El impacto del uso una herramienta didáctica para la planeación del Sector Educativo en Hidalgo.

Rafael Castelán Martínez

Daniel Avilés Quezada

Resumen

La presente ponencia enuncia los resultados de un estudio transversal realizado en la Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo, en el cual se hace un análisis de la construcción de las "Cartas Descriptivas" (Planeaciones) a partir de una herramienta que pretende estandarizar el proceso de planeación para realizar una gestión basada en los resultados (GPR) y su relación con el perfil profesional de quienes realizan tales en las diferentes áreas, proyectos y programas que integran dicha Secretaría. Se realizó a partir de un diagnóstico de las cartas descriptivas, cuadros de doble entrada, así como con la implementación de un instrumento aplicado de manera aleatoria con los enlaces (responsable administrativo y pedagógico) encargados de la elaboración de estas cartas. Se encontró que en este proceso confluyen distintas ideas y metodologías, así como visiones sobre la planeación, mismas que muestran dicotomías entre las fases de la planeación y su impacto más grande se observa en el planteamiento de estrategias desfasadas e infundadas. De la misma manera se encontró que el perfil profesional, aunado a la poca y nula formación continua, así como el desconocimiento de las metodologías de planeación influyen directamente en la baja calidad de estos documentos, y por ende en los servicios ofrecidos y la calidad educativa. Por lo cual se recomienda clarificar y unificar los criterios para la planeación, ésta debe realizarse de manera articulada y colegiada, y de esta forma reflejar el escenario donde confluyen las distintas políticas educativas.

Palabras Clave: Gestión Educativa, Planeación Educativa, Planeación Institucional

Introducción

En la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo (SEPH), se implementan 114 proyectos, con tres fuentes de financiamiento; que brindan la estructura operativa, de atención en el sistema educativo y resuelven los principales problemas que se presentan en sus distintos niveles y modalidades. Cada uno realiza una planeación sexenal, una revisión intermedia y una planeación anual que se articula a nivel internacional con los instrumentos jurídicos vinculantes, con los planes y programas de desarrollo nacional y estatal, ésta se concreta en un documento llamado "Carta Descriptiva", ésta se presenta con diversos apartados (Ver Anexo 1).

Durante 2013, se realizó un análisis a 24 cartas descriptivas con una matriz de doble entrada colocando los proyectos en las filas y los apartados de la Carta en las columnas (Castelán, 2013) 1. En ese análisis además de mostrar la heterogeneidad en la profundidad del contenido de los documentos, se constató que quiénes realizan la planeación lo hacen con las herramientas adquiridas a lo largo de su formación educativa; además de que existen incoherencias al plantear alguno de los apartados descritos en el Anexo 1. Al revisar el proceso para la elaboración del documento, además, se encontró que:

- Existía una diversidad de criterios, ideas, visiones y metodologías sobre la planeación por parte de las personas elaboraban y acompañaban el proceso de planeación, debido a puntos de acuerdo convenidos para introducir nuevas metodologías de planeación que la hacían confusa y parcializada.
- La tradición de los proyectos y áreas de realizar planeaciones, en función del presupuesto otorgado y no en función de las problemáticas percibidas y sobre todo, en aquellas en las que se tiene injerencia.

Todo lo anterior mostró dicotomías entre las fases de la planeación y su resultado, planteando estrategias desfasadas e infundadas en una adecuado tratamiento de las problemáticas detectadas; por lo anterior y para consolidar el sistema de planeación en la SEPH, se diseñó una herramienta para enlaces y asesores en el proceso de planeación, ésta consistió en una guía práctica de contenidos y una serie de reuniones y mesas de acompañamiento, que facilitó el proceso y estableció discusiones con

[1] Diagnóstico de las Cartas Descriptivas del Sector Educativo (Inédito), Rafael Castelán Martínez (2013).

mayor profundidad en sus contenidos, transformándose en la base de capacitaciones, asesorías e incluso un instrumento para ser usado de forma autodidacta en la elaboración de la Carta Descriptiva.2 Por lo anterior, se realizó una investigación transversal donde se repitió nuevamente el análisis, se realizaron observaciones participantes y se aplicó un instrumento para evaluar la utilidad y los principales cambios que se deben realizar a la herramienta.

Fundamentación De La Planeación Estratégica En El Sector Educativo

La planeación es un elemento necesario en el desarrollo de las instituciones, y más en las educativas; "la planeación dirigida al sistema educativo en su conjunto se expresa en un cuerpo de políticas que intentan traducirse en orientaciones para la acción de los agentes directamente involucrados en el funcionamiento del sistema escolar" (Rueda, 2011); en este sentido es necesario jurídica, institucional y socialmente elaborar una planeación que conlleve a las decisiones estratégicas y al diseño, operación y seguimiento de los diversos proyectos que de ella emanen.

> *De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011), la planeación estratégica (PE) es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se provee* (Armijo, 2011, pág. 19).

Desde un punto metodológico, la planeación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas. (Armijo, 2011)

Desde hace una década se introdujo en México la Gestión para Resultados (GpR) como modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone el énfasis en los resultados en vez de en los procedimientos; como herramienta de éste al Presupuesto basado en Resultados (PbR), cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente.

[2] Guía para la elaboración de la Carta Descriptiva de los Proyectos presupuestales de la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo. (Castelán &Gutiérrez, 2013).

La herramienta más adecuada para transportar las acciones de las instituciones, así como sus proyectos, en un enfoque basado en los resultados, fue desde el punto de vista institucional, la Metodología del Marco Lógico (MML). Entre sus características más importantes se encuentran: la orientación hacia resultados, el proceso participativo y trabajo en equipo, la perspectiva de sistema donde cada unidad administrativa debe estar articulada con los fines de cada sector y sobre todo con las políticas públicas estatales y nacionales; es flexible en la planeación y permite el monitoreo y evaluación para la toma de decisiones.

La MML contempla dos etapas que se desarrollan en las fases de identificación o analítica y de diseño del ciclo de vida del proyecto (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005):

En la primera etapa de identificación del problema y alternativas de solución (Analítica) se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. En la segunda etapa de Planificación, la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta se elabora la matriz del marco lógico o matriz de indicadores de resultados (MIR), por lo que las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.

El Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2013) define a la MIR como "una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas. Consiste en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas". El CONEVAL, explica la composición de las cuatro columnas de la MIR, en la primera columna se sitúa el resumen narrativo donde se registran los objetivos y actividades por cada nivel de la Matriz, que serán necesarios desarrollar para el logro de cada uno de ellos: el fin, el propósito, los componentes y las actividades, en la segunda columna se encuentran los Indicadores que "son una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado" (CONEVAL). En la tercera columna de la Matriz de Indicadores, encontramos los medios de verificación, en la cuarta se especifican los supuestos los cuales son "los factores externos que están fuera del control del programa, pero que inciden en el logro de los objetivos de éste… es necesario que se expresen como situaciones que tienen que cumplirse para que se alcance el siguiente nivel en la jerarquía de objetivos" (CONEVAL, 2013, pág. 40).

La herramienta didáctica para la planeación en el sector educativo

La guía es un documento que se organiza en tres apartados, el primero contiene elementos que buscan sensibilizar a los funcionarios públicos, así como las autoridades educativas en la importancia de la planeación, además de incorporar un amplio marco jurídico así como una línea de tiempo de las principales modificaciones legales realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Planeación, Ley de Responsabilidad Social y Ley de Planeación para el Estado de Hidalgo, donde se establecen las disposiciones y obligaciones de los funcionarios para generar una planeación basada en resultados. En este mismo apartado, se detallan los conceptos de la GbR, así como el PbR, sus principios y antecedentes.

El segundo apartado, contiene las líneas metodológicas de planeación en las cuáles se sostienen la gestión para resultados, "Planeación Estratégica y Planeación por Marco Lógico", éste se encuentra subdividido en dos sub apartados, el primero referido directamente a las definiciones de planeación en específico a la planeación estratégica y su relación con la metodología de marco lógico; el segundo detalla la antes citada MML y se profundiza en sus ventajas y limitaciones así como en las etapas, en el diseño de proyectos educativos bajo este modelo metodológico.

En el tercer apartado, se profundiza en la estructura de la Carta, que ofrece definiciones y ejemplos de cada uno de los elementos que la forman, fundamentada en las guías y manuales del CONEVAL, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros conceptos y fundamentos de la CEPAL.

RESULTADOS, CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Los enlaces con quienes se elabora la planeación, son trabajadores de la SEPH, de base y por honorarios que tienen en promedio 40 años; de éstos, el 63% cuenta con estudios universitarios concluidos, 21% cuenta con posgrado y un 16% bachillerato. En este sentido es importante anotar que el nivel académico de los enlaces es un elemento que no impactaría en el desarrollo de sus actividades debido a la formación continua que éstos tienen, sin embargo, si se anota que sólo un 20% ha concluido algún curso con temáticas referidas a la planeación y el 80% sólo se ha formado de manera continua en los

últimos años en temáticas referidas a la administración y en el ámbito del desarrollo humano, retoma su relevancia.

Los perfiles profesionales de los enlaces de licenciatura y de posgrado, se centran (64%) en el área de las ciencias económico-administrativas, 27% de una carrera afín a las de ciencias sociales y humanidades, y 9% de las ciencias exactas. Se aprecia que los perfiles académicos son variados, por lo que muchos de ellos dimensionan el sistema educativo desde sus diversas disciplinas, este es un factor que posibilite potenciar el diseño de la planeación de los proyectos educativos con una mayor solidez, sin embargo, durante el proceso se observó que la mayor cantidad de los enlaces trabajan de forma aislada, lo que genera que cada proyecto no permita mirarse en relación con el resto de los demás proyectos.

Del total de los enlaces, 95% aseguran conocer la herramienta (Guía), el 15.7% comenta que le ha sido de mucha utilidad, el 63 % asegura que ésta le ha sido de utilidad y el 21% asegura que ésta le ha sido poco útil. El alto porcentaje que consideran que es muy útil, mostró un mayor compromiso, además de que evidenció haber estudiado la guía, debido a que plantearon dudas y errores en la construcción de la misma. Por otro lado, hay una cantidad significativa de enlaces que muestran poca relevancia al proceso de planeación y al compromiso con la formación para realizarla, el ejemplo más claro se evidencia en el resumen narrativo del propósito, en la tabla 1 se detalla su sintaxis y en la tabla 2 dos ejemplos.

TABLAS Y ANEXOS

TABLA 1
SINTAXIS RECOMENDADA PARA LOS OBJETIVOS DE LA MIR

Propósito	**Sujeto**: Población o área de enfoque	**Verbo en presente**	**Complemento**: resultado logrado

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TABLA 2
EVOLUCIÓN Del RESUMEN NARRATIVO EN EL NIVEL DE PROPÓSITO

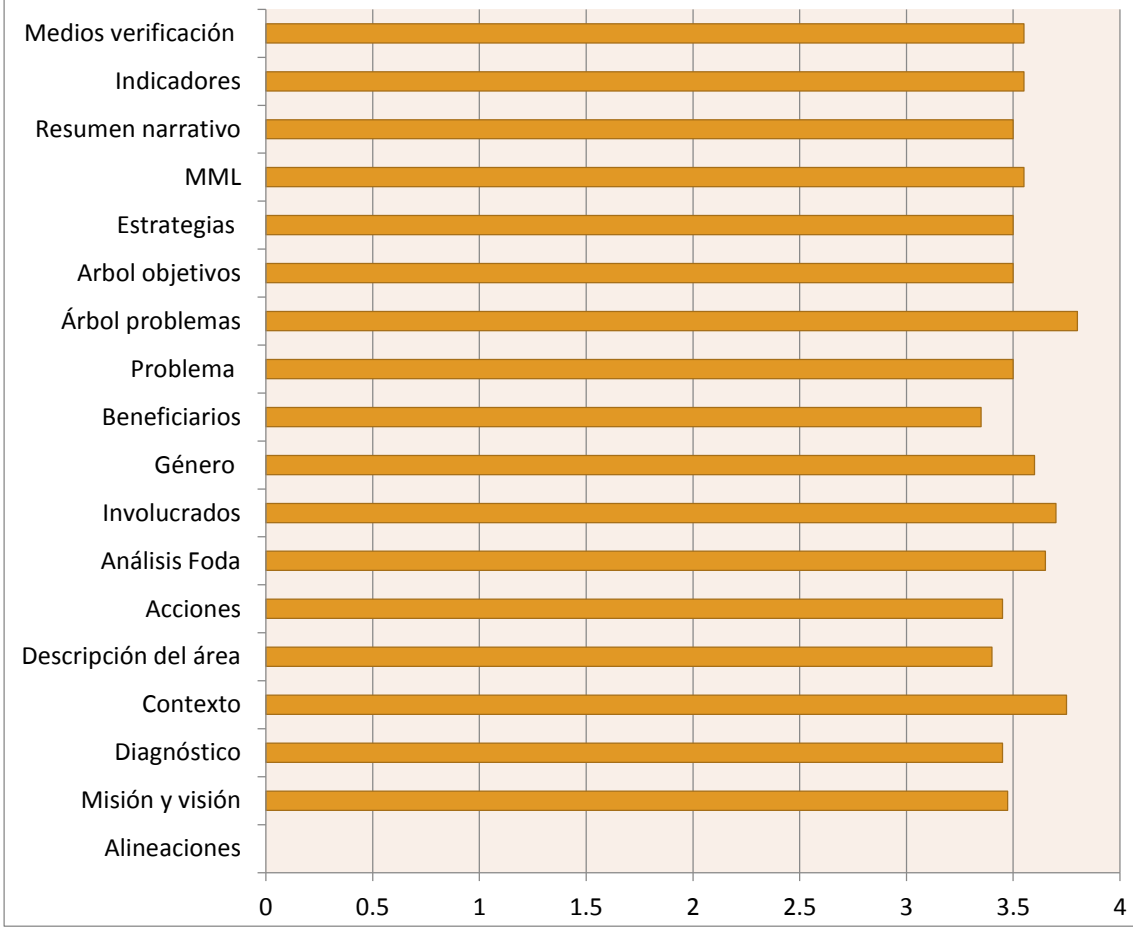
Año 2013	Año 2014	Año 2015

Organizar y coordinar a las direcciones de desarrollo académico, Institucional y formación continua, así como a las Instituciones formadoras de docentes para consolidar el sistema de formación, actualización, capacitación y superación docente en el estado.	Directivos de las instituciones formadoras de docentes, contribuirán a la continua formación, actualización y superación profesional de los docentes de educación básica y de otros niveles educativos.	Profesionales de la educación formados, actualizados y que se superan constantemente
Visitar todas las escuelas telesecundarias	Los jóvenes de 11 a 15 años tienen acceso a los servicios de educación secundaria (telesecundaria) y completan sus estudios.	Adolescentes entre 11 y 15 años de edad que concluyen sus estudios de educación secundaria (telesecundaria) con resultados académicos satisfactorios.

En esta tabla 2 se aprecia la evolución de los objetivos, en el primer caso, pasan de una serie de enunciados en términos de proceso, luego para 2014, identifican que su prioridad son los directivos, sin embargo para 2015, su resultado esperado se enfoca en las y los profesionales de la educación formados y actualizados; en el segundo caso, es evidente, que hubo una revisión exhaustiva de la guía y se pasó de identificar un proceso de supervisión a un impacto en los beneficiarios del proyecto, que son las y los alumnos de este nivel educativo.

Para evaluar el impacto de la guía, se solicitó evaluar su utilidad para la construcción de su carta descriptiva, por apartado, en una escala de 0 a 5, donde 60% menciona que la guía en lo general es útil y 20% poco útil; siguiendo los apartados de la guía, se les pidió calificaran en una escala de 0 a 5 tomando 0 como la más baja y 5 como la más alta (Gráfico 1).

Gráfico 1.- Utilidad de los distintos apartados de la Guía para la elaboración de la Carta Descriptiva



Se aprecia que el puntaje de utilidad más bajo otorga a los apartados de pertinencia de Género, Contexto y Alineaciones; de acuerdo con el contenido de la Guía, existe en las instancias públicas una tendencia a incorporar la perspectiva de género en la planeación de todos los presupuestos, sin embargo, los enlaces desconocen su utilidad y el documento es limitado para explicar esta categoría, por lo que se hace necesario que en ediciones posteriores se incorpore de una manera más explícita y se acompañe por un proceso de sensibilización a los enlaces en este tema; por lo que respecta al análisis del contexto, éste apartado exige el uso de datos estadísticos que no siempre están disponibles de manera inmediata, por lo que hay que buscarles en diversas páginas de portales como el INEGI o el CONAPO, en este sentido y de acuerdo a las diversas formaciones de los enlaces, este es un factor que limita la entrega de un documento con mayor rigurosidad científica y contextual. Por último el apartado

que obtiene un bajo puntaje son las alineaciones, éstas sólo se plantean como un requisito y aunque se busca que los enlaces se dimensionen en que el proyecto que están elaborando forma parte de acuerdos internacionales, políticas nacionales y estatales; ellos no lo reconocen, una de estas causas es el trabajo aislado que realizan.

Como se aprecia en el texto, la implementación de la Guía, ha tenido un impacto significativo en el diseño de documentos de planeación más claros y en función de los resultados; sin embargo es necesario clarificar y profundizar el documento para que los proyectos se diseñen de una manera colegiada y articulada y se reflejen como el escenario donde confluyen distintas políticas internacionales, nacionales y estatales, además es necesario que se evidencie con datos estadísticos las problemáticas que se avizoran para darle solución con estrategias, utilizando indicadores de resultado y de impacto que hagan evidente la calidad de la educación y desde luego de las instituciones públicas educativas.

Anexo 1: Estructura de la "Carta Descriptiva" de los proyectos del sector educativo de Hidalgo (2015).

1. Alineaciones Internacionales
2. Alineaciones nacionales
    - Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018
    - Programa Sectorial de Educación 2013- 2018
3. Alineaciones estatales
    - Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016
    - Programa Sectorial de Educación para el Estado de Hidalgo 2011- 2016
4. Misión y visión
    - Misión
    - Visión
5. Diagnóstico
    a. Antecedentes
    b. Contexto Demográfico
    c. Descripción del Área o Unidad Administrativa
    d. Principales acciones realizadas por el área

6. Análisis FODA
    a. Fortalezas
    b. Oportunidades
    c. Debilidades
    d. Amenazas
7. Análisis de los involucrados/ beneficiarios
    a. Involucrados
    b. Beneficiarios
8. Análisis del Problema
    a. Definición del problema
        i. Población o área de enfoque
        ii. Área geográfica
        iii. Situación negativa
        iv. Magnitud del problema
    b. Pertinencia de Género
        i. Cuántas mujeres y hombres son afectados.
        ii. Cómo impacta la problemática en las mujeres
        iii. Considera que es necesario incluir algún servicio o acción específica y evitar la desigualdad de género.

Matriz de indicadores (Cuadro del acuse de entrega)

Bibliografía

Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL.

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: CEPAL- ONU.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. (11 de Agosto de 2014). LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

Castelán, R. (2013). Diagnóstico de las Cartas Descriptivas del Sector Educativo (Inédito). Pachuca, Hidalgo.

CONEVAL. (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, D.F.

CONEVAL. (Septiembre de 2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Instumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, D.F.

Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social . (2013). Guia para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, D.F.

IEXE, Escuela de Políticas Públicas. (Noviembre de 2012). Taller, Metodología del Marco Lógico.

Martínez, R., & Fernández, A. (s.f.). Árbol de Problema y Áreas de Intervención, Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado el 12 de febrero de 2013, de http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques//martinez_rodrigo.pdf

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Rojas, J. L. (s.f.). Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como. Recuperado el 01 de Agosto de 2013, de http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/herramienta2009-2.pdf: http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/herramienta2009-2.pdf

Rueda, M. (2011). La investigación sobre la Planeación Educativa. Perfiles Educativos, 33-131.

Secretaria de Educación Pública. (s.f.). Portal de Cumplimiento del Artículo 10 del PEF 2012. Recuperado el 24 de Noviembre de 2014, de http://cumplimientopef.sep.gob.mx/que_es_el_pef/

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2010). Guia para la construcción de indicadores de la matriz de marco lógico. Recuperado el 13 de Junio de 2013, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf

SHCP. (2 de Julio de 2012). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 13 de Mayo de 2013, de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=66

SHCP. (2013). Módulo 3. Planeación Estratégica. Diplomado Presupuesto Basado en Resultados . México, D.F.