados, lo que refuerza la autoridad de las escuelas. Por lo tanto, cada docente establece su propio estándar respecto de lo que desea alcanzar partiendo de los resultados que le arroja ENLACE. Sobre el tema, la Subsecretaria de Educación Básica refirió que “entonces, lo que se busca fundamentalmente aquí es de que nos sirva la prueba ENLACE: una para que el maestro frente a grupo haga una detección de lo que está pasando con sus alumnos, que se compare consigo mismo y busque tener una meta y eso a final de cuentas es el parámetro que nos permita decir ‘yo voy a despegar de aquí a acá o cuánto crecí’, porque a través de los resultados que sus alumnos obtuvieron en los años anteriores él puede detectar en qué contenidos...están bajos sus alumnos y puede trabajar sobre eso”.

En el nivel de la escuela, conviene mencionar, por otra parte, que no existe uniformidad en los criterios que componen la calificación del alumno. Cada escuela, en

reuniones de consejo técnico, determina los criterios que se utilizarán en la evaluación y el peso que tendrán en la calificación final del alumno. Lo anterior, se replica para los grados de primero y sexto que a pesar de utilizar rúbricas específicas por cada contenido educativo, son los docentes quienes determinan los criterios de observación para evaluar el desempeño en clase y el peso de los tres tipos de evaluación (autoevaluación, co-evaluación y hetero-evaluación) que compone la calificación final del alumno.

Los parámetros de desempeño que se manejan en el nivel de primaria, están basados en la autocrítica y en la determinación de metas individuales que coadyuvan, en cierta medida, a que los actores operativos se responsabilicen del logro académico de los alumnos. Los actores operativos apoyan estos parámetros y replican esta estrategia en su gestión escolar. Al respecto, la supervisora de zona Xalapa señaló que “cuando trabajan ellos [docentes] en colegiados, en consejos técnicos y todo eso, ellos mismos son los que van creando sus estrategias y van revisando sus propios resultados. Esa autoevaluación a nivel personal, a nivel grupal y de grado ha sido lo que realmente se ha visto que se requiere un cambio”.

Por su parte, la directora de la escuela 1 de Xalapa corrobora lo anterior y señaló que “entre nosotros mismos nos apoyamos, y si por ejemplo, vemos que un maestro se está rezagando, no vemos que realiza material, no vemos que saca a sus niños a hacer actividades que tiene que cumplir, vemos que está llegando tarde, que está fallando, entonces -aquí está mi mano ¿te podemos ayudar en algo? tenemos estas sugerencias ¿qué te parece esto?- La compañera de grado con material que le dio buenos resultados, y viene otro compañero, invitando a participar en una actividad. Y de esa manera, no le queda de otra al maestro que ir caminando al ritmo que los demás. Pero si te das cuenta no de una manera obligada, sino de una manera comprometida”.

En este mismo sentido, la directora de la escuela 1 de Teocelo comentó que “lo que hacemos es de manera informal, ya cuando estamos de regreso para nuestras casa vamos comentando sobre los contenidos que se nos hicieron difíciles de abordar y nos damos consejos y estrategias, a veces anotamos que sobre un evento nos vamos retroalimentando con ideas para mejorar el próximo”.

Retomando la evidencia presentada, es posible afirmar que no existe uniformidad en los criterios para establecer estándares de desempeño que permita crear un mecanismo de

consecuencias para premiar o sancionar a los actores educativos. En segundo lugar, la estrategia implementada para elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria, no desarrolló el elemento de consecuencias que un SRCE debe tener, para que a través de un mecanismo oficial, los actores educativos se responsabilicen del logro académico de los alumnos. No obstante, un dispositivo que pudiera considerarse como elemento de consecuencias del sistema educativo primario, pero que tiene una orientación de reforzamiento positivo, es el mecanismo federal que otorgó un reconocimiento económico directo a los docentes que lograron elevar los resultados de ENLACE de la escuela y/o del grupo en los últimos cinco años. Aunado a lo anterior, existe un nuevo esquema federal de evaluación a los docentes que participan en el programa Carrera Magisterial, el cual otorga 50 puntos de un total de 100 a los maestros que alcancen los mejores resultados en ENLACE (Poy, 2011).

Al respecto, la supervisora de Xalapa señaló que “[el] gobierno federal va a dar un estímulo general a los maestros, que son unos listados que ya están corriendo, donde viene por dos motivos, uno que dice por desempeño escolar y otro que viene por elevar el resultado [desempeño de la escuela]. Son cantidades que se les van a dar estímulos económicos a los maestros”.

Una vez realizado el análisis de la estrategia, se puede concluir que el sistema educativo de primaria de Veracruz fue capaz de poner en marcha elementos de un SRCE que, sobre la producción y difusión permanente de resultados de evaluaciones, permitió retroalimentar a los diversos actores sobre el logro académico, para que, con base en la capacidad para la toma de decisiones de los actores operativos, se llevaron a cabo acciones orientadas a la mejora continua.

2. Identificación de recursos y restricciones en la implementación del SRCE

En cuanto a la implementación de la estrategia, ésta se llevó a cabo con apoyos y restricciones que mostraron las capacidades locales del sistema educativo de primaria de Veracruz. En primer lugar, los apoyos consistieron en recursos que los actores utilizaron a lo largo del proceso de implementación.

Entre los apoyos se encuentran los recursos políticos que permitieron una situación de estabilidad entre los actores centrales y operativos. Con relación a este punto, la titular

de la UPECE mencionó “muy buen trato y diálogo con los sindicatos, Veracruz es un problema en el sentido, que más que problemas es un reto, porque pues en básica hay más de 10 sindicatos, además del SNTE que tiene dos secciones en Veracruz, la estatal y la federal. Pero el diálogo continuo entre toda la estructura, este acercamiento, yo creo que ha sido fundamental”.

También se identificó la capacidad para movilizar actores y recursos orientados hacia la eficacia educativa. Así lo expresó la titular de la UPECE al referir que “el secretario es un especialista en educación que conoce muy bien esto y que además, dentro de su actuar, dentro de todos estos años que lleva en la educación, ha ido muy cerca de la gente en el sentido de transmitirle lo que se quiere hacer y para qué se quiere hacer”.

Por otra parte, se identificaron los informes de ENLACE como un recurso que permite unificar criterios para la evaluación, monitoreo de resultados y para la retroalimentación a los actores operativos sobre el logro académico de los alumnos. La Subsecretaria de Educación Básica mencionó que “tuvimos talleres de análisis de esos resultados, por zona escolar, porque lo importante es que se vean a sí mismos, no en comparación con los demás, sino a sí mismos para comenzar a definir metas unitarias por escuela y por grupo... en las últimas reuniones regionales, maestros frente a grupo fueron a dar fe del éxito de su plan de mejora, cómo funcionó su plan de mejora, maestros frente a grupo”.

En lo referente a las restricciones a las que se enfrentó la estrategia, se encontró en primer momento, la renuencia de los supervisores de zona a la evaluación del logro académico de los alumnos a través de pruebas estandarizadas. La principal oposición fue que la información de la prueba ENLACE se hiciera pública y mostrara resultados comparativos. La Subsecretaria de Educación Básica al ser requerida al respecto mencionó que “entonces cada supervisor se da cuenta cómo está en relación de la otra zona, porque ahí se presentan los resultados en vivo y a todo color...cuando tú les devuelves los resultados y los pones frente al espejo... les tienes que explicar por qué”. Esto lo confirmó la titular de la UPECE quien manifestó que la oposición se debió “... a falta de costumbre a que los resultados se hicieran públicos, el temor a que los demás puedan saber cómo estamos y que lo sienta como un instrumento de castigo en un momento dado”.

La forma en que se resolvió esta restricción estuvo relacionada con un proceso de sensibilización que involucró a los actores del nivel operativo. Al respecto, la Subsecretaria de Educación Básica refirió que “cualquiera evaluación que se haga al maestro, no nos va a funcionar si antes no seguimos un proceso de profesionalización y de sensibilización de la cadena de autoridad, si la cadena de autoridad no está sensibilizada de lo que el maestro tiene que hacer, de los espacios que necesita para hacerlo y que por qué lo hace de determinada manera, los maestros se ven presionados a tener un desempeño distinto, cumplir con el director, con el jefe de sector y con el padre de familia. Aquí hemos entrado a procesos hasta de cómo explicarle al padre que tiene todo el derecho de saber por qué su hijo aprende o no aprende o de por qué saca una equis calificación en su boleta de calificaciones, eso era muy difícil, ahora el maestro ya tiene respuestas técnicas, que en lenguaje sencillo, pueda darle a los supervisores”.

La estrategia que se utilizó para resolver la oposición de los supervisores fue la autocrítica, debido a que permitió a los actores operativos dejar a un lado la comparación y fijar metas individuales. En este sentido, la Subsecretaria de Educación Básica afirmó al respecto que “entonces se está dando un fenómeno distinto. Lo importante en cualquier proceso que tenga que ver cómo se encuentran las escuelas, es generar en ellos autocrítica y deseos de superarse, pero superarse en qué, eso lo saben ellos”. Lo anterior, se vio reforzado porque, de acuerdo con la titular de la UPECE, no se partió del uso de los resultados para la sanción. Señaló que “se insistió en que éste no era el caso, sino que precisamente la necesidad de usar los resultados era la mejora nunca se partió de la sanción, pues esto nos ha ayudado”.

A pesar de esta estrategia de no sancionar a los actores operativos por los resultados obtenidos, los docentes no apoyan el uso de evaluaciones estandarizadas, porque consideran que están mal elaboradas, y por lo tanto, no pueden evaluar correctamente el logro académico de los alumnos. Con relación al tema, la Subsecretaria de Educación Básica señaló que “...los maestros se resistían mucho a que sus alumnos sí sabían -es que la prueba estaba mal-”.

Lo anterior se refleja en los comentarios de los docentes cuando fueron consultados al respecto. Por ejemplo, la docente de la escuela 1 en Xalapa comentó que “en cuanto a la evaluación de ENLACE lo que pretende es demostrar que todos los conocimientos que ha

adquirido [el alumno] los pueda aplicar en una situación dada. Luego los términos, la terminología que se emplea a la hora de elaborar los exámenes les presenta una lectura muy extensa o la forma de presentar o plantear los problemas implica que se les confunde un poco ...”. Por su lado, la docente de la escuela 2 en Xalapa mencionó que ENLACE evalúa sólo conocimientos que, además, están descontextualizados. “Ahora esos conocimientos no están adaptados a cada contexto, porque por ejemplo, aquí podemos manejar el concepto de semáforo, pero vamos a una comunidad no lo tienen... no se contextualiza”.

De acuerdo con la Subsecretaria de Educación Básica esta resistencia se resolvió a través del análisis de la prueba ENLACE, la cual se llevó a cabo de manera conjunta con los docentes y se identificó que no desarrollaban en clase el enfoque metodológico de la asignatura, asimismo mencionó que “...entonces resolvemos las pruebas con ellos. Se los fuimos diciendo con los reactivos de ENLACE -y eso que ustedes dijeron que era difícil porque ustedes se brincan el enfoque metodológico de la asignatura-. La asignatura los lleva de la mano -vean aquí pueden hacer esto ¿qué dice matemáticas en enfoque? dice: ‘el conocimiento convencional es el último que se da’- ”.

Los actores operativos apoyaron los criterios para mejorar el logro académico de los alumnos, y el análisis de los resultados y el uso de estrategias son prácticas sistematizadas y continuas de las escuelas primarias, sin importar su contexto educativo. En ese sentido, se generó una dinámica de evaluación-retroalimentación-redefinición de estrategias donde los actores centrales evalúan y retroalimentan a los actores operativos mediante la información de los resultados de las evaluaciones. Estos a su vez, analizan los resultados y llevan a cabo la planeación y definición de estrategias que aplicarán dentro de las aulas escolares para mejorar el logro académico de los alumnos.

Esta situación se pudo constatar a través de los planes de mejora que han elaborado las escuelas durante 6 años. Al respecto, la supervisora de zona Xalapa mencionó que “son libros de sugerencias para los docentes, donde en primera, se les enseña a detectar cuáles son los contenidos de mayor índice de rezago, si o dónde el niño, los alumnos salieron más mal. Entonces a partir de ahí, lo que hacemos es decirles que ellos van a hacer un plan de mejora, ese plan de mejora tendrá que ser acorde a lo que ellos detectan en razón de los contenidos o de los aprendizajes esperados de los alumnos y lo que los maestros proponen para cubrir esa debilidad”.

Asimismo, la docente de la escuela 1 de Xalapa señaló que “...en base a las actividades que tenemos, vemos algunas de las sugerencias que tiene [plan de mejora] y las metemos ahí, tratando de que se entrelacen con lo que nosotros tenemos que trabajar...”. Por su parte, la docente de la escuela 1 de Teocelo comentó que “lo que podemos hacer es ya una vez conociendo nuestros resultados, reestructurar nuestra planeación, es decir, ya los contenidos de más dificultad en los alumnos los chequeas y de alguna manera los utilizamos”.

Además del apoyo de los actores operativos, el sistema educativo básico de Veracruz contó con el liderazgo político del Secretario de Educación quien encabezó la estrategia. En torno a esto, la titular de la UPECE comentó que “dentro de la resistencia se ha tenido la gran ventaja que siempre ha habido voluntad política y el apoyo. El trabajo conjunto, el liderazgo del Secretario y las reuniones que tenemos continuamente”. Asimismo, se contó con el apoyo de otro actor educativo como la Universidad Veracruzana para el aspecto tecnológico. Al respecto, la titular de la UPECE manifestó que “la universidad nos apoya mucho, por ejemplo la conectividad y muchas cosas en las que nos estamos apoyando ahora. Otra cosa es que estamos trabajando siempre junto con la universidad, entonces, educación superior en la universidad, en los tecnológicos siempre nos ayudan mucho, se suman al esfuerzo”.

Por otra parte, en la estrategia se consideraron dos recursos que, si bien no fueron utilizados en todo su potencial, fueron un apoyo pedagógico para los docentes. El primero es el blog educativo⁵, y el segundo son las prácticas pedagógicas. El blog es un recurso sencillo creado para los docentes, lo expresó el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica. “Si tú se lo presentas a un gran pedagogo, te puede decir, pues es muy simple, pero es un maestro que por primera vez en mucho tiempo encuentra un mecanismo que abre su concha donde dentro del aula hace lo que quiere. Aquí ese maestro te está diciendo de manera pública cómo trabajo determinado contenido donde sus alumnos salieron bajos. Es decir, en el sentido de comunicación dentro del propio sistema, donde los maestros entre ellos mismos se entienden en lenguaje propio es un gran logro”.

El blog contiene experiencias exitosas de prácticas pedagógicas como lo mencionó el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica “...funciona como un indicador

⁵ La liga del blog es veracruzence.blogspot.com

importantísimo, porque ahí vas a encontrar, parte de las experiencias exitosas, con la sencillez que un maestro te plantea una experiencia exitosa en un contenido”. Además, el blog es usado por los actores centrales como un recurso valioso que identifica las inquietudes y necesidades de los docentes.

Al respecto, el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica refiere que “hay un foro permanente, además te da el pulso del sector, te dice dónde andan los maestros, es decir, ya se aplicó ENLACE, pero hace 15 días eso se reflejaba en el foro, preguntaban, ¿qué hay con la prueba pre-ENLACE? Al parecer los resultados dicen que los alumnos salieron bajos en fracciones ¿qué puedo aplicar para que mejoren? Ahora están hablando de las olimpiadas del conocimiento, del parlamento de los niños y niñas, de broncas de exámenes internos para la olimpiada del conocimiento. Al leer el foro te das cuenta, a grandes rasgos, de lo que está pasando”.

Este recurso requiere ser promocionado entre los actores del nivel operativo, sobre todo con directores y docentes, pues es una fuente importante de información para enriquecer el trabajo pedagógico que realizan los docentes en las aulas. Además, puede constituir un medio propicio para demostrar que el uso de la información y la planeación de estrategias tienen un efecto positivo en el logro académico de los alumnos y de esta manera, contener las resistencias de aquellos docentes renuentes ante la aplicación de evaluaciones estandarizadas.

Por otro lado, las prácticas pedagógicas, como otro elemento de apoyo, son un aspecto relevante en la relación entre la estrategia de elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria y la eficacia educativa a nivel primario. En este sentido, los actores centrales y operativos reconocen que el trabajo pedagógico de los docentes en las aulas escolares es donde se concretan las estrategias orientadas a mejorar el logro académico, así lo expresó el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica. “Tú puedes darle al maestro su programa, capacitarlo, pero al final él hace lo que quiere dentro de su aula, utiliza el método que quiere”. Esta versión la confirmó la supervisora de Xalapa al mencionar que en cuanto al proceso de evaluación “... como autoridades es lo que más podemos hacer, porque la parte operativa directa la realizan ellos [los docentes], que son los únicos que pueden aterrizar todo lo que en páginas, en teoría pudiéramos ver, ellos son los que tienen que hacer esa parte operativa que impacte al alumno”.

Sin embargo, las prácticas pedagógicas se mantuvieron como un asunto circunstancial en el proceso de implementación de la estrategia, a pesar de que se llevaron a cabo una serie de actividades orientadas a apoyar el trabajo de los docentes. Las actividades estuvieron orientadas a reforzar el desempeño de los docentes frente a grupo como lo mencionó la Subsecretaría de Educación Básica. “Nosotros hemos desarrollado una serie de actividades de carácter técnico-pedagógico para fortalecer, apoyar el desempeño profesional de los maestros frente a grupo y de los propios directores de escuela”.

También expresó que para el análisis de la prueba ENLACE “un equipo que nos está coordinando a los que están haciendo este trabajo y les dio [a los docentes] algo que yo estudie en los ochenta la taxonomía de Bloom para establecer la habilidad de pensamiento en que se ubica el reactivo -esto se los vamos a dar a los maestros-. Entonces ellos entendieron porque estamos en conocimientos, en comprensión y nuestras pruebas, las que nosotros elaboramos y nuestro desarrollo de clase está en razón de esas dos habilidades. Llega ENLACE y mete aplicación y análisis y algunos hasta de síntesis, y los niños ya no dan una. Entonces el maestro piensa el reactivo está difícil. Ahora nosotros analizamos cada una de estas habilidades del pensamiento y al maestro le pareció maravilloso...”.

En este sentido, se elaboraron recursos didáctico-pedagógicos, que complementan el programa Carrera Magisterial, para orientar las prácticas pedagógicas de los docentes frente a grupo. Por ejemplo, las sugerencias didácticas, las cuales identifican los contenidos de mayor índice de rezago en las pruebas ENLACE y ofrecen algunos recursos didácticos y pedagógicos.

Sin embargo, la aplicación eficaz de estos elementos depende de la iniciativa del docente, de su capacidad de innovación y de su experiencia laboral. No obstante, los recursos pedagógicos que se han desarrollado se centran en identificar los contenidos que tienen mayor incidencia de error y en algunas recomendaciones didácticas, más que pedagógicas. Por lo tanto, las prácticas pedagógicas o los “métodos” o la “parte operativa” como las describen los actores, no son un proceso sistematizado en la estrategia.

Los recursos pedagógicos, que requiere el docente, pudieran reforzarse mediante el uso de las experiencias exitosas dentro del blog educativo, el análisis de estas prácticas educativas y la promoción de las mismas (pues sólo los actores centrales mencionaron el

blog), y de esta manera, impactar con un mayor grado de sensibilidad en el logro académico.

Otro recurso con el que contaron los actores del nivel operativo para organizar y utilizar la información fue la autonomía de las escuelas. En este sentido, debido a que no existió un formato prediseñado para el uso de los resultados, esto permitió que cada docente realizara su propio plan de mejora de acuerdo con su contexto estableciendo sus propias metas y estándares, lo que facilitó la implementación de estrategias para mejorar la eficacia educativa.

Sin embargo, este recurso se modificó en el ciclo escolar 2008-2009 al elaborarse un formato electrónico para introducir los resultados de la prueba pre-enlace estatal. De acuerdo con la docente de la escuela 2 de Xalapa esta modificación no fue de utilidad. “Ahí nos dan un formato que hay que llenar y aunque no sea algo que a nosotros nos sirve para resolver nuestros problemas, tenemos que hacerlo. Pero lo hacemos administrativamente, porque haz de cuenta -Para la próxima semana entreguen su planeación- y en quince días -ahora aquí está el formato, entreguen resultados-, cuando apenas estoy captando lo que hice en el formato, lo que me hicieron poner ahora en quince días -Entreguen resultados-, bueno lo hacen, pero yo le digo a la directora hacemos un acta y decimos que no lo hicimos porque está todo desfasado, es absurdo que lo podamos hacer”.

Esta forma de organizar el análisis de los resultados de pre-Enlace produjo un efecto de rechazo a las evaluaciones estandarizadas, debido a que dejó de manejarse la estrategia de la autocritica y se limitó la autonomía de los actores a nivel operativo al elaborar el plan de mejora con base al contexto de cada escuela y cada grupo. Con la nueva estrategia, los actores perciben las evaluaciones estandarizadas como un trámite administrativo con el cual deben cumplir y que no tiene una finalidad práctica para su desempeño, según lo mencionado por el Apoyo Técnico de Teocelo. Desde su perspectiva, las pruebas estandarizadas deben “...buscar mecanismos diferentes de motivar a los maestros porque ellos ven el pre-Enlace como un requisito”.

Por otra parte, el recurso presupuestal asignado para la estrategia estuvo restringido. En primer lugar, a nivel central hay un rubro financiero para la aplicación de pruebas a nivel nacional como ENLACE, pero no existe un recurso específico para la rendición de cuentas, lo expresó la titular de la UPECE. Asegura que “no hay un presupuesto, ni te lo

podría yo decir a ciencia cierta, porque el presupuesto que se ocupa, en primera instancia para todas esas aplicaciones, sobre todo de corte tan amplio se hacen apoyadas por la propia SEP que da un recurso y otro que da la Secretaría”. Además, el recurso destinado a las evaluaciones se ocupó en la logística de este proceso, de acuerdo con lo mencionado por la titular de la UPECE. La misma refiere que “si yo te dijera que dedicamos a la aplicación de la evaluación un millón y medio al año, que más o menos es el extra que son bodegas, que son camiones, que son fletes y el presupuesto de la Secretaría son 27 mil millones, pues te das cuenta de que eso ni siquiera es un presupuesto que se use para lo sustantivo de la evaluación, porque es para la logística de aplicación”.

En este sentido, para enfrentar la falta de presupuesto para la organización y la administración de la estrategia se llevó a cabo la redesignación de funciones y responsabilidades al interior de las áreas de la SEV involucradas en la implementación de la estrategia. Al respecto, la titular de la UPECE expresó que “a nivel de presupuesto de la Secretaría, para contratar personas son muy, muy limitados, porque aunque se manejan presupuestos muy grandes, básicamente están ya etiquetados. Entonces el personal que está aquí es el que ha estado siempre y lo que hicimos nosotros, al llegar pues es con base a la experiencia que hemos tenido en otras áreas, te digo con la guía y la experiencia del Secretario, pues implementar todo esto y enseñar a las personas que están aquí, pero básicamente recae la decisión pues en mi persona en estas áreas”. Asimismo, el recurso presupuestal a nivel operativo también fue limitado.

Los actores de nivel operativo al ser consultados al respecto, comentaron que no existía un recurso financiero para organizar e implementar la estrategia orientada a elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria, y que sólo contaban con las aportaciones que reciben de la SEV. La supervisora de Xalapa señaló, “nosotros como supervisión escolar no contamos con recursos de ninguna índole, lo único que a veces nos van ayudando son con quinientos pesos y eso de vez en cuando, cuando hay recursos”. Por otra parte, la directora de la escuela 1 de Xalapa comentó que el recurso viene del trabajo continuo de docentes y padres de familia que participan en concursos y programas. “... si quieres ganarte algo tienes que participar tienes que trabajar, como les digo a los papás -No nos dan, no nos vamos a quedar cruzados de brazos, vamos a trabajar para conseguirlo- y a las autoridades les digo -No me quieren dar, pues voy a tocar otras puertas-”.

En el mismo sentido, la directora de la escuela 2 de Xalapa solamente cuenta con la ayuda voluntaria que ofrecen los padres de familia y afirmó “lo que recibe la escuela son las aportaciones de los padres de familia”. Asimismo, en la zona Teocelo los directivos de las escuelas entrevistadas manifestaron que los recursos económicos que reciben provienen del programa estatal Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), que es el fondo destinado a la mejora del inmueble escolar y a la compra de materiales didácticos y de uso diario para las actividades que realizan los alumnos, dependiendo de las necesidades que detecten los padres de familia y docentes.

Al respecto, la directora de la escuela 1 de Teocelo expresó que “afortunadamente la escuela cuenta con el programa de AGE, viene siendo un apoyo para la gestión escolar...por ejemplo en nuestra escuela se le otorgaron siete mil pesos, de esos siete mil pesos tú los puedes destinar en dos rubros que pueden ser de mantenimiento del edificio escolar o pueden ser compra de material didáctico”. De la misma manera, la directora de la escuela 2 de Teocelo refirió que “en cuestión económica la llevan los padres de familia, yo nada más hago sugerencia, por ejemplo de lo necesita la escuela, podríamos requerir algún material y ya ellos, en sus sesiones, tomarán la decisión de comprarlo o no, se supone que ellos deben llevar la contabilidad de todo pero yo tengo que asesorarlos...”.

Como podemos observar la estrategia implementada por el sistema educativo de primaria de Veracruz para la mejora del logro académico de los alumnos, así como los diversos recursos asignados (fuentes de información, talleres y documentos de apoyo pedagógico, la autocrítica, entre otros) a la estrategia y la forma en que resolvieron los obstáculos (restricciones), constituyen evidencias que permiten identificar las capacidades locales del sistema educativo en sus tres dimensiones: política, organizacional y técnica. Las cuales se analizarán a continuación.

3. Análisis de las capacidades locales del sistema educativo primario de Veracruz

La capacidad política

La capacidad política se relaciona con el liderazgo, por lo que la experiencia de los actores a nivel centrales en el área de educación y en la evaluación educativa, así como la capacidad para coordinar y movilizar recursos y actores a nivel operativo, permitieron implementar la estrategia educativa para elevar el logro académico de los alumnos de

primaria. En primer lugar, es importante mencionar que la trayectoria profesional del Secretario de Educación del Estado de Veracruz en el área de las políticas públicas educativas se orienta a la planeación, administración y calidad educativa con una fuerte orientación hacia la evaluación de los procesos educativos (SEV, 2010).

En segundo lugar, es preciso mencionar que la capacidad de coordinar y movilizar recursos y actores requiere de un ambiente político estable, que facilite la implementación de un SRCE o de cualquier política pública. La estrategia en Veracruz se ha desarrollado en un ambiente con dichas características debido a que actores con poder de decisión directamente involucrados en la educación primaria se han incorporado a las acciones emprendidas por la SEV, según lo expresa la titular de UPECE al señalar que existe “muy buen trato y diálogo con los sindicatos”. Asimismo, la Subsecretaria de Educación Básica, cuando se le consultó respecto de las resistencias de algunos grupos afirma que “los sindicatos no se metieron”. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, hubo resistencia por parte de los supervisores educativos; estos actores operativos fueron los más renuentes en aceptar la publicación de la información del logro académico de la prueba ENLACE.

Los actores del nivel central llevaron a cabo un trabajo de sensibilización y responsabilización por los resultados obtenidos para que los supervisores escolares aceptaran la difusión de la información del logro académico de sus zonas, según lo expresó la Subsecretaria de Educación Básica. “[...] todo está en razón de vernos a nosotros mismos y ponernos metas, metas a superar, no meta en comparación de otro. Un compromiso personal en cuanto a mi desempeño, no me voy a comparar con el de enfrente para saber si otro avanza, porque me puedo frustrar, porque los niños son otros, el medio es otro. El aprendizaje de los alumnos tiene que ver con muchos factores: el desempeño docente, las condiciones de organización y funcionamiento de la escuela, la llegada oportuna de los materiales de apoyo para los niños, libros de texto, materiales educativos, la propia gestión escolar. En fin, entonces cada maestro hiciera su ‘Plan de Mejora’ y nos diera a conocer sus experiencias exitosas”.

Asimismo, los actores a nivel central utilizaron los recursos de la información y la autonomía de las escuelas para la implementación de la estrategia, al promover que docentes fueran quienes fijaran metas y estrategias a través de la elaboración de un “plan de

mejora”. Así lo mencionó la Subsecretaria de Educación Básica al referir que “el plan de mejora no lo hacemos nosotros, lo hace el maestro, él se va a medir, él va a revisar dónde están mal sus niños, el de las particulares igual y el de la urbana igual, y van a establecer sus propios mecanismos de mejora, no se los damos nosotros. Nosotros les damos las herramientas de mejora”.

Por su parte, actores del nivel operativo como los supervisores de zona y directores de las escuelas, demostraron tener capacidad política al retomar la forma de trabajo de los actores del nivel central, frente a la renuencia de directores y docentes a aceptar la elaboración del “plan de mejora”. Por lo que la estrategia se desarrolló como trabajo colegiado en los consejos técnicos de cada escuela, donde director y docentes ven sus resultados y determinan las propuestas para mejorarlos. Al respecto, la supervisora de zona Xalapa mencionó que “los maestros han analizado [los resultados] a través de los colegiados, ha funcionado mucho el trabajo colectivo”.

La estrategia implementada en los consejos técnicos pudiera considerarse como un mecanismo de consecuencias indirecto, pues si uno o dos profesores no se incorporan al desarrollo del “plan de mejora”, se ven presionados por sus demás compañeros que en lugar de criticarlos, les ofrecen propuestas para mejorar el logro académico de su grupo. También, los incentivos discursivos constituyen un mecanismo al que recurren los actores operativos tanto de la zona Xalapa como de la zona Teocelo para fomentar la participación.

En este sentido, la directora de la escuela 1 Xalapa señaló, “y bueno mi manera de consentir a los maestros y de apapacharlos o de estimularlos casi siempre es de manera general cuando pasa algo bueno ya sea por un festival o las calificaciones o las juntas o lo que sea, hago la felicitación extensiva para todos y siempre manifestando lo orgullosa que estoy de mi equipo, de mi personal y manifestando que los buenos resultados de la escuela o el buen prestigio que tiene el plantel es gracias a la labor que desempeñan cada uno de los miembros del plantel desde el intendente hasta el director pasando por todos y cada uno de los maestros. Gracias a ellos es el resultado, uno solo no podría haber nadado contracorriente y es la manera de estimularlos”.

Asimismo, la directora de la escuela 1 Teocelo mencionó que “lo que hacemos es de manera informal, ya cuando estamos de regreso para nuestras casa... pues aprovechar para

agradecerles su trabajo y el apoyo que me dan, y a los niños la responsabilidad que tienen y estarlas motivando y felicitando”.

A pesar del apoyo de los supervisores y docentes, algunos actores del nivel operativo continúan cuestionando la utilidad de la prueba ENLACE, el uso de parámetros y el trabajo colegiado que se lleva a cabo para determinar estrategias, ya que lo consideran como una imposición oficial con fines políticos. Asumen que la evaluación es un proceso complicado y de observación diaria, pero que por cuestiones políticas y gubernamentales, el desempeño de los docentes es evaluado únicamente con base en contenidos curriculares. Así lo manifestó la docente de la escuela 2 de Xalapa al señalar que “lo que podemos hacer nosotros como docentes es mucho, pero comparado con lo que hace la sociedad, es poco. Entonces es la evaluación, retomando lo anterior, es algo muy complicado, porque por cuestiones políticas, gubernamentales dentro de nuestro Estado en cualquier contexto, se nos está evaluando o se nos está calificando nada más de una evaluación de contenidos mediante el examen de ENLACE, mediante el examen de PISA .”

La percepción anterior se vio reforzada por una serie de acciones, particularmente sustantivas, destinadas a mejorar la eficacia educativa a través de la aplicación de pruebas preparatorias en el ciclo escolar 2008-2009. Durante el mes de abril, las escuelas primarias de todo el estado tuvieron que aplicar varias pruebas destinadas a la evaluación del logro académico de los alumnos. En el lapso de un mes, las escuelas primarias tuvieron un periodo de evaluación que constó de tres pruebas distintas, y en el caso de las supervisiones de zona Xalapa y Teocelo este número ascendió a cuatro.

En primera instancia, por normativa oficial, de conformidad con el acuerdo 200 que establece los periodos de evaluación de la educación básica, el mes de abril está marcado para entrega de calificaciones parciales. Seguido del periodo de evaluación oficial, se aplicó la prueba pre-Enlace de la SEV destinada a identificar contenidos de mayor dificultad y las estrategias para aplicarlas en clase con la finalidad de preparar a los alumnos para la prueba ENLACE 2010.

La prueba pre-Enlace generó disconformidad entre los docentes por considerarla trabajo extra, porque cada uno ya había realizado su planeación atendiendo al plan de mejora ENLACE 2009, como lo confirman los siguientes testimonios. La supervisora de Xalapa comentó que “ellos ya hicieron su planeación y luego... viene que tiene que hacer

un plan de mejora y dicen -Es que ahora otra vez tengo que hacer un plan de mejora- ". Por su parte, la directora de la escuela 2 de Xalapa mencionó que "evaluando con los compañeros de cada grupo, ellos me hacen los comentarios que estos exámenes vienen a destiempo. En abril apenas están manejando el de ENLACE y se satura la información con lo que ya se tiene, o sea, que si se diera en forma y tiempo para cada ENLACE, para que cada maestro tuviera un tiempo o un lapso para ir chequeando en qué contenidos salieron bajos. Imagínate en estos tiempos ya estamos finalizando el ciclo. Entonces, no tiene una validez oficial para nosotros como maestros de grupo porque todo viene a destiempo, apresurado y no nos da tiempo para organizarnos y ver qué podemos avanzar en los siguientes meses".

También, la docente de la escuela 2 de Xalapa manifestó que "ahora ¿cuál es el problema? Que en ENLACE nada más se ven contenidos -están mal sus niños en suma y resta ¿qué actividades van a hacer para mejorar suma-resta? Pero entreguen su respuesta para la próxima semana-. Entonces realizar todo ese seguimiento y ver qué actividades y qué contenidos del programa se van a llevar a cabo con eso, es destinar tiempo y quitar a lo que realmente tenemos...que atender".

A pesar de la inconformidad, los docentes realizaron un nuevo plan de mejora de acuerdo con el formato electrónico que les fue enviado por la Subsecretaría de Educación Básica. Aunado a lo anterior, las zonas escolares Xalapa y Teocelo aplicaron la prueba pre-Enlace de zona, cuyas actividades de análisis de los resultados y elaboración de estrategias se vieron interrumpidas por la prueba de la SEV. Y finalmente, se aplicó la prueba ENLACE 2010 a escala nacional.

Aunque el propósito de estas pruebas es mejorar la eficacia educativa hubo algunas consecuencias negativas. En primer lugar, los actores del nivel operativo conciben la prueba ENLACE como un asunto político y oficial, que no tiene el objetivo de ser una herramienta para mejorar el logro académico de los alumnos. Así lo manifestó el Apoyo Pedagógico de Teocelo al referirse a la prueba pre-Enlace de la Subsecretaría, "el pre-Enlace oficial, desde mi punto de vista, fueron como patadas de ahogado para saber de qué forma le hacían para subsanar muchas deficiencias que tiene el sistema educativo".

También, el docente de la escuela 1 de Xalapa expresó que "se pretendía mejorar el nivel en que estamos a nivel nacional, pero yo siento que fue un poco contraproducente el

hecho de saturarlos [a los alumnos], porque cuando llegó el examen ENLACE, ellos ya estaban hartos, chocados, aunque era el bueno ”. En segundo lugar, el trabajo colaborativo de las escuelas que se lleva a cabo en las reuniones de consejo técnico que tiene el propósito de abordar asuntos pedagógicos y administrativos de la gestión escolar se ve restringido por los procesos prolongados de evaluaciones. De acuerdo con la experiencia de la docente de la escuela 2 de Xalapa, los consejos técnicos “prácticamente no funcionaron”, debido a que los asuntos que se trataron en ellos estuvieron relacionados con la organización de la aplicación de las pruebas previas a ENLACE 2010.

En tercer lugar, se interrumpe el proceso de enseñanza-aprendizaje para dar espacio a la aplicación de pruebas estandarizadas que evalúan el logro académico del alumno. La docente de la escuela 2 de Teocelo mencionó que los alumnos adoptaron una actitud de tedio frente a los exámenes, además de que el trabajo en clase se vio interrumpido, y no se pudieron abordar apropiadamente los contenidos curriculares contemplados para el ciclo escolar.

En cuarto lugar, los resultados de las pruebas aplicadas pueden no ser significativos, debido a la actitud apática de parte de los alumnos hacia la prueba al momento de responder el examen. Durante la aplicación de la prueba ENLACE 2010 en la zona Teocelo, la directora de la escuela 2 explicó que los alumnos no contestaban las pruebas de manera apropiada. La funcionaria detectó que ni siquiera leían las instrucciones que les indicaban el modo en que debían contestar en la hoja de respuestas.

Finalmente, los testimonios anteriores pueden usarse para la retroalimentación entre los actores involucrados. Permiten construir un diálogo que refuerce la capacidad de toma de decisiones de los actores a nivel operativo para revisar el proceso de implementación de la estrategia y resolver restricciones en los procesos de evaluación del logro académico.

A pesar de las desventajas, el sistema educativo primario mostró capacidad política para construir las bases de una metodología para el uso de los resultados, tomando en cuenta la capacidad de toma de decisión de los actores a nivel operativo y de los contextos educativos. Por otra parte, los actores a nivel central han sido capaces de dar herramientas para reforzar la eficacia educativa a nivel de escuela, haciendo que los directores y docentes se fijan metas, parámetros y estrategias a desarrollar. En este sentido, terminan responsabilizándose por los resultados obtenidos.

En conclusión, la capacidad política ha permitido involucrar en la implementación de la estrategia a actores claves como supervisores escolares, directores, maestros, asesores técnico-pedagógicos (ATP's) y a otros actores como los sindicatos de maestros, así como a la Universidad Veracruzana y a los Institutos Tecnológicos Superiores, con el objetivo de la mejora continua.

La capacidad organizacional

La implementación de la estrategia implicó la determinación de objetivos, funciones y responsabilidades tanto a nivel central como a nivel operativo, así como la disponibilidad de recursos financieros. En este sentido, el Secretario de Educación de Veracruz, estableció como objetivo principal mejorar el aprendizaje de los alumnos a nivel básico y colocar a Veracruz entre las primeras diez entidades del país con mejor logro académico de la prueba ENLACE como lo mencionó el Apoyo Técnico Pedagógico de Teocelo “El Secretario tiene planteado que Veracruz llegue a estar entre los diez primeros lugares en ENLACE”. Por lo que, las funciones y responsabilidades de la Subsecretaría de Educación Básica y de las áreas que la componen se enfocaron sobre este objetivo.

Las funciones y responsabilidades se dirigieron, en primer lugar, a la sistematización de la información, a cargo de la UPECE. Consistió en unificar los datos que alimentan el sistema de información para que la estrategia contara con una sola fuente de información confiable y pública dando como resultado el SUI.

Por otra parte, la capacidad organizacional de los actores a nivel central se observó en la sistematización de la información que se extendió a la evaluación de los distintos programas de educación básica que ofrece la SEV, con el objetivo de simplificar el proceso de rendición de cuentas. Esta acción permite al supervisor de zona concentrar la información que los directores reportan de manera electrónica, y a las autoridades centrales les permite obtener información sobre el grado de avance de cada uno de los programas de educación primaria.

Esto se utiliza como base para determinar el desempeño de las zonas escolares y ofrecer un panorama general de la situación estatal de la educación primaria. Aunado a lo anterior, las autoridades centrales dan seguimiento técnico y pedagógico mediante diferentes actividades. La primera es de manera documental, con reportes de avances, la

segunda es de forma presencial durante las reuniones regionales anuales, y la tercera, es de manera virtual a través del sitio oficial de la SEV y del blog de los docentes.

La capacidad organizacional del sistema educativo, también se observó en la administración de las funciones y responsabilidades de cada una de las áreas de la SEV involucradas en la implementación de la estrategia. Los actores a nivel central contaron con habilidades de comunicación, coordinación y negociación para unificar esfuerzos y multiplicar resultados. Un ejemplo de esto fue la colaboración de la Subsecretaría de Educación Básica, la UPECE, la Dirección General de Educación Básica Federal y la Estatal, así como la Dirección de Educación Indígena y la Subdirección de Informática para realizar documentos con la finalidad de difundir los resultados de las evaluaciones y las estrategias dirigidas a la mejora del logro académico, como son las “Sugerencias didácticas. ENLACE 2008”. Otro ejemplo, fue la aplicación de la prueba pre-Enlace del ciclo escolar 2008-2009. En ésta se requirió de la colaboración de varias áreas para elaborar el examen estandarizado y el diseño de un formato electrónico que registrara los resultados de la prueba que automáticamente arroja los contenidos de mayor rezago para ser abordados en clase y preparar a los estudiantes para la prueba ENLACE 2010.

En cuanto a la capacidad organizacional a nivel operativo, la gestión de la estrategia varía entre las zonas y las escuelas. A nivel de supervisión de zona se llevó a cabo un proceso de evaluación de manera paralela a la SEV. El propósito de realizar este proceso es contar con información previa a ENLACE que sirva para reforzar los contenidos de mayor rezago educativo. Las supervisiones de zona devuelven la información a las escuelas, aunque el proceso es diferente para cada una. Por ejemplo, la supervisión de zona Xalapa proporciona a los directores, bibliografía que pueden consultar de manera electrónica, mientras que las escuelas en la supervisión de zona Teocelo llevan a cabo la elaboración de un plan de mejora, sin un formato uniforme, alimentado por la información que les proporciona la supervisión.

Además, la supervisión de zona Teocelo cuenta con estándares para determinar el desempeño de los alumnos, elaborados a partir del porcentaje de reactivos correctamente respondidos por los alumnos, identificándolos por colores verde, amarillo y rojo. Estos estándares son del conocimiento de las escuelas, las cuales reciben los resultados de la evaluación para realizar su “plan de mejora”. Sin embargo, es posible identificar dentro del

proceso de evaluación, ciertas características que comparten las zonas, entre las que se encuentran las siguientes:

- Información que proviene de pruebas estandarizadas que se adquieren en casas editoriales.
- Autoridad de las escuelas para elaborar sus propios planes de mejora y determinar sus estrategias para abordar los contenidos de mayor rezago.
- Inexistencia de un mecanismo de consecuencias.
- Financiamiento de la evaluación mediante donaciones de los padres de familia que se destina a la adquisición de pruebas, logística y papelería.

Por otra parte, la capacidad organizacional de las escuelas que participaron en esta investigación muestra diferentes formas de implementar la estrategia. La escuela 1 de Xalapa utilizó el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE). La gestión escolar que se llevó a cabo en esta escuela es compleja. En primer lugar, se elaboró de manera conjunta un PETE, el cual sigue las pautas de la metodología de marco lógico y año con año se va modificando según se vayan cumpliendo las metas propuestas. A final del ciclo escolar, se exponen de manera pública los resultados del PETE mediante un periódico mural.

La distribución de las actividades de evaluación y seguimiento implicaron reuniones diarias de una hora cada una, y la participación de los padres de familia quienes mediante una encuesta evalúan el desempeño de docentes y director. Así lo explicó la directora de la escuela 1 de Xalapa al señalar que “como en nuestra planeación tenemos que reunirnos 4 días porque el jueves está destinado a padres de familia, ese día hay comunicación del docente con ellos. Pero los demás días son días destinados para academia, es muy rico tener reuniones de academia general, pero también a veces es necesario que el maestro tenga contacto con su compañero de grado. Entonces nosotros tomamos dos días para academia de grado y dos días para academia general... Pero ahí no termina el trabajo, como a fin de año se tiene que hacer un pizarrón de rendición de cuentas para los padres de familia... en esas encuestas, los alumnos dan sus puntos de vista sobre las eficiencias o deficiencias de la escuela y de los docentes, los padres de familia también”.

Por otra parte, la escuela 1 de Xalapa participó en numerosos programas federales y estatales, como Escuelas de Calidad, Tiempo Completo, AGE (Ayuda para la Gestión

Escolar), y los docentes participan en concursos estatales y en actividades educativas como foros de discusión. Todos estos programas y actividades aportaron recursos financieros a la escuela con los que se ha podido mejorar y ampliar la infraestructura de la misma, la cual cuenta con dos salones de usos múltiples y un área de cómputo donde se imparten clases.

Por su parte, la escuela 2 de Xalapa se organizó de manera mensual. Dedicó un día laboral a los consejos técnicos estableciendo al inicio del ciclo escolar el calendario de las reuniones. Durante las sesiones de los consejos se establecieron los criterios de evaluación para conformar la calificación de los alumnos, se trataron asuntos administrativos y pedagógicos. Conviene señalar que a pesar de que la escuela participó en el programa Escuelas de Calidad, la gestión escolar no se realizó conforme al PETE.

En la zona Teocelo, la escuela 1 llevó a cabo la implementación de la estrategia de manera formal e informal. La planeación de las clases la realizó cada docente anotando en una libreta los contenidos que se van a abordar diariamente. Sin embargo, cuando se obtuvieron los resultados de ENLACE se reestructuró la planeación inicial que generalmente, coincide con la información del examen diagnóstico. Las actividades de análisis y elaboración del plan de mejora y reestructuración de la planeación se llevaron a cabo en reuniones formales que se celebran de manera extraordinaria. Es importante mencionar que, la planeación que se realizó en la escuela se hace de manera que los programas en los que participa se incorporen a los contenidos que abarca el currículum, se puede observar que existe una estrategia de alineación de programas.

Las actividades de seguimiento de la directora de la escuela 1 de Teocelo se llevaron a cabo en los consejos técnicos y también en reuniones informales al final de las clases cuando ella y el personal docente realizan el trayecto de regreso a sus lugares de residencia. También se llevaron a cabo reuniones bimestrales con padres de familia para mostrar el avance educativo de sus hijos, utilizando la carpeta de evidencias que recoge trabajos y evaluaciones de los alumnos.

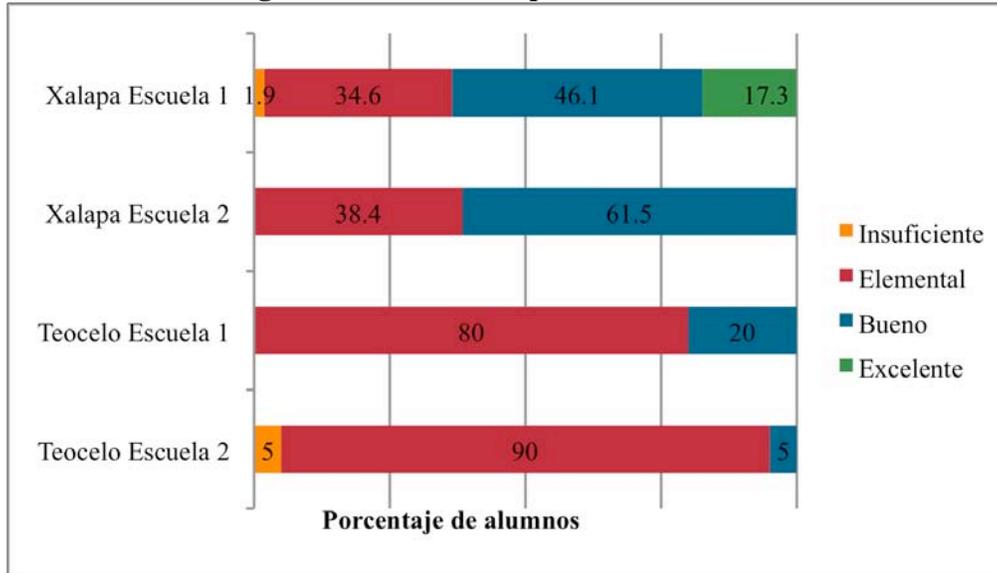
La escuela 2 de Teocelo se organizó de manera formal a través de reuniones mensuales en consejo técnico y trimestral para el seguimiento del avance en el logro académico de los alumnos. También se celebraron reuniones informales con la asociación de padres de familia para la administración del dinero que proviene de sus aportaciones y del programa AGE, y para organizar pláticas sobre temas de salud e higiene.

Se puede concluir que la escuela 1 de Xalapa es la que más ha desarrollado actividades sistemáticas de evaluación, retroalimentación, seguimiento y monitoreo, en comparación con el resto de las escuelas. Esto debiera reflejarse en el logro académico de sus alumnos, sin embargo, no es así. De acuerdo con la prueba ENLACE 2010, el porcentaje de alumnos con un logro académico bueno es mayor en la escuela 2 de Xalapa, además que de que ésta no presenta alumnos con desempeño insuficiente (véanse figuras 4.2 y 4.3). Por otra parte, es importante señalar que la escuela 1 de Xalapa aproximadamente 17 de cada 100 alumnos tiene in desempeño excelente en español y 9 de cada 100 en matemáticas.

Por su parte, las escuelas de la zona Teocelo tienen niveles de logro académico más bajos en comparación con la zona Xalapa, posiblemente asociados a su contexto. Los docentes de la zona Teocelo asumen que el contexto escolar es una desventaja “... los niños están en cierta desventaja porque prácticamente nosotros somos el único medio de información que tienen los alumnos. Porque la mayoría de los padres son analfabetas o un poquito saben leer y escribir, entonces obviamente no hay Internet, el único medio de comunicación es la radio, entonces son cosas que en un contexto urbano, que no hay en el contexto rural”, “Lo que he observado es que ellos [los docentes] sienten mucha frustración cuando el niño no puede, allá es bien difícil, yo les digo -miren maestros no se sientan mal se ha visto que hemos subido y no se sientan mal porque el trabajo es totalmente de usted aquí no hay papito ni mamita que apoyen a los niños como en las ciudades, que si el niño va mal en matemáticas anda uno como loco viendo maestro particular para que apoye al niño, nosotros no podemos hacer eso porque las mamás nos dicen -no pues yo no sé leer, yo no sé hacer cuentas ¿cómo le ayudo?-.”.

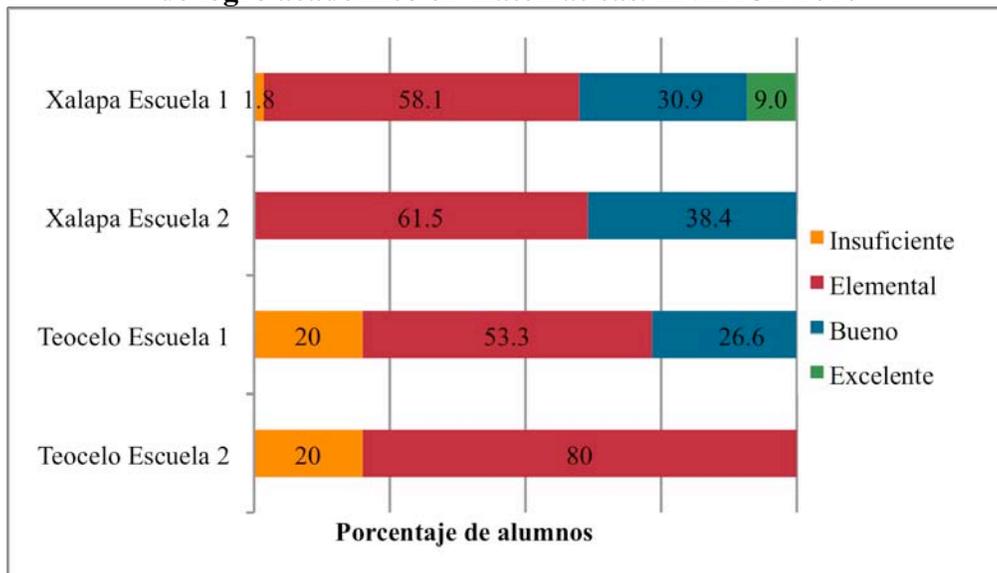
La escuela 1 de Teocelo, a pesar de tener la modalidad de multigrado pentadocente, tienen una mayor proporción de alumnos con desempeño bueno, que en la escuela 2 de modalidad completa, donde solo 5 de cada 100 alumnos muestra un desempeño bueno. Si bien la escuela 2 lleva a cabo la implementación de la estrategia para elevar el logro académico de manera formal a través de gráficas estadísticas, no se observa una relación directa con sus resultados. Por lo tanto, no se puede concluir que el seguimiento sistemático del logro académico produjo mejores resultados en la zona Teocelo.

Figura 4.1
Distribución de los alumnos de primaria de las escuelas de Xalapa y Teocelo por nivel de logro académico en español. ENLACE 2010



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEV (2010a).

Figura 4.2
Distribución de los alumnos de primaria de las escuelas de Xalapa y Teocelo por nivel de logro académico en matemáticas. ENLACE 2010



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEV (2010a).

Como conclusión podemos observar que la capacidad organizacional de los actores a nivel central y a nivel operativo permitió aprovechar la información de la estrategia como base de la planeación educativa de las escuelas primarias, siendo una característica común de ellas, debido a que la planeación se basa en el “plan de mejora” que se construye a partir de los resultados de la prueba ENLACE, la información del examen diagnóstico que realizan al inicio de clases, el currículum y en el caso de las zonas Xalapa y Teocelo, en los resultados de su prueba estandarizada pre-Enlace. Asimismo, reforzó la responsabilización y autoridad de los actores a nivel operativo por el logro académico de los alumnos.

La capacidad técnica

Se identificó la capacidad técnica a través del uso de tecnología, la capacitación y gestión del personal para la operación de la estrategia. Para la implementación de la ésta, la SEV cuenta con una plataforma de comunicación vía Internet, la cual permite tener acceso al Sistema Único de Información (SUI). Dicho sistema, concentra, analiza la información y es la fuente primaria de los actores a nivel central para realizar estrategias y programas de trabajo. El nivel de desagregación de los datos permite hacer un seguimiento individual del alumno, y resuelve la restricción de posibles cambios de residencia.

La capacitación de los actores a nivel operativo para el acceso, la captura de los datos y uso de la información que alimenta el SUI se llevó a cabo mediante una dinámica de efecto *cascada*, donde los supervisores de zona fueron los primeros en capacitarse. Posteriormente, hicieron lo propio con los directores de sus zonas, y finalmente, los directores capacitaron a los maestros. Esta dinámica tiene la ventaja de incorporar a los actores fundamentales en la implementación de la estrategia que contribuye a la institucionalización del sistema.

También existe una dinámica de focalización de las responsabilidades de los actores educativos, de tal forma que las autoridades centrales se enfocan en el seguimiento y la evaluación de las supervisiones de zona. Las supervisiones de zona lo hacen a nivel de escuela, los directores se centran en el logro académico de los grupos y por último, los docentes realizan este trabajo por cada alumno. La Subsecretaria de Educación Básica mencionó “Ya todo es en línea, la captura de la información estadística, también el área correspondiente hace una evaluación del cumplimiento de cada zona escolar”. Esta

dinámica de focalización y el uso de la tecnología permiten que se impartan cursos de actualización docente a distancia, mediante el programa “Instituto Consorcio Clavijero”, para cubrir las necesidades de actualización de cada supervisión de zona.

Por otra parte, la autoridad como elemento de participación de los actores operativos en la toma de decisión, se observa en la comunicación y retroalimentación de ideas y estrategias que los docentes realizaron a través de los consejos escolares, reuniones informales, reuniones con autoridades centrales y en el uso del portal oficial para los docentes. Asimismo, el programa *Teleclases* de la SEV que imparte clases televisadas, es otro ejemplo de autoridad, debido a la dinámica de colaboración de las autoridades centrales con actores operativos para diseñar, evaluar y mejorar el trabajo que realizan los docentes que participan en el programa. Así lo mencionó la Subsecretaria de Educación Básica al referir que “en todas las clases hay dos, tres minutos para recordarle al maestro el enfoque de la asignatura, eso es muy importante. Entonces, los talleristas lo que hacen es ver la teleclase y comenzar a comentar si el maestro cumplió el enfoque, hacer preguntas, y hacer comentarios: como que el maestro le daba la espalda a los niños... si sabemos que es un error -¿nosotros lo hacemos?-. Entonces esto te permite que los maestros hagan una reflexión personal, sin que tú les digas que están mal, ellos las hacen y de esos errores que ustedes plantearon sacamos provecho de las teleclases y eso nos ayudó muchísimo en los talleres, porque maestros frente a clase, por un lado tenemos la reflexión del enfoque, y después veíamos el desempeño docente frente al grupo”.

Por su parte, los directores de escuela demostraron capacidad técnica para llevar a cabo sus responsabilidades de gestión administrativa, debido a que no recibieron capacitación para orientarlos sobre las funciones directivas. Los directores de escuela como cualquier miembro académico de la escuela tienen una formación profesional de docentes, por lo que debieron aprender sobre la marcha el trabajo de gestión administrativa de la escuela, refieren tanto la directora de la escuela 1 de Xalapa como la directora de la escuela 1 de Teocelo.

Finalmente, lo referente a la asignación de consecuencias en las escuelas primarias se realizó de manera informal. La dirección escolar tiene pláticas individuales con los docentes, y exponen los casos de los alumnos que no muestran un avance de su logro académico. Así, hay un intercambio de ideas para aplicar diferentes estrategias que ayuden

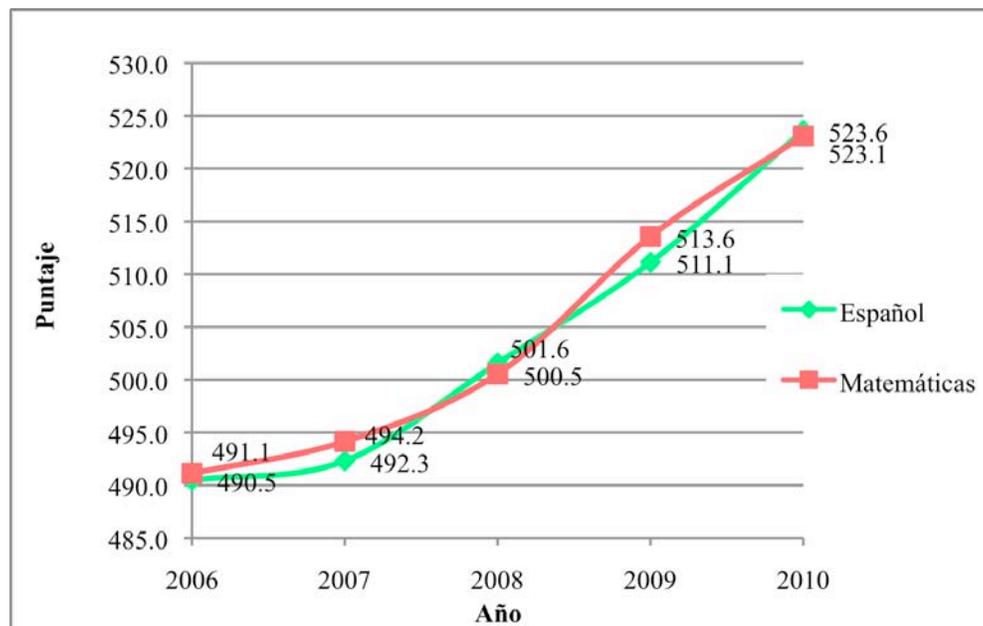
a mejorar el avance académico del alumno. Asimismo, la dirección escolar se reúne de manera informal con los docentes para reconocer el trabajo y la dedicación de éstos cuando se obtienen resultados favorables en el logro académico de los alumnos. Lo anterior nos muestra que a nivel operativo, todavía no existe un mecanismo de consecuencias punitivo que pueda sancionar el desempeño de los actores involucrados.

4. Corolario

Los resultados indican que en los últimos seis años, el sistema de educación primaria del estado de Veracruz, no implementó un SRCE, sino una estrategia orientada a mejorar la eficacia educativa, como parte de una política estatal marcada por la agenda gubernamental con el objetivo de elevar el logro académico de Veracruz a nivel nacional. Esta estrategia fue planeada desde el nivel central para ser implementada a nivel operativo, por lo que es una política pública *top down*. Cabe señalar que el sistema educativo estatal desarrolló en su estrategia dos elementos de un SRCE: la información y la autoridad. En primer lugar, el nivel central elaboró un sistema de información para la difusión y el seguimiento del logro académico. En segundo lugar, promovió la autoridad de los actores a nivel operativo a través de la capacidad para influir en la toma de decisiones sobre la gestión de las acciones orientadas a mejorar la eficacia educativa.

De esta forma, es posible afirmar que el impacto de la estrategia implementada por el sistema educativo de Veracruz a nivel de primaria, ha sido positivo; si bien, la relación entre la estrategia y la tendencia del logro académico a nivel primario no es lineal, podría contribuir a explicar el avance sistemático de los resultados de ENLACE.

Figura 4.3
Puntaje de ENLACE en Veracruz (2006-2010). Alumnos de primaria, español y matemáticas



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a)

El sistema educativo primario de Veracruz demostró tener capacidades locales para implementar la estrategia de mejora de la eficacia educativa, al usar los recursos disponibles y resolver restricciones. Los recursos disponibles incluyen las diversas fuentes de información, los talleres y reuniones regionales, los documentos de apoyo pedagógico y la autocrítica. En lo referente a las restricciones, es importante señalar que la principal fue la renuencia de los actores a nivel operativo a aceptar los resultados de la evaluación estandarizada del logro académico de los alumnos y hacia la publicación de los resultados para definir rutas de acción orientadas a mejorar la eficacia educativa. Por su parte, la asignación presupuestal para la implementación de la estrategia, también fue una restricción, debido a que ésta fue muy limitada ya que únicamente se cubrió el aspecto logístico de la aplicación de las pruebas estandarizadas.

La estrategia cuenta con cierto grado de consolidación, sin embargo se requiere que las capacidades locales del sistema educativo del nivel de primaria se enfoquen en la construcción de estándares, de un mecanismo de consecuencias y en la sistematización de prácticas pedagógicas que fortalezcan la eficiencia del sistema educativo a nivel primario. En primer lugar, al no desarrollar los estándares, los actores involucrados en el sistema

educativo probablemente no sepan de qué se hacen responsables. En segundo lugar, al no generar mecanismos de consecuencias, no existe presión hacia los actores que tienen un desempeño insatisfactorio, tanto a nivel central como a nivel operativo; y en ese sentido, es necesario establecer premios o galardones a los buenos actores de ambos niveles para identificar y reproducir sus acciones.

Respecto al tema de las capacidades locales, en el sistema educativo de primaria de Veracruz, podemos decir que la capacidad política de los actores a nivel central, permitió implementar la estrategia para elevar el logro académico, al promover que los docentes del nivel operativo fueran quienes fijaran metas y acciones a partir de los resultados de la prueba ENLACE. Asimismo, los supervisores de zona y directores de las escuelas, demostraron tener capacidad política al retomar la estrategia de sensibilización de los actores del nivel central, para conciliar la opinión de directores y docentes frente a la renuencia de la publicación y el manejo de los resultados de la prueba ENLACE.

La capacidad organizacional de los actores a nivel central se observó en el trabajo coordinado entre diferentes áreas de la SEV para organizar la estrategia y elaborar documentos de apoyo dirigidos a los actores de nivel operativo. Éstos fueron capaces de organizarse a partir de los documentos elaborados por el nivel central, donde se identificaron los errores de mayor incidencia de la prueba ENLACE. Asimismo, las capacidades organizacionales de escuelas participantes se manifestaron de distintas maneras, desde las más complejas, hasta las más sencillas y rutinarias; sin embargo, no se observó una relación directa entre capacidad organizacional compleja y mejores logros académicos, incluso para ambos contextos educativos considerados. Es importante señalar, que la organización de la estrategia como fue concebida, ocupó el tiempo que los docentes requieren para abordar apropiadamente los contenidos curriculares contemplados para el ciclo escolar 2008-2009, lo que finalmente afecta negativamente los logros académicos del alumno.

La capacidad técnica se identificó a través del uso de tecnología, la capacitación y gestión del personal para la operación de la estrategia. A nivel central, se cuenta con una plataforma de comunicación vía Internet, la cual permite tener acceso al Sistema Único de Información (SUI). A nivel operativo, los directores de escuela demostraron capacidad

técnica para llevar a cabo sus responsabilidades de gestión administrativa, debido a que no recibieron capacitación para orientarlos sobre las funciones directivas.

En conclusión, la estrategia para elevar el logro académico de los alumnos a nivel primario de Veracruz, se presenta como una política pública *top down* debido a que fue concebida y organizada desde el nivel central. Los actores de este nivel, bajo un clima de estabilidad política encabezado por el Secretario de Educación de Veracruz, fueron capaces de alinear a los actores a nivel operativo para aceptar los criterios de la mejora del logro académico de los alumnos; haciendo del análisis de los resultados y el uso de las herramientas pedagógicas, prácticas sistematizadas y continuas de las escuelas primarias en los contextos educativos. En este sentido, se generó una dinámica de evaluación-retroalimentación-redefinición de estrategias donde los actores a nivel central evalúan y retroalimentan a los actores a nivel operativo mediante la información de los resultados de las evaluaciones, y a su vez, analizan los resultados y llevan a cabo la planeación y definición de estrategias que aplicarán dentro de las aulas escolares para mejorar el logro académico de los alumnos, de acuerdo a su contexto educativo.

V

Conclusiones y recomendaciones

La política pública de descentralización educativa llevada a cabo a partir de la firma de ANMEB, hizo responsables a las entidades federativas de los servicios de educación básica que proporcionan dentro de su jurisdicción estatal y éstas deben hacerlo de acuerdo con los lineamientos generales impuestos por los programas nacionales de educación. No obstante, la descentralización no ha sido integral, debido a que el campo de acción de los sistemas estatales educativos se ha visto reducido por las restricciones que enfrentan al responder a los lineamientos nacionales. Sin embargo, los sistemas educativos estatales han desarrollado capacidades locales para ofrecer los servicios de educación básica.

En este trabajo se ofreció una definición de capacidades locales, como el conjunto articulado de habilidades institucionales que corresponden al ámbito jurisdiccional del nivel estatal de gobierno, orientadas a resolver restricciones internas y externas, a través del fortalecimiento o la innovación en los factores o variables considerados críticos para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Se ofrecieron tres enfoques del concepto de capacidades locales. El primero es el enfoque organizacional instrumental que hace un análisis práctico funcional, limitándose al desarrollo de habilidades y competencias de los recursos humanos (Rosas, 2008). El segundo enfoque es la capacidad institucional como proceso dinámico que mejora las habilidades de los funcionarios ejecutivos y administrativos de alto mando (Cohen, 1993 citado en Lusthaus et. al. 1999). Y el tercer enfoque es el político contextual, que comprende una noción amplia e inclusiva que hace alusión al ámbito político, es un enfoque interactivo y relacional que permite reconocer elementos contextuales, así como el vínculo entre ellos, dada la definición que establecimos de capacidades locales, se retomó el enfoque político contextual para el análisis del problema de estudio. Es necesario puntualizar que este enfoque comprende tres dimensiones analíticas: político, organizacional y técnico.

De esta forma, la presente investigación produjo evidencia de las capacidades locales tanto políticas como organizacionales y técnicas, del sistema educativo de Veracruz para implementar una estrategia con el objetivo de elevar el logro académico de nivel de

primaria de dicha entidad federativa, dando resultados positivos, que si bien no hubo aumento sensible en los logros académicos, se presentó un crecimiento continuo de los mismos.

Dentro del ciclo de las políticas públicas uno de los grandes retos de la implementación es conseguir el cambio en formas de trabajo de una institución para cumplir con el objetivo planteado. Pudimos observar que, en el proceso de implementación de la estrategia de elevar el logro académico a nivel primario, los actores a nivel central del sistema educativo tuvieron la capacidad política de sensibilizar a los actores a nivel operativo sobre la evaluación estandarizada y el uso de la información para definir rutas de acción orientadas a la eficacia educativa. Asimismo, los actores a nivel central tuvieron la capacidad política para generar un ambiente de estabilidad y cooperación en relación con la operación de la estrategia orientada a elevar el logro académico de los alumnos entre los diversos actores educativos como los sindicatos de maestros a nivel primario. La implementación de la estrategia recurrió a la capacidad técnica para capacitar a los supervisores de zona sobre los aspectos administrativos, técnicos y de gestión escolar en el uso de las herramientas pedagógicas, y estos a su vez lo hicieron con los directores escolares, quienes finalmente hicieron lo propio con los docentes.

El sistema educativo de Veracruz desarrolló la capacidad organizacional para definir funciones y responsabilidades, retomando la planeación participativa, donde los actores a nivel operativo formaron parte del proceso de toma de decisión, aunque éste se centró únicamente en la definición de metas y estrategias para mejorar el logro académico de los alumnos.

Dadas las características particulares y complejas del sistema educativo de Veracruz pudimos analizar la eficacia de la implementación de la estrategia en contextos educativos diferenciados. Comparando a las zonas de Xalapa y Teocelo, es evidente que la primera tiene mejores resultados de eficacia educativa que la segunda. Sin embargo, al hacer un acercamiento y comparar a las escuelas participantes, se observó que la operación de la estrategia tiene mejores resultados de los logros académicos de los alumnos, en las escuelas donde se realiza un seguimiento mensual y sistemático de la evaluación de los alumnos, dando preferencia a las actividades pedagógicas para cubrir el currículum, que en aquellos

planteles con una organización más compleja donde se destinan más tiempo para la planeación y seguimiento de la estrategia.

Recomendaciones

Es importante mencionar algunos aspectos de la evaluación educativa que pudieran constituir retos para las capacidades locales y para la estrategia. El primero es la autoridad de los actores operativos para utilizar pruebas estandarizadas que aplican a los alumnos. Las supervisiones de zona y los docentes, al utilizan pruebas estandarizadas de casas editoriales, esto pudiera influir en los resultados, debido a que estas pruebas son accesibles al público y pueden ser adquiridas previamente a su aplicación. Sin embargo, este riesgo varía dependiendo del contexto educativo de las escuelas primarias.

Tomando como referencia la supervisión de zona Xalapa y Teocelo, este riesgo aumenta para el caso de la primera porque la accesibilidad de padres y alumnos a las pruebas es mayor, dadas sus características educativas y laborales del contexto educativo de las escuelas primarias de esta zona. Por lo tanto, la supervisión de zona Xalapa debe realizar negociaciones con las casas editoriales para que las mismas pruebas estandarizadas que hayan comprado para el proceso de evaluación, no se encuentren a la venta, al menos durante el periodo previo a su aplicación. Lo anterior no implica que no se puedan realizar ejercicios con pruebas estandarizadas para que los alumnos se familiaricen con este tipo de exámenes. En el caso de la zona Teocelo, el riesgo es menor. La posibilidad de que los alumnos puedan adquirir los mismo exámenes estandarizados se reduce, debido a ciertos factores relacionados con su contexto, porque la mayoría de las localidades de la zona son aisladas, donde el único medio de comunicación masiva es la radio, además el poder adquisitivo de algunos padres de familia es reducido, lo que reduce el riesgo de adquirir las pruebas estandarizadas previamente a su aplicación.

El segundo aspecto que podría afectar a las capacidades locales y a la estrategia son los criterios para promover a los alumnos de grado escolar. Los criterios nacionales de promoción consideran lo siguiente:

“PROMOVIDO: *Si el alumno obtiene Calificación Final aprobatoria en Español y Matemáticas y si, además, su Promedio General Anual es mayor o igual a 6.0. De igual forma, deberá promoverse al alumno que obtenga calificaciones finales*

menores que 6.0 en algunas de las asignaturas que no sean Español ni Matemáticas, y su Promedio General Anual sea de 6.0 o más.

NO PROMOVIDO: *El alumno no será promovido si reprueba Español o Matemáticas; o si aprueba esas dos asignaturas, pero su Promedio General Anual es menor de 6.0” (SEP, 2008: 32)*

De acuerdo con esta disposición oficial, la promoción de un alumno no coincide con los criterios de eficacia educativa, debido a que ENLACE además de evaluar esas dos materias, cada año introduce un contenido curricular diferente en su evaluación. Resulta contradictorio que las autoridades educativas federales solo tomen en cuenta la promoción de los alumnos de primaria con base a dos materias, mientras que se promueve un currículum integral que contiene asignaturas como ciencias naturales, geografía, historia, formación cívica y ética.

Lo anterior podría tener consecuencias negativas en las capacidades locales para la implementación de la estrategia. En primer lugar, a nivel operativo habría consecuencias dentro del proceso enseñanza-aprendizaje, porque los docentes dedicarían menos tiempo en clase para abarcar todos los contenidos del currículum, concentrándose en las materias de español y matemáticas. Esto podría incrementarse debido al mecanismo de consecuencias federal que sólo se basa en los resultados de español y matemáticas de la prueba ENLACE como criterio para otorgar el estímulo económico, así como 50 puntos en Carrera Magisterial para los docentes con mejores resultados.

En segundo lugar, podrían existir repercusiones en la capacidad docente para ejercer su autoridad. La formación docente, en instituciones de educación superior, prepara a los futuros maestros en el manejo de asignaturas y contenidos que abarcan todo el currículum de primaria. Sin embargo, resulta discordante que al salir al campo laboral, estos se enfrenten a las normas escolares que dictan focalizar su desempeño educativo a dos materias, lo cual reduce su capacidad para abarcar un currículum más amplio. En el caso del sistema educativo primario de Veracruz, esto podría limitar el avance obtenido en la autoridad de las escuelas para determinar sus metas, estrategias y estándares de desempeño, que finalmente los lleva a hacerse responsables por los avances y retrocesos en la educación de los alumnos de primaria.

En conclusión, estas reflexiones nos llevan a cuestionar algunas políticas del sistema educativo mexicano, por lo que las autoridades educativas de todos los niveles deben abrir un espacio de discusión para revisar las normas de promoción y modificarlas para aplicar criterios que den el mismo peso a todo el currículum de primaria para promover de grado a los alumnos.

Se reserva una recomendación final a la ampliación del estudio de las capacidades locales y la rendición de cuentas a nivel nacional. En primer lugar, enriquecería el conocimiento respecto de las acciones orientadas a mejorar el logro académico de los alumnos de primaria que llevan a cabo los sistemas educativos estatales de las entidades del país. Y en segundo lugar, aportaría más evidencia empírica sobre la gestión de la rendición de cuentas a nivel primario en contextos diferenciados, que amplíen la información de las capacidades locales que los actores centrales y operativos despliegan para mejorar el logro académico de los alumnos.

Bibliografía

- ABREU, RAÚL Y CALDERÓN, DAVID (coord.) (2007), *Índice Compuesto de Eficiencia* en, http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_pagina_principal/mp_no_te_lo_pierdas/mexprim-ice.pdf (26/05/2011)
- ANDREWS, MATTHEW and DONALD P. MOYNIHAN (2002), “Why Reforms Do Not Always Have to “Work” to Succeed: A Tale of Two Managed Competition Initiatives”, *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 3, marzo, pp. 282-297.
- ARISI, DIEGO Y SEBARTIÁN SÁNCHEZ (2007), “Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia”, BID, en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1966758> (18/06/2009)
- ARNAUT, ALBERTO (1999), *La federalización de la educación básica y normal*, México, Colegio de México.
- BALCÁZAR, PATRICIA (2007), *Investigación cualitativa*, México, UAEM.
- BANCO MUNDIAL, “Reseña sobre la efectividad del desarrollo” en: <http://www.bancomundial.org/temas/resenas/efectividad.htm> (20/11/09)
- BRIGIDO, ANA MARIA (2006), *Sociología de la educación: temas y perspectivas fundamentales*, Argentina, Editorial Brujas.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Educación*, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyBiblio/pdf/137.pdf> (18/05/2011)
- CAMPBELL, TIM, ET. AL. (1993), “Participation, Choice And Accountability In Local Government: Lac And The U.S.”, *Word Bank LACID Dissemination Note*, no. 1, may, en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/09/000094946_00012505360148/Rendered/PDF/multi_page.pdf (19/06/2011)
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL – UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (1996), *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida)*, Santiago de Chile, CEPAL, OREALC.
- CEPAL (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CORVALÁN JAVIER (2006) “Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación”, en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Santiago, PREAL-Cide, pp. 11-18.

- DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS (1990) "*Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*" Jomtien, Tailandia, en: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm> (18/06/2011)
- DI GROPELLO, EMMANUELA (2004), "La descentralización de la educación y las relaciones de la rendición de cuentas en los países latinoamericanos", en: Marcela Gajardo y Edgar Jiménez (2009), *Lecciones y propuestas de reforma educativa para América Latina*, México, SEP-PREAL, pp.35-88.
- FERRER, GUILLERMO (2006), *Sistemas de evaluación del aprendizaje en América Latina. Balance y desafíos*, Santiago de Chile, PREAL.
- FIERRO EVANS, MARÍA CECILIA Y GUILLERMO TAPIA GARCÍA, (1999), "Descentralización educativa e innovación una mirada desde Guanajuato", en: María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, México, Colegio de México, pp. 63-100.
- FILMUS, DANIEL (1994) *El Papel de la Educación Frente a los Desafíos de las Transformaciones Científico-Tecnológicas*, en: <http://www.oei.es/oeivirt/fp/cuad1a06.htm> (18/06/2011)
- FISZBEIN, ARIEL, (1997) "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons From Colombia", en *World Development*, vol. 25, no. 7, julio, pp. 1029-1043.
- GAJARDO Y PURYEAR (2006), "Prefacio", en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Santiago, PREAL-Cide, pp. 7-9.
- GERSHBERG, ALEC I Y MICHAEL JACOBS (1998), *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua*, en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-379.pdf> (20/06/2009)
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (2009), *Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2009*, Xalapa, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- GÓMEZ, DAVID, (2001), "Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa", *Educación*, núm. 16, enero-marzo, pp. 8-23.
- GONZÁLEZ, FERNANDO (2009), "La reforma: un proceso hacia la mejora educativa", en Marcela Gajardo y Edgar Jiménez c. (coord.) *Lecciones y propuestas de reforma educativa para América Latina*, SEP-PREAL, México, pp. 19-30.
- GRINDLE, MARILEE (1997), "The Good Government Imperative. Human Resources, Organization and Institutions", en: Merilee S. Grindle (edit.), *Getting Good Government. Capacity Building In The Public Sector Of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press, pp. 3-28.
- INEE (2004). *¿Qué es la calidad educativa?*, México, INEE.
- (2005), *Panorama Educativo de México 2005. Indicadores del Sistema Educativo*, México, INEE.
- (2006), *Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo*, México, INEE.

- INEE (2008), *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo*, México, INEE.
- INEGI (2009), *Estadísticas a propósito del día mundial de la población. Datos de Veracruz de Ignacio de la Llave*, en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2009/poblacion30.doc> (24/03/2010)
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en <http://info.juridica.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s=> (18/05/2011)
- INSTITUTO VERACRUZANO DE EDUCACIÓN PARA LOS ADULTOS (IVEA), *Población de 15 años y más en rezago educativo por municipio y grupos quinquenales de edad, 2005*, en <http://portal.veracruz.gob.mx:80/Buscar/index.jsp?userQuery=rezagopor+municipio&cfgFile=demo&origQuery=&moreLT=&sortDir=&sortField=&score=&Veracruz=&cfgFile=demo&arSrch=>, (visto 29/03/2010)
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1997), *Good Governance: The IMF's Role*, Washington D.C., IMF, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf> (19/06/ 2011)
- KELLY, JANET M. (2002), “Why We Should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and Not Terribly Important)”, en *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 4, junio, pp. 375-380.
- LAM, JERMAIN T. M., (1997) “Transformation from Public Administration to Management: Success and Challenges of Public Sector Reform in Hong Kong”, en *Public Productivity & Management Review*, vol. 20, no. 4, junio, pp. 405-418.
- LATIN AMERICAN BASIC EDUCATION INITIATIVE (LABEL) (2006), “Fortaleciendo la rendición de cuentas”, en: Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, PREAL-Cide, Santiago, pp. 95-98.
- LÓPEZ, NESTOR (COORD.) (2008), “Los contextos sociales de las escuelas primarias en México”, en Nestor López (coord.): *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – Unesco, pp. 187-250.
- LUSTHAUS, C., MARIE-HÉLÈNE ADRIEN, MARK PERSTINGER (1999), “Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation”, *Universalia Occasional Paper*, no. 35, september, pp. 1-21.
- MARGIOTTA, EDGARDO D. (1995), “Desafíos para la Educación frente a las necesidades de desarrollo con equidad en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 9, pp. 191-214, en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie09a06.PDF>, (visto:17/06/2009)

- MARTÍNEZ, JOSÉ, (2005) “Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México”, *Convergencia*, núm. 39, septiembre-diciembre, pp. 13-49.
- MCMEEKIN, ROBERT W. (2006), “Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina”, en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Santiago, *PREAL-Cide*, pp. 19-49.
- MELLO, LUIZ AND BARENSTEIN, MATIAS (2001), “Fiscal Decentralization And Governance: A Cross-Country Analysis”, IMF Working Paper 01/71, may, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0171.pdf> (19/06/2011)
- MIRANDA, FRANCISCO (1991), “Políticas Públicas y grupos de interes en México: Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)”, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora., tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política.
- (1992), “Descentralización educativa y modernización del Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 2, abril-junio, pp. 19-44.
- (2004), “La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa”, *Sociológica. Políticas públicas en México*, núm. 54, enero-abril, pp.77-123.
- (2007), “Mejora en el aprendizaje y calidad de la educación. Una visión política educativa”, en Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López (coord.), *Mejora de la calidad educativa en México: Posiciones y Propuestas*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 119-138.
- MOCTEZUMA, ESTEBAN (1994), “Avances de la federalización educativa en México”, en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 241-257.
- MORDUCHOWICZ, ALEJANDRO Y DURO, LUISA (2007), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*, Buenos Aires, CEPAL-IIPE.
- MORENO, CARLOS (2007), “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, núm. 2. Pontificia Universidad Católica de Chile, pág. 131-153.
- MUÑOZ, CARLOS ET. AL. (2004), *Factores internos y externos a las escuelas que influyen en el logro académico de los estudiantes de nivel primaria en México, 1998-2002*, México, INEE.
- MUÑOZ, CARLOS Y SILVA MARISOL (2006) “Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica: el caso de México”, *Transatlántica de educación*, núm. 1, pp. 99-118.
- MURILLO, F.J. (2003), “El movimiento de investigación de Eficacia Escolar” en F.J. Murillo (Coord.), *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica*,

- Revisión internacional del estado del arte*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, pp. 53-92.
- OCDE (2008), *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: política y práctica*, OECD Publishing, en <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/41204184.pdf> (26/05/2011)
- (2010), *PISA 2009: What Students Know and Can Do: Students Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume 1)*, OECD Publishing, en <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9810071e.pdf> (26/05/2011)
- *PISA en español*, en www.pisa.oecd.org/document/25/0,3746,en_322552351_32235731_39733465_1_1_1_1,00.html (27/05/2011)
- PARDO, MARÍA DEL CARMEN (coord.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, Colegio de México, pp. 1-20.
- PARSONS, WAYNE (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila y FLACSO-México.
- PATRINOS, HARRY A. (2002), “Private Education Provision and Public Finance: The Netherlands as a Possible Model.” Occasional Paper No. 59, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- (2007), “Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México”, en Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López (coord.), *Mejora de la calidad educativa en México: Posiciones y Propuestas*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 13-23.
- PETERS, B. GUY and JOHN PIERRE (1998), “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, en *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 8, no. 2, abril, pp. 223-243.
- PRESSMANM, J. Y A. WILDAVSKY (1998) *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006, en <http://planipolis.iiep.unesco.or/upload/Mexico/Mexico%20Programa%20nacional%20de%20educacion%202001-2006.pdf> (26/05/2011)
- POY SOLANO, LAURA (2011, 8 de junio), “No habrá sanción del SNTE para maestros que no aprueben, adelantó Noé Rodríguez”, *La Jornada*, en <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/08/sociedad/045n1soc>
- REPETTO, FABIÁN (2004), “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, notas de la conferencia VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, en <http://www.minproteccionsocial.gov.co/pars/library/documents/DocNewsNo16295DocumentNo4457.PDF> (9/11/2009)

- RODRÍGUEZ, ET. AL. (1999), *Metodología de la investigación cualitativa*, Madrid, Ediciones Aljibe.
- RONDINELLI, DENNIS ET. AL. (1983), *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*, Washington, D.C., World Bank.
- ROJAS-SUÁREZ, LILIANA Y WEISBROD, STEVEN (1995)
- ROSAS, ANGÉLICA, (2008) “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, *Política y Cultura*, n.30, pp. 119-134, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=pt&nrm=iso (10/11/2009)
- SEFIPLAN (2011), *Cuadernillos Municipales*, en http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=273,3928740&_dad=portal&_schema=PORTAL (18/06/2011)
- SEP (2011) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, en http://www.sep.gob.mx/work/appsite/prog_sec.pdf (26/05/2011)
- (2010a), *ENLACE 2010*, en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/> (9/07/2010)
- (2010b), *Plan estratégico de transformación escolar*, en <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/dprograma/3-PETE.pdf> (14/07/2010).
- SEP / UPEPE (2008), *Normas de control escolar relativas a la Inscripción, reinscripción, acreditación y certificación para escuelas primarias oficiales y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional. Periodo escolar 2008-2009*. México, SEP / Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/591/1/images/normprim0809.pdf>. (12/07/2010)
- SEV, *Anuario Estadístico 2010*, en: <http://www.sev.gob.mx/servicios/anuario/> (20/03/2010)
- *Prueba ENLACE 2009*, en <http://dgece.sev.gob.mx/difusión/resultadosenlace/2009/> (22/03/2010)
- *Prueba ENLACE 2010 por Zona Escolar*, en http://www.4share.com/document/pnU88ocO/ENLACE10_ZONA_P_ESTATAL.html?cau2=403tNull (20/05/2011).
- *Prueba ENLACE 2010 por Centro de Trabajo*, en http://www.4share.com/document/pnU88ocO/ENLACE10_CT_ZONA_P_ESTATAL.html? (20/05/2011).
- *Curriculum vitae de Victor Arredondo Álvarez*, en transparencia.sev.gob.mx/fraccioniii/curriculum/vaaa.pdf (10/07/2010).
- UNDP, (1997), *Capacity Development*. New York, Management Development and Governance Division, UNDP.
- UNESCO, *Marco de Acción Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, en http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml, (2/05/2010)

UNICEF, (1996) “Sustainability of Achievements: Lessons Learned from Universal Child Immunization”, New York.

VAN METER, DONALD S. Y VAN HORN CARL E. (1975) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar Villanueva (2003), *La implementación de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 97-146.

VAN THIEL , SANDRA Y FRANS L. LEEUW, (2002) “The Performance Paradox In The Public Sector”, en: *Performance & Management Review*, vol. 5 no. 3, marzo, pp. 267-281.

VEGAS, EMILIANA Y JENNY PETROW (2008), *Raising Students Learning in Latin America. The Challenge of 21st Century*, World Bank, Washington D.C.

WEILER, HANS N. (1996), “Enfoques comparados en descentralización educativa”, en Miguel A. Pereyra et al. (comp.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares-Corredor S. A., Barcelona, pp. 209-233.

WILLEMS STÉPHANE AND KEVIN BAUMERT (2003), *Institutional Capacity And Climate Actions*”, Washington D.C., OCDE.

WINKLER, DONALD R. (2003), *Fortalecer la rendición de cuentas en la educación pública: El desafío que enfrentan Centroamérica y México*, en <http://www.scribd.com/doc/35901525/Fortalecer-la-rendicion-de-cuentas-en-la-educacion-publica>. (visto: 14/11/2010)

WORLD BANK (1991), “Governance: Experience In Latin America And The Caribbean”, LATPS Occasional Paper Series no. 1, march, en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1991/03/29/00009265_3980624164514/Rendered/PDF/multi_page.pdf (19/06/2011)

----- (1996), “Integrated Financial Management Systems: A Guide To Implementation. Based On The Experience In Latin America”, LATPS Occasional Paper Series no. 19, december, en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/12/01/00009265_3980624090029/Rendered/PDF/multi_page.pdf (19/06/2011)