



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANIDADES**

POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

**“ACERCAMIENTO A UN PROGRAMA EDUCATIVO DESDE
UNA MIRADA ORGANIZACIONAL. CASO PRONAP.”**

Posgrado en

T E Estudios I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

P R E S E N T A:

SONIA YURIVIA AYALA GUZMÁN

ASESORÓ:

DRA. ROSA ISELA GARCÍA HERRERA

MÉXICO, D.F.

2010

Índice

Índice de figuras	
Índice de tablas	
Agradecimientos.....	
Introducción.....	I
Capítulo uno. Acercamiento teórico.....	1
1.1 Sistema Educativo Mexicano (SEM).....	1
1.1.1 La Educación en México.....	1
1.1.2 El Sistema Educativo Mexicano. Evolución.....	4
1.1.2.1 Educación en México...un breve recorrido.....	4
1.1.3 Educación inicial.....	14
1.1.4 Educación Básica.....	15
1.1.5 Educación media superior.....	15
1.1.6 Educación superior.....	15
1.1.7 Proyectos y programas del SEM.....	17
1.1.8 SEM desde puntos de vista divergentes.....	23
1.2 Administración pública y sus principales debates	27
1.2.1 Administración Pública.....	27
1.2.2 Antecedentes.....	27
1.2.3 Principales debates.....	29
1.2.4 Administración Pública Ortodoxa.....	29
1.2.5 Administración Pública Heterodoxa.....	31
1.2.6 Administración orientada al cliente y a la rendición de cuentas.....	34
1.3 Políticas públicas. ¿Instrumento de acción o de decisión?	37
1.3.1 Política.....	37
1.3.2 Política Pública.....	38
1.3.2.1 Proceso de Políticas Públicas.....	41
1.3.2.2 Etapas del proceso de elaboración de políticas públicas.....	47
1.3.2.3 Identificación de un problema (definición).....	48
1.3.2.4 Formulación de las políticas públicas (soluciones y acciones).....	51
1.3.2.5 Adopción de una alternativa (toma de decisión)	55

1.3.2.6 Implementación de las decisiones.....	60
1.3.2.7 Evaluación de los resultados obtenidos.	68
1.3.2.8 ¿Institución ≠ Organización? Mitos que las rodean.....	77
1.3.2.9 Institución ¿mito o realidad?	77
1.3.2.10 Organizaciones o instituciones ¿diferencia contextual o real?	79
1.3.2.11 ¿Institución = organización?.....	79
1.3.2.12 Institución.	79
1.3.2.13 Organización.	80
Capítulo dos. Discusión metodológica	82
2.1 Estudio de caso-	82
2.2 Métodos.....	84
2.3 Metodología cualitativa.....	85
2.4 Herramientas.....	86
2.5 Observación.	86
2.5.1 Observación sistemática.....	87
2.5.2 Observación participante.	88
2.5.3 Guión de observación. Reconstrucción de escenarios.	89
2.6 Análisis documental	92
2.7 Entrevista.	93
2.7.1 Entrevista estructurada.	94
2.7.2 Entrevista a profundidad.....	94
2.8 Acceso al campo.	95
2.9 Análisis de la información.....	96
2.10 Categorías de análisis.....	97
2.11 Descripción del universo.	98
Capítulo tres. Presentación de recultados.....	100
3.1 Diseño del PRONAP	100
3.1.1 ¿Qué es el PRONAP?	101
3.1.2 Historia PRONAP.....	102
3.1.2.1 Primera Etapa del PRONAP	103
3.1.2.2 Segunda Etapa del PRONAP.....	104
3.1.2.3 Tercera Etapa del PRONAP... ¿un cambio necesario?	105
3.1.2.4 Marco jurídico-legal del PRONAP	107

3.1.2.5 Instancias Estatales	109
3.2 El PRONAP y su operación.....	110
3.2.1 Objetivos General y específicos del PRONAP.....	110
3.2.1.1 General:	110
3.2.1.2 Específicos:	110
3.1.2.3 Centros de Maestros.	111
3.3 De los impactos del PRONAP en los docentes	114
3.3.1 Los cambios en la Educación.	114
3.3.2 Actualización.....	116
3.3.2.1 Compromiso	117
3.3.2.2 Capacitadores.	118
3.4 Evaluación.....	120
3.5 Política pública.	121
3.6 Toma de decisiones.	122
3.6.1 Actores.....	123
3.6.2 Contexto.	123
Reflexiones finales.....	125
Bibliografía.....

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Trayectoria SEM.....	4
Figura 2 Estructura del SEM	16
Figura 3 Justificación de la Alianza por la educación	18
Figura 4 Pirámide de necesidades	32
Figura 5 Una mirada al Proceso de Políticas	44
Figura 6 Ciclo elaboración de políticas.....	45
Figura 7 Sesgos positivos y negativos en la conformación de la agenda	50
Figura 8 Diseño de la agenda	50
Figura 9 Cascada de metas y objetivos	52
Figura 10 Formulación y selección de alternativas.....	53
Figura 11 Modelo racional de toma de decisiones	57
Figura 12 Modelo de racionalidad limitada	58
Figura 13 El enfoque up-down de la ejecución.....	62
Figura 14 Ciclo de Elaboración de Políticas Públicas	67

Figura 15 Niveles de evaluación	73
---------------------------------------	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Infraestructura y equipamiento	18
Tabla 2 Tecnologías de la información y la comunicación	19
Tabla 3 Gestión y participación social	19
Tabla 4 Ingreso y Promoción. Docentes, directores, supervisores y autoridades educativas	20
Tabla 5 Profesionalización	20
Tabla 6 Incentivos y estímulos	21
Tabla 7 Salud y alimentación	21
Tabla 8 Condiciones sociales para mejorar el acceso, la permanencia y el egreso oportuno	22
Tabla 9 Reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades	22
Tabla 10 Sistema Nacional de Evaluación	23
Tabla 11 Fases y características del Proceso de la Política.....	43
Tabla 12 Fases y características del Proceso de la Política.....	46
Tabla 13 Estructura centros de maestros.....	113

AGRADECIMIENTOS:

Comenzaré mencionando, que si bien es difícil concluir un proyecto tan importante como este, lo es más, agradecer a todas aquellas personas que me acompañaron en esta aventura involucrándose de manera directa o indirecta con este trabajo.

En primer lugar agradezco a mi asesora la Dra. Rosa Isela García Herrera, por aceptar el reto de guiar este trabajo y llevarlo a buen término, en segundo lugar a la secundaria No. 198 Luis Pasteur, en especial a sus docentes, por todo su apoyo y aporte a mi investigación.

Quiero agradecer también al Dr. Antonio Barba, por todo el apoyo que me brindo; sin sus sabias palabras creo que no hubiera pasado de mi primer ponencia, muchas gracias también a su esposa la Dra. Tere Montoya, por todo el cariño que me manifestó en este recorrido y por sus consejos. Muchas gracias también al Dr. Luis Montaña porque a pesar de no haber tenido el honor de tomar clases con él, siempre que necesite de alguna asesoría estaba ahí para guiarme, a la Dra. Marcela Rendón le agradezco infinitamente el haberme iniciado en el camino de los estudios organizacionales, y sobre todo le agradezco el gran cariño que siempre manifestó hacia mi persona, muchas gracias a todos.

Gracias también al Dr. Germán Vargas por todo el apoyo y la confianza que siempre manifestó hacia mi persona, a su esposa la Mtra. Rosa María Magaña quiero agradecerle todos sus consejos, quiero agradecer también al Dr. Guillermo Ramírez todo el apoyo y orientación en este recorrido; un

agradecimiento especial al Dr. Oscar Lozano por sus consejos, enseñanzas, pero sobre todo por apoyarme en momentos en que creí perderme, con sus palabras siempre me mostró el camino a la realidad organizacional.

A mis profesores, Tere Magallón, Ayuzabet de la Rosa, Alejandro Espinoza, Rogelio Mendoza por todo lo que aportaron a mi formación académica, y enseñarme y guiarme por este aún interminado camino en torno a las organizaciones. Agradezco también a todos mis compañeros de generación por todos los buenos momentos que vivimos.

Un agradecimiento muy especial a las chicas súper poderosas (conocidas así por toda la labor que realizan dentro del posgrado, sin la cual todo esto sería un verdadero caos) me refiero a Alejandra González y Rosalba Capula, a quienes les agradezco enormemente la acogida que me dieron, chicas las considero grandes mujeres, pero sobre todo grandes amigas....no creas que me olvidaba de ti Juan Carlos Barba (Juanito para los cuates) como olvidar darle las gracias a una persona que me apoyo de la manera en que tú lo hiciste, con tus consejos crecí como persona. Muchas gracias a los tres por las risas y los bellos momentos que vivimos, los quiero mucho y espero seguir contando con su amistad.

A mis amigos Alba González, gracias por brindarme tu amistad, por todas las risas, e inclusive las lágrimas que compartimos juntas, creo que gracias a eso puedo decir que eres una de mis mejores amigas te quiero mucho y espero que sigamos con nuestra amistad. A Jesús Rodríguez, gracias por permitirme ser tú amiga, por los consejos, el cariño y los buenos momentos juntos, a Juan Ramón Martínez, hay Ramón, muchas gracias por todo lo que aportaste a mi vida,

créeme sigo reflexionando algunos de los consejos que me diste (jajajajaja, tú sabes a que me refiero) a Ángel Vázquez, sabes que más que un profesor te considero un gran amigo y me siento afortunada de contar con mi propio angelito de la guarda, gracias por tu orientación y apoyo, pero sobre todo por tu cariño; a mi amiga Sandra Ramírez, por el ánimo que siempre me brindaste y por demostrarme que a pesar del tiempo y la distancia los verdaderos amigos perduran; los quiero mucho a todos.

Dentro de todos mis amigos hay uno muy especial que siempre estuvo conmigo y que me oía cuando lo necesitaba, me jalaba las orejas cuando era necesario, él era mi refugio cuando más lo necesitaba, como siempre lo he dicho, eres indispensable en mi vida y sabes de sobra cuanto te quiero gracias.....Jorge Noé Díaz de León Hernández.

Dentro de mi familia quiero agradecer a mis primos en especial a Faus, a Tino, a Reyes, a Sandra, a Diana, y a Lalo, por escucharme y aunque a veces no entendían mis términos organizacionales, siempre me apoyaron y me dieron ánimo para seguir adelante, de la misma manera quiero agradecer a todos mis tíos y tías por compartir este logro conmigo; en especial a mi tía Julia y a mi tío Elías (verdaderos abuelitos para mí) muchas gracias a todos ellos, los quiero mucho y siempre los llevo conmigo.

Quiero agradecer a mis hermanos Misael, Marcos, Fer y Victor (Panchito) porque sé de antemano que sin ustedes y su esfuerzo no hubiera logrado llegar a estas instancias, gracias por todo, y cuando digo todo, es todo. Quiero agradecer también y aunque sé no se encuentran de manera física han estado siempre conmigo a mi papá Victorino Ayala y a mi abuelito Mateo Guzmán (mi

segundo papá), una fuente importante de inspiración en mi desarrollo profesional y personal; dentro de todas estas personas tan importantes para mí, existen dos pequeños angelitos, los cuales con su llegada vinieron a revolucionar no solo mi mundo, sino el de toda la familia, con sus tiernas sonrisas y las pequeñas, por llamarlo de algún modo, incoherencias que como a cualquier niño se le ocurren, todo aquello que con el tiempo y la edad se nos olvida poner en práctica, y que dan sazón a la vida, gracias por recordarme que la vida es tan seria como la queramos tomar; mil gracias Alan Alexis y Valeria Ixchel (mosi) los quiero mucho.

Generalmente la dejo al último y no es porque sea menos importante, al contrario es porque no sé de qué manera poder agradecer todo lo que me ha brindado desde el momento en que nací, lo primero que debo agradecerle es eso darme la vida, y apoyarme y ayudarme a conseguir todos mis sueños, al lado de ella he podido subir cada peldaño en mi carrera y en mi vida personal, ella es una mujer que ha logrado salir adelante pese a todos los obstáculos que la vida se ha empeñado en ponerle, tal vez gracias a ellos es la mujer que es, me refiero a ti mamá Josefina Guzmán, gracias por todo, todo lo que me has dado.

Gracias nuevamente a todos y a cada una de las personas que han estado conmigo de manera directa o indirecta (perdón si olvide a alguno de ustedes), y que han sido parte de mi vida, no me resta más que decir.....

GRACIAS!!!!

ACERCAMIENTO A UN PROGRAMA EDUCATIVO A PARTIR DE UNA MIRADA ORGANIZACIONAL. CASO PRONAP.

INTRODUCCIÓN.

En el campo de las ciencias sociales el Sistema Educativo Mexicano y los fenómenos que a su alrededor se suscitan han sido un importante bastión para la reflexión y análisis por parte de los investigadores sociales que a ello se dedican. En este sentido se han desarrollado una diversidad de puntos de vista que han depositado la atención en diferentes variables y factores vinculados en ocasiones tanto a los resultados del aprovechamiento escolar o en otras, relacionadas con el comportamiento de los actores dentro de las aulas. Las perspectivas han tomado matices diferentes, sin embargo, pocos son los estudios que se han concentrado en el estudio de la dinámica de los centros escolares, así como en la particularidad de los espacios organizados donde se lleva a cabo la implementación y operación de políticas educativas que se cristalizan a través de programas específicos.

Para el caso de esta investigación nos planteamos como reto hacer un estudio de caso exploratorio con el fin de indagar las particularidades del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)), que desde la década de los noventa ha venido implementándose en México como un programa que atiende las necesidades de formación de los docentes en servicio.

Este programa es explorado a partir de tres dimensiones principales: el diseño, la operación y sus impactos, aunque no llegamos a un nivel de profundización sobre estas tres fases, si consideramos que lo expuesto en este documento nos da un panorama bastante amplio de los vaivenes y ambigüedades que presenta dicho programa.

El trabajo para efectos de ordenamiento ha quedado estructurado en tres capítulos principales; quedando el primero de ellos dividido en dos partes; realizando en la primera de ellas un recorrido por la educación en México prestando atención a aspectos como la evolución y estructura del Sistema Educativo Mexicano (SEM), para cerrar con la exposición de algunos proyectos derivados de la reciente firma de la Alianza por la calidad de la educación.

En la segunda parte de este primer capítulo, presentamos una revisión puntual de los aportes de algunas perspectivas que nos permiten adentrarnos en el conocimiento de los elementos que subyacen a la acción de administrar, una primera reflexión se centra en comprender el acto de administrar desde el ámbito de las políticas públicas, tratando de comprender el proceso de formulación de las mismas, mientras que una segunda reflexión gira en torno a los mitos institucionalizados generados alrededor de la educación.

En el segundo capítulo hacemos una presentación de la metodología tratando de exponer algunas reflexiones sobre los métodos y características que subyacen al proceso de investigación, tomamos el estudio de caso como una herramienta importante en la medida que el objeto de esta investigación (el PRONAP) es en sí mismo, un estudio de caso; en este mismo capítulo presentamos las herramientas que empleamos al momento de ingresar al campo de investigación así como la descripción de nuestro universo de estudio.

En el capítulo tres exponemos los resultados a los que arribamos a nuestro proceso de investigación, dividiendo este en dos partes; en la primera de ellas haciendo referencia a los primeros resultados que atienden a la exposición de los aspectos que están implícitos tanto en el diseño como en la operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP); derivados todos ellos de la revisión documental realizada en torno al programa.

En la segunda parte presentamos los resultados obtenidos a partir de las diferentes precepciones que tienen los docentes entrevistados, en este caso,

acerca de este programa, empleando para ello, categorías de análisis, obtenidas en el capítulo anterior.

Por último presentamos las reflexiones a las que llegamos al concluir esta investigación, las cuales giran en torno a: 1) El diseño del PRONAP; 2) La operación del mismo, concluyendo con 3) El impacto del programa en distintas áreas de la sociedad Mexicana.

CAPÍTULO UNO ACERCAMIENTO TEÓRICO

1.1 SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO (SEM).

1.1.1 La Educación en México.

En la actualidad la educación es una preocupación compartida por amplios sectores de la sociedad mexicana, así como un tema de amplia discusión; se debe tomar en cuenta que la educación ha sido observada desde múltiples perspectivas, desde aquellas que veían a la educación como un mecanismo que la sociedad encontró para autoperfeccionarse, hasta aquellas que observaban a la misma como la manera de formar la mano de obra del país, esto es a sus profesionales, técnicos, científicos, artistas y dirigentes políticos; es decir, se negaban la visión que mostraba que las escuelas contribuían a la creación cultural y al enriquecimiento de las artes, esto durante los años sesenta y principios de los setentas. Fue durante este periodo que la educación se percibía más como un medio de control social, que incrementaba en lugar de disminuir la desigualdad social, así como las diferencias de raza y género. (Órnelas, 1995)

Ahora bien ¿qué se puede entender por educación?, la educación responde a diversas necesidades de los individuos, de la sociedad y del Estado; en primer lugar, ésta es indispensable para el desarrollo de las facultades de los ciudadanos; en segundo término, es necesaria para la transmisión de aspectos culturales. En tercer lugar, es imprescindible para la economía nacional; en cuarto lugar, la educación es el instrumento que, en las sociedades desarrolladas, determina la distribución de las diversas funciones indispensables para asegurar la instauración de una sociedad justa (Guevara, 2007).

Por otro lado la Ley General de Educación (LGE), así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marcan que la educación es un proceso en donde se involucran diferentes funciones; mientras que en el artículo segundo de la LGE se establece que la educación es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad; además de ser factor determinante en la adquisición de conocimientos para formar a las personas

de manera tal que estas posean sentido de solidaridad social; ahora bien en la Constitución podemos encontrar en su artículo tercero que, como parte de las garantías individuales, toda persona tiene derecho a la educación así como el respeto a sus libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Debido a esta razón, el Estado mexicano está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda tener acceso a una formación básica (preescolar, primaria y secundaria), misma que tendrá un carácter laico y gratuito.

En México, la educación ha sido abordada desde diversos puntos de vista, uno de ellos es el enfoque idealista, que menciona que la educación es el instrumento para mejorar a la sociedad a través de un crecimiento intelectual y moral de la misma, otra perspectiva que de ella se tiene, es el económico, el cual menciona que la educación, es la manera para formar el capital humano, es decir, a los profesionales del futuro; mientras que la sociología de la educación, observa a esta como un medio de dominación, es decir de control y desigualdad social (Órnelas, 1995), por otro lado la antropología la observa como las experiencias que el individuo sufre desde que nace y que lo transforma de un ser desvalido a e inmaduro a un hombre equipado (Aguirre, 1992)

Se debe reconocer que el hablar de la educación, implica hablar de una de las instituciones¹ mayormente reconocidas dentro de la sociedad actual, además de la iglesia y la familia; pero es principalmente la educación, como espacio físico la que permite principalmente la contextualización social, económica y política del estado, así como parte de la estructura ideológica del mismo.

De acuerdo con Althusser, (1978); la finalidad de la educación es permitir la reproducción de las relaciones de producción, es decir, se da una emanación de ideologías pero también de factores represivos que controlan esas ideologías; está organizada bajo un mando central (tanto educación pública o privada); cohesión junto con la clase dominante.

¹ Forma abstracta de aspiraciones, necesidades y valores de una sociedad que prefigura un conjunto de reglas sociales que orientan el funcionamiento de formas organizacionales específicas y que atiende necesidades particulares de un amplio conjunto de individuos. (Montaño, 2005).

- La educación tiende a reproducir los esquemas del status quo y sus factores que permiten la permanencia en las relaciones de producción.
- Reproduce la ideología del Estado.
- Es congruente con los fines del Estado, aun en contra de toda oposición (dominación).

Por otro lado; Althusser (1978) plantea que, la educación es el mejor medio para la reproducción de las relaciones de producción, de acuerdo a este autor; en la actualidad habrá que analizar el aspecto imperativo del planteamiento de la educación, la que es capaz de generar individuos aptos para el mercado de trabajo, con una finalidad de adaptación ad hoc a las circunstancias no del individuo y sus necesidades, la educación como forma de capacitación en las fábricas, en la milicia, en la comunidad, o en la propia casa; cumpliendo con la finalidad de los aparatos ideológicos.

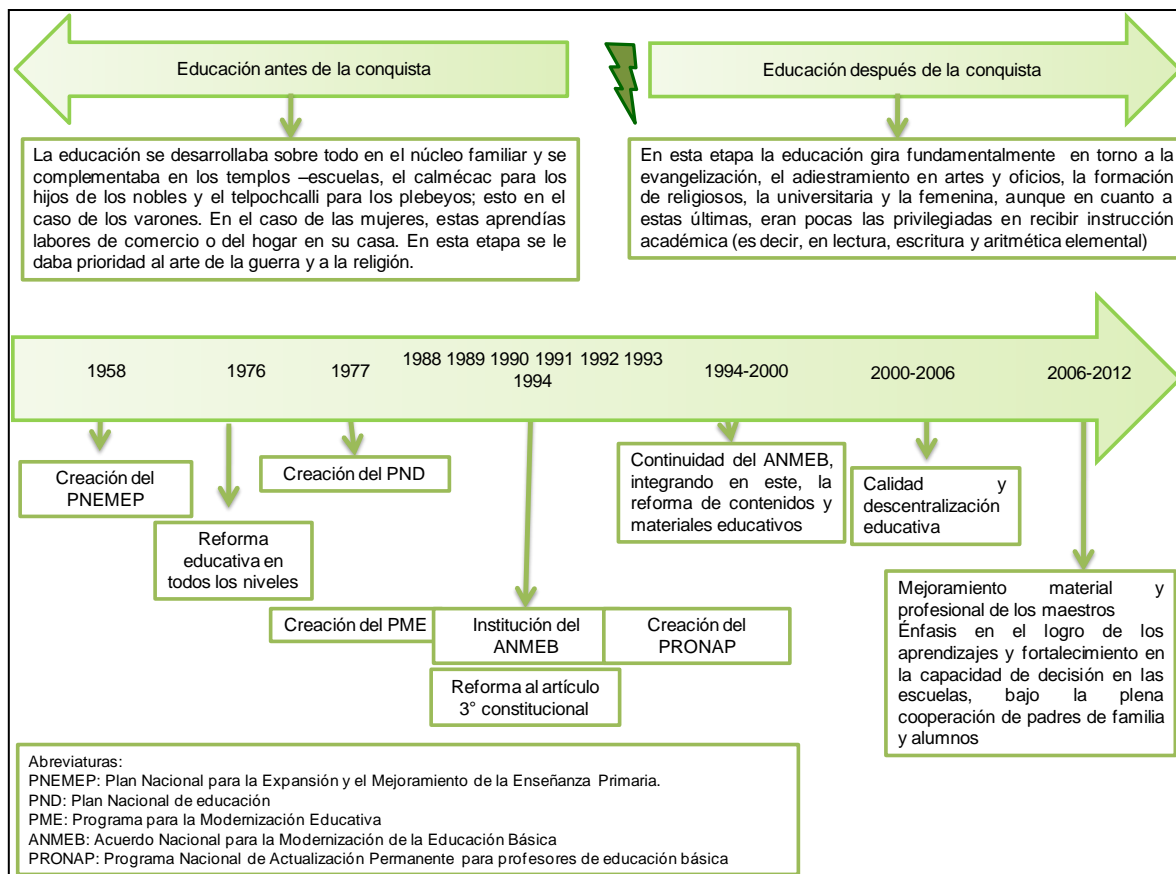
Por otra parte y como Aguirre (1992) menciona, se debe tomar en cuenta que existen dos tipos de educación, La educación informal, aquella que proviene de casa, es la formación que se genera dentro del seno familiar, en la cual los padres son los transmisores principales, y por otro lado la educación formal que es la que proviene de los centro educativos, y en la cual intervienen, principalmente los profesores.

Después de haber observado las definiciones que de la educación se tienen, cobra relevancia en este estudio la descripción del Sistema Educativo Mexicano (SEM) para poder dar un panorama más amplio al concepto de educación, pero de manera más particular, dentro del país (México) conteniendo esta información en el siguiente apartado.

1.1.2 El Sistema Educativo Mexicano. Evolución.²

En este apartado podremos observar un breve recorrido por la historia del SEM, así como algunos de los principales sucesos a partir de 1958; comencemos entonces con esta travesía, en la figura 1, podemos observar de manera sintética algunos de los principales sucesos ocurridos hasta la actualidad.

Figura 1 Trayectoria SEM



Fuente: Elaboración propia.

1.1.2.1 Educación en México...un breve recorrido.

En este apartado presentaremos algunos aspectos, que aunque breves, nos darán una panorámica más amplia del por qué la educación en México vive la situación que actualmente atraviesa. Debemos comenzar con la educación prehispánica, ya que dentro de las culturas mesoamericanas, esta se transmitía a través de la

² Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Educación [Actualización: 06 de octubre de 2007] en www.diputados.gob.mx/cesop/

familia, el trabajo, la religión y las guerras; dentro de estas culturas la educación giraba en torno a conocimientos militares y religiosos impartidos de manera rigurosa en los templos erigidos por los integrantes de estas etnias.

Fue debido a esta situación que los gobernantes de la cultura mexicana (ampliamente dominante entre las culturas mesoamericanas) dispusieron la creación de templos-escuelas, el calmécac para los hijos de los nobles y el telpochcalli para los plebeyos, en estos se instruían a los varones en el arte de la guerra; y debido a que en cada poblado se tenía alguna actividad especial, los jóvenes podían aprender algún oficio de sus padres. Ahora bien, en cuanto a las mujeres, estas aprendían las labores del hogar o del comercio en sus casas.

Durante la Colonia la educación tomó diferentes caras entre ellas la evangelización, el adiestramiento en artes y oficios, la formación de religiosos, la universitaria y la femenina, todas ellas impartidas por misioneros de diversas órdenes religiosas quienes arribaron a la Nueva España tomando el control de actividades tales como la de formación y de educación; al volverse imprescindible la formación e instrucción de nuevos sacerdotes para continuar con la evangelización, nace la necesidad de crear instituciones educativas para tal fin; debido a esta situación es que la iglesia toma un papel tan relevante en la educación; aunque ha de reconocerse que estas órdenes religiosas no tenían como objetivo principal formalizar un sistema educativo, para ellos lo más importante era educar e instruir a la nuevas élites criollas.

Durante este periodo un cambio importante fue el incremento, aunque mínimo, de las instituciones de educación para mujeres; aunque eran pocas las privilegiadas de recibir instrucción en torno a la lectura, la escritura y la aritmética elemental, este fue un avance en cuanto a educación equitativa, era en los conventos en donde este tipo de educación tuvo su mayor auge.

Todas las características mencionadas anteriormente de este modelo religioso se mantuvieron por aproximadamente tres siglos y aún después de la culminación de la Independencia, un modelo basado en la doctrina kantiana, el cual establecía la

instrucción a través de la disciplina como idea central para el proceso educativo; lo cual representó, un proceso de sustitución o eliminación de las concepciones y categorías mentales de las culturas prehispánicas por nuevos esquemas y formas de vida más convenientes a la cultura española.

A principios del siglo XIX y teniendo como referencia las ideas de un pensador de la Figura como Rousseau, quien proponía una formación basada en la naturaleza humana y en la libertad del aprendizaje; los criollos liberales, así como los insurgentes mexicanos coincidían en la necesidad de formar un sistema educativo de un carácter menos religioso y más incluyente.

El debate que surgió en torno a estas dos posturas siguió su curso aún después de la Independencia; por un lado la manera tan rígida de observar a la educación como instrucción, mientras por el otro un modo más flexible entendiéndola como formación. Finalmente el modelo liberal, el cual buscaba la libertad de enseñanza con el fin de terminar con el monopolio eclesiástico sobre la educación; fue el ganador, con lo que se logró sentar las bases para la formación de un sistema educativo en manos del estado.

De esta forma en 1867 se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública; en ella se estableció el carácter obligatorio y gratuito de la educación primaria, excluía además, del plan de estudios cualquier enseñanza religiosa, contenía adicionalmente las disposiciones para la educación secundaria; entre las que destacaba la creación de la Escuela de Estudios Preparatorios; la cual sentaría las bases para la educación profesional; aunque esta Ley solo regía al Distrito Federal y a los territorios federales, ejerció influencia sobre las leyes estatales.

Ahora bien durante el periodo del Porfiriato; se realizaron dos congresos, entre autoridades y especialistas de la educación, los cuales dieron como resultado la definición de un proyecto gubernamental de educación pública, el cual fue consolidado con la promulgación de la Ley de Instrucción obligatoria de 1888. Con la llegada a la Subsecretaría de Instrucción Pública de un personaje tan destacado en la educación, como es Justo Sierra, se abrió un nuevo periodo en la historia del

sistema educativo mexicano, debido a que él dio continuidad a los ideales liberales; y se preocupó además por organizar y expandir el sistema educativo, así como por elevar los niveles de escolaridad en el país; fue durante este periodo que se constituyó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, de la que Justo Sierra fue el primer titular en 1905, mientras que en 1910, se fundó la Universidad Nacional.

Mientras esto sucedió durante el Porfiriato, el camino que se recorrió en la época revolucionaria, fue totalmente diferente; ya que, a pesar de la promulgación en 1917 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se otorgó por primera vez el rango constitucional al derecho que todos los ciudadanos mexicanos tienen a recibir una educación laica, gratuita y obligatoria, otorgando además mayores facultades educativas al Estado, para que este fuere el encargado de coordinar y vigilar el funcionamiento de escuelas públicas y privadas, el SEM sufrió un notable retroceso, debido en gran parte a la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; provocando con esto que el sistema educativo revolucionario no pudiera consolidarse por completo.

Con la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la situación en el país cambió, debido a que fue un hecho que facilitó la acción concurrente del gobierno federal de manera directa; José Vasconcelos fue el primer titular de esta dependencia, él formuló un nuevo sistema educativo que pudiera atender de manera simultánea las necesidades de instrucción y formación académica en todos los estratos sociales. Uno de los mayores aportes de Vasconcelos fue el reconocimiento de la educación rural, esto a través de, la creación de escuelas primarias y normales, así como de la formación de misiones culturales, grupos docentes, profesionistas y técnicos, quienes se dirigieron a diferentes localidades rurales con el afán de capacitar maestros y coadyuvar a la comunidad.

Aún a pesar de la creación de la SEP, se dan diferentes sucesos que repercutirían de manera definitiva en el sistema educativo mexicano, entre ellos (ocurrido en el sexenio de Plutarco Elías Calles) el forcejeo entre la Universidad Nacional y la misma SEP, debido al decreto que realizó la Secretaría de Educación Pública, en

1925, en torno a creación de la escuela secundaria, como una institución educativa al servicio de los adolescentes. Este hecho provocó dos situaciones, por un lado, el cambio en la secuencia de estudios; y por otro la confrontación entre el gobierno y la universidad; el cual tuvo como consecuencia, que en 1929, esta última, obtuviera su autonomía, con lo que esta misma podría decidir el contenido de la educación superior.

Los años subsecuentes, estuvieron rodeados de conflictos entre las diferentes corrientes educativas de la época; esta lucha ideológica impidió el mejoramiento del sistema educativo; este clima culminó en el sexenio de Lázaro Cárdenas en 1934; debido a la modificación del artículo tercero constitucional, en el cual se estableció oficialmente una política de estado para dotar de un carácter socialista a la educación y obligar a las escuelas privadas a seguir los programas oficiales. En este sexenio destaca la creación del Instituto Politécnico Nacional.

Con la llegada a la presidencia de Manuel Ávila Camacho se da inició a una política de conciliación nacional, la cual repercutió también en el sistema educativo. Un ejemplo de esto fue la promulgación en 1941 de la Ley Orgánica de Educación Pública; otro suceso relevante durante este periodo fue la unión de los sindicatos magisteriales, en 1943, en el ahora denominado, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que fue reconocido además, por decreto presidencial, como el único organismo representativo del magisterio a nivel nacional. Otro suceso crucial se dio en 1946, cuando fue promulgada una reforma del artículo tercero constitucional, para transformar la educación socialista, estableciendo en su lugar una educación integral, científica y democrática, con el objetivo de combatir los altos índices de analfabetismo que imperaban en esa época.

El siguiente presidente (Miguel Alemán), dio continuidad a la política educativa del sexenio anterior, sumando a esto la participación del país en proyectos de la recién creada Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), mientras que entre los años de 1940 y 1950 se crearon diferentes instituciones educativas, entre ellas, el Comité

Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), el Instituto Nacional de Bellas Artes, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) y el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL). Fue también durante 1950 que dio inicio el periodo de expansión del sistema educativo el cual culminó hasta la década de los noventa.

En el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines, el gasto en el rubro de educación fue incrementado sobre todo en lo referente a subsidios en las universidades y salarios de profesores; en esta época se crearon también, el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE), y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV). Para las dos administraciones siguientes (la de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz) lo más importante era la ampliación de oportunidades educativas, a través de apoyos económicos; entre las políticas que se destacan de estos dos sexenios podemos encontrar el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México o Plan de Once años y, la distribución de libros de texto gratuitos para las escuelas primarias, lo cual motivó la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG).

Ya para el periodo presidencial de Luis Echeverría (1970-1976) el interés era mejorar el sistema educativo, para lo cual se puso en marcha la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, con el objetivo de diversificar los servicios educativos e incrementar el número de escuelas, así como reformar los planes de estudio; en este periodo se dio además la sustitución (1973) de la Ley Orgánica de Educación promulgada en 1941, por la Ley Federal de Educación, definiendo a la educación como instituciones de bien común, organizando el sistema educativo, sentando las bases para impulsar los derechos que todos los ciudadanos tienen de recibir una educación con las mismas oportunidades. En este mismo periodo resaltan además, en primer lugar la promulgación de la Ley Nacional de Educación para Adultos (1976), y en segundo lugar, la edificación de instituciones tales como, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Colegio de

Ciencias y Humanidades (CCH), el Colegio de Bachilleres y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Por otro lado la SEP modificó su estructura orgánica e instituyó la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa.

Para la administración de José López Portillo, se realizó un diagnóstico de la situación escolar en el nivel básico y se diseñó el Plan Nacional de Educación (PNE); el diagnóstico dio como resultado que existían problemas en torno a la educación preescolar debido a, que la atención a la demanda era baja y que la distribución de oportunidades era desigual; además de que existía una alta concentración en las zonas urbanas; esta fue una de las razones por las cuales la educación preescolar se hizo prioritaria en el PNE, así como la puesta en marcha del programa “Educación para todos”, cuyo objetivo era la atención a los niños rezagados. Otro de los ejes prioritarios de este plan, era el de vincular las necesidades de producción con la educación terminal, para lo cual se hizo necesario el desarrollo de programas para la educación superior técnica.

En este sexenio destacó la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), en 1979, por otro lado el PNE tenía como tercera prioridad elevar la calidad de la educación, para lo cual se creó en 1978, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN); buscando con ello mejorar la formación de los docentes. Otra de las prioridades que el PNE tenía, era la de elevar la eficiencia del servicio educativo, suponiendo que con esto la organización de la SEP mejoraría, concretando esta situación al descentralizar las actividades en 31 delegaciones en las entidades federativas.

En el rubro de la educación superior, en 1976 fue creada la Coordinación General de educación Superior, Ciencia y Tecnología, mientras que para 1978 se promulgó la Ley Nacional de Coordinación de la Educación Superior y para 1979 se constituyó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación superior (CONPES). Ya para 1980 se realizó una modificación en el artículo tercero constitucional la cual incluía el concepto de autonomía universitaria, que mediante un acto emanado del poder legislativo, concedió el derecho a las Instituciones de Educación Superior (IES) para expedir sus normas y reglamentos, realizar sus

finés con respecto a libertad de cátedra e investigación, así como determinar sus planes y programas de estudio como mejor les convenga, entre otras acciones.

Ya para 1978 el gobierno federal puso en marcha el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, mientras que en 1981 se elaboró el Plan Nacional de Alfabetización y aunado a esto se creó el Instituto Nacional de Educación para adultos (INEA). Para el sexenio de Miguel de la Madrid, y según Jaime Castrejón, se elaboró un Plan Nacional de Desarrollo, en el cual uno de los principales ejes era el de la “revolución educativa”; además este autor señala que, esta administración enfrentó una severa crisis económica, lo que provocó una disminución en el erario público, y por ende una mengua en el presupuesto destinado al sector educativo.

Para 1983 el presidente, de la Madrid, presentó el Programa Nacional de educación, Recreación, Cultura y Deporte, en el que destacaban políticas estratégicas para mejorar la educación, por ejemplo ofrecer un año de preescolar a todos los niños de cinco años de edad, descentralizar la educación y reformar los estudios de educación normal. Fue en este programa que se introdujo el concepto de calidad como un elemento central para consolidar la política educativa. Las propuestas de descentralización tenían como antecedente las medidas de desconcentración propuestas en la administración anterior, las cuales permitieron una mayor coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno federal; fue así que se establecieron diferentes acuerdos entre ambos niveles gubernamentales, sumando a estos, la creación de diversos consejos estatales de educación con representación de las autoridades estatales, federales y del SNTE. El objetivo principal de esta decisión, fue delegar en los gobiernos locales los servicios educativos.

A pesar de las intenciones de descentralización desde el gobierno de, de la Madrid, estas se concretizaron hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), al firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, a partir de ese momento los gobiernos estatales se hicieron responsables de los centros educativos. La característica que distinguió la política

educativa de este gobierno fue la de modernización, la cual se plasmó en la elaboración del Programa para la Modernización Educativa, el cual tenía como eje principal, la conformación de un sistema educativo de mayor calidad, que fuera capaz además, de adaptarse a los cambios económicos que requería el país, en el contexto en el cual se desenvolvía (economía de libre mercado). Por tal motivo fue necesario reformar los artículos 3 y 130 constitucionales; refiriéndose este último a la personalidad jurídica de la iglesia, abriendo con estas modificaciones, un espacio para la iglesia dentro de la educación, dejando las riñas entre liberales y conservadores en el pasado.

Para los siguientes años se emprenderían un conjunto de acciones encaminadas a reorganizar el sistema educativo entre ellas, la obligatoriedad de la educación secundaria, con la correspondiente modificación al artículo tercero constitucional, además de la promulgación de la Ley General de Educación en 1993. En la siguiente administración (la de Ernesto Zedillo de 1994 al 2000) se continuó con la estrategia de modernización de su antecesor; en este sexenio destacan el avance y la consolidación de los procesos de instituciones educativas como el Comité Administrador del Programa Federal de construcción de Escuelas (CAPFCE) y del CONALEP. Sobresalen además los apoyos económicos, distribuidos en forma de becas, a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

En este sexenio se implementaron además diversos programas orientados a impulsar la orientación docente; entre estos destaca el Programa Nacional para la Actualización Permanente de Profesores de Educación Básica en Servicio (PRONAP), creado en 1995, así como el Programa para la Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, creado en 1997; buscando con ello impulsar la modernización en la formación inicial de los docentes de educación básica. Asimismo se promovieron avances sobresalientes en lo referente a la tarea de elevar la calidad en la educación básica, por medio de la consolidación del sistema Nacional de Evaluación Educativa y con la formulación del Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación en 1996.

Llegado el año 2000 y con el cambio de “color” en la presidencia, se generan proyectos a favor de la educación, diseñando políticas y programas dirigidos a construir un sistema educativo de calidad, equitativo y que impulsará la gestión institucional. Para lograr la cobertura del SEM y poder brindar con ello educación a todos los mexicanos se incorporan el Sistema Educativo Nacional Escolarizado, así como la educación para la vida y el trabajo.

Por otro lado para conseguir la innovación de una **educación de calidad** y a la vanguardia se planteó un cambio permanente en los contenidos educativos, así como la actualización del magisterio, y la modernización basada en el uso de la Tecnologías de la Comunicación y la Información (TIC's), Es en este sexenio que se comienza a hacer referencia a las denominadas “**escuelas de calidad**”. Para la siguiente administración se continúa con las políticas del antecesor.

Esto quiere decir, que para el presente sexenio la prioridad en educación es la transformación educativa, que sus objetivos estratégicos son: reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales; elevar la calidad educativa; fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias; ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior; Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida y promover la educación integral de las personas en todo el Sistema Educativo.

En lo referente al avance en infraestructura educativa, se crea la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, expedida y publicada el 1° de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), con el objeto de regular la infraestructura al servicio del Sistema Educativo Nacional (SEN) y cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia; con lo que se forma el Instituto Estatal de la Infraestructura Física Educativa; se ponen en marcha adicionalmente, los programas de Mejores Escuelas, y de Mejores Espacios Educativos:

Se crean además, el Programa por un México sin Rezago Educativo, el Programa de Formación de Recursos Humanos Basado en Competencias (PROFORHCOM); un hecho que marca a este sexenio es la puesta en marcha de la Alianza por la Calidad de la Educación y, el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Por otro lado se crean para: docentes, directivos y personal de apoyo actualizado y/o capacitado, el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (este sustituye al denominado anteriormente PRONAP), con el objetivo de desarrollar las competencias de los profesionales de la educación básica del siglo XXI; aunado a estos, se elaboran los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) que constituyen una estrategia para que las Instituciones de Educación Superior (IES) logren mejores niveles de calidad en los programas y servicios educativos que ofrecen, a través de un esquema de esfuerzo coordinado entre los distintos órdenes de gobierno

Ahora bien el Sistema Educativo Mexicano (SEM) se encuentra regulado principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero; y por la Ley General de Educación; éste se encuentra integrado en diferentes niveles los cuales son:

1.1.3 Educación inicial.

Es el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico, en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que le permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social. En este sentido, éste servicio se brinda como apoyo a los padres en la formación de sus hijos; es dentro de este nivel en el cual se encuentra la educación preescolar, la cual no es obligatoria, pero prepara a los niños para su entrada al nivel primaria.

1.1.4 Educación Básica.

Este nivel se divide a su vez en dos la educación primaria y la educación secundaria, teniendo éstas un carácter obligatorio; la educación primaria se imparte para niños de 6 hasta catorce años de edad y con una duración de seis años, teniendo diferentes modalidades: general, intercultural bilingüe, cursos comunitarios y educación para adultos; en cualquiera de sus modalidades la educación primaria es previa e indispensable para cursar la educación secundaria.

La educación secundaria por su parte es obligatoria desde 1993, y se imparte en diferentes modalidades; general para trabajadores, telesecundaria, técnica y para adultos, ésta tiene una duración de tres años captando a la población estudiantil de entre 12 a 16 años de edad, esta etapa sirve a los alumnos como preparación para el nivel medio superior.

1.1.5 Educación media superior.

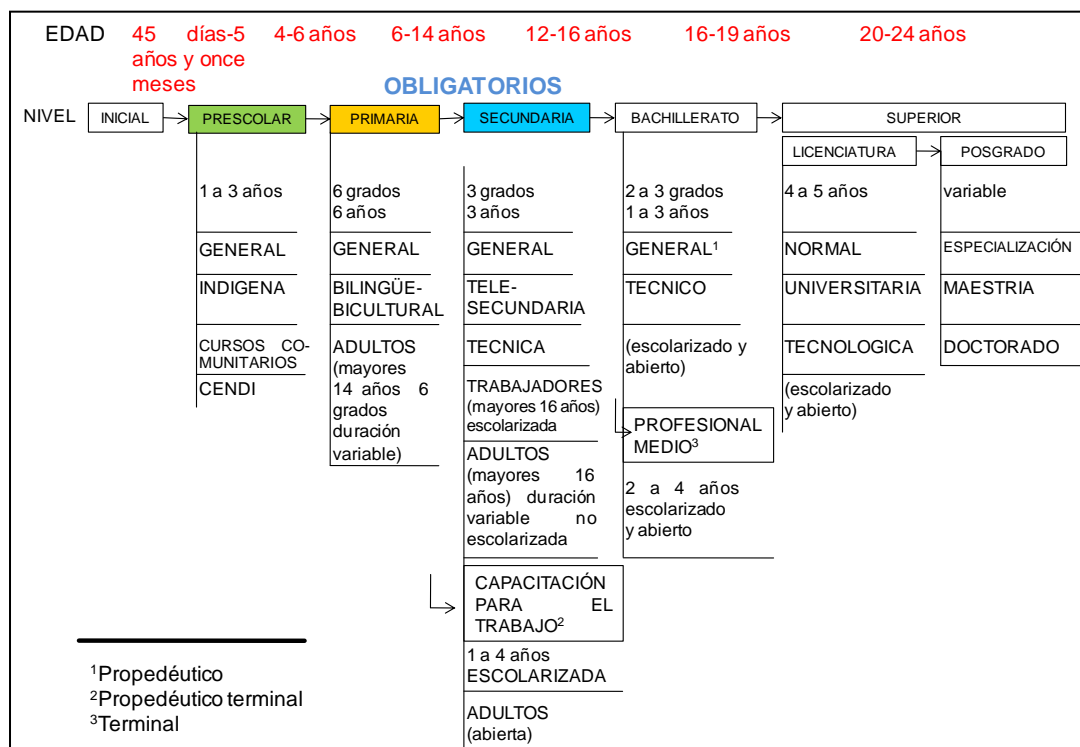
Está conformado por tres modalidades: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica. Cada una de ellas se con esquemas diferentes, en cuanto a los objetivos que persigue, la organización escolar, el currículo y la preparación general de los estudiantes. Para ingresar a la educación media superior es indispensable contar con el certificado de secundaria, además, la mayoría de las escuelas – privadas y públicas – exigen la presentación a un examen de admisión. La mayor parte de las escuelas sigue un plan de estudios de tres años de duración, pero otras siguen uno de dos años. Al concluir sus estudios, los alumnos pueden acceder al nivel superior.

1.1.6 Educación superior.

Se define como aquella que es posterior al bachillerato. Comprende licenciatura y posgrado en educación normal, universitaria y tecnológica. Para cursar la licenciatura y la normal debe concluirse el bachillerato o sus equivalentes; para cursar estudios de maestría es indispensable la licenciatura; para cursar estudios de doctorado, es necesario tener el grado de maestría o méritos académicos

equivalentes. Algunas instituciones de educación superior ofrecen estudios en la modalidad abierta. En general, los estudios de licenciatura tienen una duración de cuatro a cinco años, organizados en periodos semestrales. Esta estructura se puede observar de manera resumida en la Figura 2

Figura 2 Estructura del SEM



Fuente: http://www.oei.es/pdfs/Mexico_datos2006.pdf.

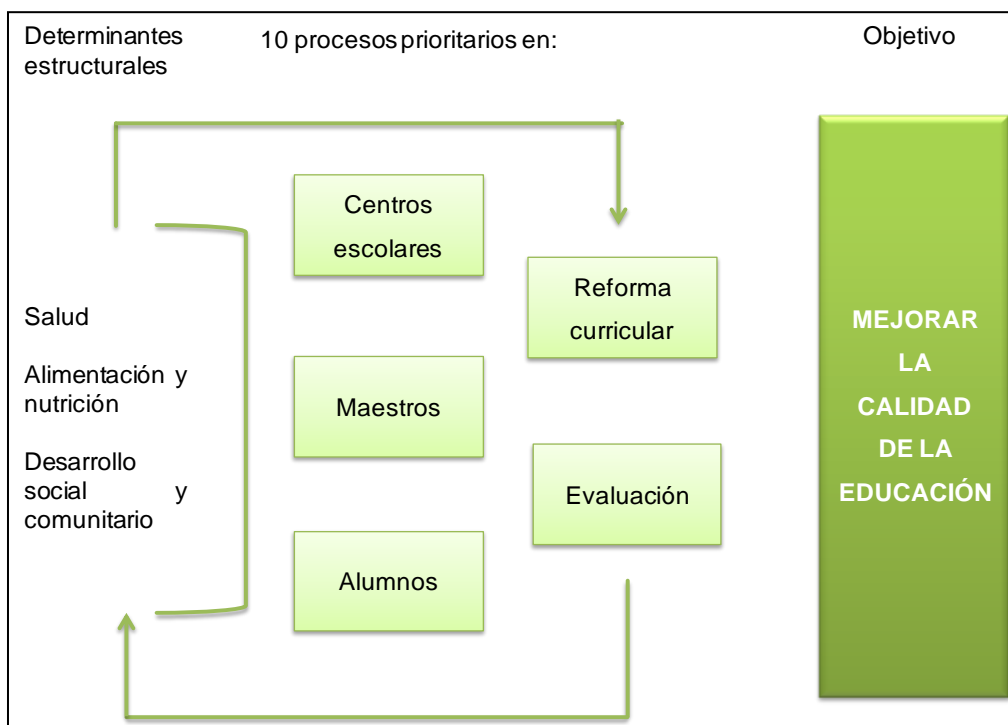
Y si bien se ha mencionado que el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una de las bases normativas sobre las cual se sustenta el SEM; pero, ¿A qué hace referencia éste artículo?; en primer término plantea que: “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.” Uno de los ejes principales sobre el cual se sustenta este artículo es que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.”

Este artículo además plantea otras cuestiones importantes, como en la fracción I del mismo que prescribe que esta será laica, mientras que en la fracción IV menciona que debe ser gratuita, en lo que respecta a la fracción III, que fija que: “...el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.”(Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008)

1.1.7 Proyectos y programas del SEM.

El Sistema Educativo Mexicano como hemos observado, ha sufrido múltiples cambios hasta nuestros días los cuales se ven reflejados en los programas y proyectos para elevar la “calidad” en la educación. En el sexenio actual con la firma de la Alianza por la calidad de la educación (entre los integrantes del gobierno federal y el SNTE), se busca obtener resultados en diferentes rubros concernientes a la educación como la infraestructura, la profesionalización en los educandos, así como el bienestar de los alumnos; pero ¿qué es lo que se busca con esta alianza? Esto podemos observarlo en la Figura, 3.

Figura 3 Justificación de la Alianza por la educación



Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008.

Como se mencionó anteriormente y como se puede observar en la Figura 3, el objetivo primordial de la Alianza por la educación es elevar la “calidad” en la educación, centrándose en aspectos específicos de la misma; en las tablas, 1 a 10, podemos observar el acuerdo al que se llegó, las consecuencias del mismo, así como la distribución de acciones en el tiempo.

Tabla 1 Infraestructura y equipamiento

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Programa de Fortalecimiento a la Infraestructura y el equipamiento.	Mejorar las condiciones de aprendizaje de millones de alumnos rehabilitando la infraestructura, mobiliario y equipo para garantizar un ambiente escolar adecuado y sin riesgos.	A partir del ciclo escolar 2008-2009, equipar 14,000 planteles y rehabilitar 27,000 planteles que se encuentran en malas condiciones.

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 2 Tecnologías de la información y la comunicación

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Equipamiento con conectividad de centros escolares en 155 mil aulas, adicionales a las existentes, para cubrir 75% de la matrícula.	Incorporar a maestros y alumnos en el uso de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer el desarrollo de competencias y habilidades.	En 2008, prueba y experimentación con 4 modelos de tecnología y a partir del ciclo escolar 2009 generalización de estos modelos.
Equipar con computadora a maestros que logren su certificación de competencias digitales.		Equipamiento de profesores a partir de 2008.

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 3 Gestión y participación social

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Fomentar mecanismos participativos de gestión escolar (Consejos Escolares de Participación Social).	Colocar a la comunidad escolar en el centro de atención de las políticas educativas. Involucrar a la comunidad educativa en los procesos de mejora de los centros escolares.	A partir del ciclo escolar 2008-2009: Constituir los Consejos Escolares de Participación Social en todas las escuelas. Establecer en 50 mil escuelas modelos de gestión estratégica, donde participen Consejos Escolares de Participación Social para el 2012. Impulsar en 100 mil escuelas modelos de gestión participativa.
Impulsar y reforzar los siguientes programas participativos: Escuela Segura. Escuelas de Tiempo Completo.	Propiciar el desarrollo integral de los alumnos. Mejorar el rendimiento y aprovechamiento escolar.	A partir del ciclo escolar 2008-2009, atención a: 37,000 escuelas en zonas de alta incidencia delictiva. 5,500 escuelas de tiempo completo.
Escuelas en horario discontinuo. Escuelas fuera del horario de clase y en fines de semana. Escuelas de bajo rendimiento.	Cerrar brechas educativas entre centros escolares y regiones del país. Fortalecer el carácter comunitario de los centros escolares.	21,000 escuelas primarias generales en horario discontinuo. 33,000 escuelas fuera del horario de clase. 32,000 escuelas de bajo rendimiento.
Crear un Sistema Nacional de Información de las Escuelas.	Mejorar la gestión de los centros escolares al contar con información sobre la plantilla docente y administrativa, el estado de sus instalaciones, su mobiliario y equipo, materiales educativos, acervos bibliográficos y resultados de logro, entre otros.	A partir del ciclo 2008-2009, se integrarán bases de datos de inmuebles, alumnos, maestros, logro académico y contexto, plantillas docente y administrativa, materiales educativos, acervos bibliográficos, entre otros.

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 4 Ingreso y Promoción. Docentes, directores, supervisores y autoridades educativas

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
<p>Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente.</p> <p>El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.</p>	<p>Fortalecimiento de la calidad del profesorado, autoridades escolares y educativas.</p> <p>Contratar y promover al profesional más calificado.</p> <p>El desempeño como eje de la contratación y la promoción.</p> <p>Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Para el ciclo escolar 2008-2009, se utilizará un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente.</p> <p>A partir del ciclo escolar 2009-2010 la convocatoria y la dictaminación de los concursos correría a cargo de un órgano de evaluación independiente con carácter federalista.</p>

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 5 Profesionalización

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
<p>Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio: 80% de los cursos nacionales y estatales serán de matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética.</p> <p>Participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente.</p> <p>Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados.</p>	<p>Mejorar la calidad y el desempeño de los maestros y las autoridades escolares y educativas.</p> <p>Proporcionar una capacitación orientada hacia la calidad.</p> <p>Fortalecer la integridad de la agenda educativa a través de la participación del sistema de educación superior en el sistema de educación básica.</p> <p>Informar a las comunidades educativas la formación y certificación de los maestros y autoridades escolares y educativas.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009, un nuevo catálogo de cursos, y convocatoria a instituciones de educación superior para la impartición de cursos.</p>
<p>Certificación de competencias profesionales.</p>	<p>Mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y favorecer esquemas de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009.</p>
<p>Fortalecer la profesionalización de los docentes de las escuelas normales y creación de 5 centros regionales de excelencia académica.</p>	<p>Mejorar la calidad del personal docente de las normales, así como la selección y desempeño de los alumnos.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009.</p>

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 6 Incentivos y estímulos

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
<p>Reformar los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente 3 factores: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional.</p>	<p>Fortalecer la calidad como elemento central de la agenda educativa. Desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica.</p>	<p>Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009.</p>
<p>Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente.</p>	<p>Estimular el mérito individual de los maestros en función exclusiva de los resultados de logro de sus alumnos.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009.</p>

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 7 Salud y alimentación

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
<p>Capacitar a comunidades educativas para desarrollar una cultura de la salud que propicie comportamientos y entornos saludables. Fortalecer el programa de desayunos escolares para impulsar menús equilibrados que influyan en la formación de hábitos alimentarios adecuados y que contribuyan a la prevención del sobrepeso y la obesidad.</p>	<p>Mejorar la salud de las comunidades educativas, la adopción de prácticas seguras y saludables y por esta vía, favorecer el proceso enseñanza-aprendizaje.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009, coordinar las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades con las actividades educativas: Vincular la cartilla de salud con acciones escolares. Establecer y operar el programa de detección y vigilancia de las adicciones y del sobrepeso y obesidad. Fortalecer el programa de desayunos escolares con alimentos variados y de mejor calidad nutricional.</p>

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 8 Condiciones sociales para mejorar el acceso, la permanencia y el egreso oportuno

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Fortalecimiento del componente de becas del Programa Oportunidades. Atención a los niños en situación de pobreza alimentaria o en condiciones de vulnerabilidad en los programas de desarrollo social. Atención a niños con discapacidad, aptitudes sobresalientes y talentos específicos.	Favorecer el acceso, permanencia y egreso oportuno de los alumnos de hogares en situación de pobreza de los niveles de educación básica, así como el logro de aprendizajes relevantes. Garantizar la atención de niños con necesidades educativas especiales.	En el ciclo escolar 2008-2009, 75 mil becas adicionales del programa Oportunidades. Actualizar de inmediato los modelos de atención de niños con necesidades especiales y a partir del ciclo escolar 2008-2009 atender la demanda del servicio.

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 9 Reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Impulsar la reforma de los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica. Enseñanza del idioma inglés desde preescolar y promoción de la interculturalidad.	Formar ciudadanos íntegros, capaces de desarrollar todo su potencial. Contribuir al desarrollo cognitivo, fortalecer la reflexión sobre la lengua materna y la apertura hacia otras culturas.	A partir del ciclo 2008-2009 y generalizada a partir del ciclo 2010-2011.

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

Tabla 10 Sistema Nacional de Evaluación

Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Articular el Sistema Nacional de Evaluación, conjuntando las instancias, procesos y procedimientos existentes. Evaluación exhaustiva y periódica de todos los actores del proceso educativo. Establecimiento de estándares de desempeño. <ul style="list-style-type: none"> – Por nivel de aprendizaje. – Gestión del centro escolar. – Docente, del educando, de padres de familia y tutores. – Infraestructura y equipamiento escolar. – Medios e insumos didácticos para el aprendizaje. – Habilidades y competencias del estudiante por asignatura y grado. 	Asumir un compromiso de transparencia y rendición de cuentas. Generar políticas públicas a partir de evaluaciones objetivas. Incidir en la calidad educativa con parámetros y criterios de desempeño internacionales.	A partir del ciclo escolar 2008-2009.

Fuente: Alianza por la calidad de la educación, 2008

1.1.8 SEM desde puntos de vista divergentes.

Ahora bien después de haber observado, los antecedentes del Sistema Educativo Mexicano (SEM), así como algunos de los proyectos actuales que se encuentran desarrollando, es así que al SEM puede ser observado como:

➤ **SEM como organización pedagógica:** el objetivo primordial del sistema educativo, es como hemos podido observar salvaguardar y vigilar el desarrollo de la educación en México, al integrarse de diversas instituciones, que buscan, objetivos tales como, elevar la calidad educativa en el país, minimizar el rezago educativo y la falta de oportunidades para la población de acceder a todos los niveles educativos que a esta conforman (básico, medio y superior); otra de sus funciones es la de elaborar los proyectos y programas estratégicos para lograr estos objetivos.

El SEM es el principal promotor de la educación, así que, como organización pedagógica, es la más importante de México, porque en él se concentran y participan organismos tan vitales para la educación como lo son, la Secretaria de

Educación Pública (SEP), el gobierno federal, así como los gobiernos estatales y municipales; el SNTE y la población en general, es decir, el SEM es el órgano integrador de todas ellas.

Como hemos podido observar a lo largo de su historia, el sistema educativo de México, ha sufrido múltiples modificaciones, en algunos casos a favor, en otros más sufrió retrocesos, pero todos estos sucesos, hicieron que el SEM sea la organización que el día de hoy es, una institución preocupada por elevar el nivel de calidad educativo, tanto en su infraestructura, como en el contenido de sus planes de estudio.

➤ **SEM como organización política:** al estar integrado por diversos organismos el sistema educativo, responde a diversos intereses, el principal de ellos es como observamos anteriormente la educación, como actor, juega un papel fundamental en el proceso político, debido a la importancia del servicio que presta y a lo elemental que resulta la educación para el desarrollo del país.

En este sentido, al elaborar sus programas con base en acuerdos entre instituciones, por ejemplo el acuerdo nacional para la educación básica, celebrado en 2008, entre el sindicato de profesores y la SEP, o el PRONAP (objeto de la presente investigación), acuerdo entre los mismos actores, el SEM participa activamente en la toma de decisiones en torno a políticas que se refieran a la educación. No solo en este sentido el sistema educativo participa en la política, por otro lado, al ser la educación un elemento fundamental para la sociedad, la gran mayoría de los actores políticos, basan sus estrategias electorales en esta misma, prometiendo soluciones a problemas como la falta de oportunidades, y el rezago educativo.

Además de esto, hemos podido observar que a lo largo de su evolución el SEM ha jugado un papel fundamental en el desarrollo del país, no solo en lo que se refiere a su campo (la educación), ya que durante su desarrollo, tuvo en primer lugar el apoyo del gobierno federal, la guía de pensadores ilustres y visionarios en segundo lugar, y múltiples disputas que terminaron en, por citar un ejemplo la

autonomía de las universidades, otra de las consecuencias que se han derivado al formar parte el sistema educativo en la política, son las modificaciones realizadas a artículos constitucionales, en particular el artículo tercero y 130 constitucional, además de las múltiples leyes promulgadas en favor del mismo. Pero al SEM no puede solamente observársele como una organización política y pedagógica puede atenderse también, como una organización económica.

➤ **SEM como organización económica:** el sistema educativo, a través de las diferentes instituciones que lo integran, recibe como otras organizaciones públicas una parte del erario público; pero el SEM además de recibir este apoyo, para su funcionamiento por parte del gobierno, cuenta con subsidios externos que la convierten en una organización rentable; veamos por otro lado el aspecto de las escuelas de educación privada, las cuales pertenecen al sistema educativo, pero que generan una ganancia para sus dueños, es decir, a pesar de que en el artículo tercero, se establece que a educación básica, es gratuita, esta modificación en el esquema educativo de privatizar la educación, en todos los niveles, genera a fin de cuentas una plusvalía para los dueños de las mismas (instituciones privadas).

Otra forma en que el SEM logra obtener beneficios económicos, es a través de sus escuelas, esto debido al establecimiento de una cantidad monetario, conocida como cuota, la cual a pesar de que no debería ser obligatoria, lo es. En fin se pueden citar múltiples ejemplos, del porqué observar a al sistema educativo como una organización económica, pero esto sería un asunto que tardaría y bueno debemos seguir avanzando con la investigación y para ello debemos revisar aspectos metodológicos, que servirán de ayuda para poder obtener resultados al término de la misma.

Hasta aquí hemos hecho el intento por presentar un panorama amplio de los principales aspectos que configuran el ámbito educativo nacional como una realidad bastante compleja que encierra una diversidad de actores y de elementos que más allá de los fines y propósitos educativos alrededor de los cuales interactúan nos muestran un escenario donde existe un tejido de relaciones y de

formas de organización a la luz de procesos que subyacen a la implementación y ejecución de las políticas y proyectos educativos. En este sentido, varias son las preguntas que nos asaltan a partir de esta revisión inicial. La primera alude a la naturaleza del acto de administrar en el ámbito de la educación, es decir a la particularidad de los diferentes procesos que subyacen a la acción de administrar y que como se observará en los siguientes apartados, enmarca al mismo tiempo una serie de procesos que es necesario visualizar desde el ámbito de los Estudios Organizacionales, campo que fortalecido por disciplinas como la ciencia política, la administración, la sociología, la economía, entre otras, nos dará un panorama interesante de los vaivenes y particularidades de los elementos que configuran el ámbito educativo como una organización. La segunda, se refiere a los elementos que participan en los procesos de implementación y ejecución de las políticas, así como en la ambigüedades que en el terreno de las organizaciones suelen presentarse a la luz de poner en marcha ejercicios de toma de decisiones que en apariencia responden tanto a objetivos como a propósitos de las organizaciones que ejecutan determinadas políticas.

En este sentido, en los siguientes apartados ofrecemos una serie de reflexiones acerca de los elementos que consideramos son pertinentes en términos de comprender la puesta en marcha de una política educativa en la que entran en juego actores diversos con intereses y formas de administrar que complejizan el ámbito de las organizaciones que intentan realizar los fines educativos.

1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS PRINCIPALES DEBATES

1.2.1 Administración Pública

En múltiples ocasiones nos preguntamos acerca de nuestros gobernantes, es decir, quién o quiénes son esas personas encargadas de decidir qué rumbo tomarán problemas de orden público como el económico, el educativo y el social; así como la manera o el contexto en el que se basan para hacerlo (factores que consideran para sus elecciones). En este apartado se podrán observar algunos de los principales debates en torno a la Administración Pública, un contexto que permitirá tratar de entender algunos aspectos como los antes mencionados.

Ahora bien, se debe comprender que es el contexto de la administración pública, más que su composición interna lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político. (Shafritz y Hyde, 1999)

Y si bien, se puede hablar de diferentes debates en torno a la administración pública, es fundamental hacer un recorrido, breve, pero conciso de su historia, para observar algunos detalles de la misma.

1.2.2 Antecedentes.

Se puede hacer referencia a los escritos de administración pública desde tiempos remotos como los bíblicos y aún más antiguos, por mencionar algunos antecedentes se puede mencionar a culturas ancestrales como la de los egipcios y babilonios, quienes nos legaron considerables consejos acerca de las técnicas de gobierno y administración. En cuanto a las técnicas administrativas empleadas en la actualidad podemos remontarnos a ejemplos como el uso que de su personal hacia Alejandro Magno, hasta los métodos de la línea de montaje del arsenal en Venecia, pasando por la teorías de la naturaleza del liderazgo hechas por Nicolás Maquiavelo, hasta la propuesta de la división de trabajo de Adam Smith, así como la afirmación de Robert Owen de que se debía prestar tanta atención a las

máquinas vitales (empleados) como a las máquinas inanimadas culminando con el alegato de Charles Babbage acerca de la existencia de principios básicos en la administración. (Shafritz, Hyde, 1999)

Ahora bien se puede decir que, desde el momento en que surge la necesidad de organizarse, para una distribución eficaz y equitativa de los recursos; sobre todo de los naturales, y conforme la humanidad evoluciona, nace el afán de contar con una administración de los mismos; aunque por largo tiempo se hizo más hincapié en el quién podría hacerlo, pero no en el cómo lo haría.

Y puesto que el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menos costo posible de dinero o de energía. (Wilson, 1999)³

En cuanto a las primeras experiencias que de la administración se tienen, estas son tomadas del ámbito fabril, en este sentido se pueden identificar autores sobresalientes como Frederick W. Taylor, quien introdujo el método científico del trabajo, con el cual nació la administración científica; este autor consideró que los principios propuestos por su nuevo método, podían ser aplicables en cualquier contexto, incluyendo el gubernamental, Taylor tenía la misma idea que Wilson; (otro de los autores sobresalientes de la administración pública) la construcción de una disciplina científica cuyo objeto de conocimiento fuera la administración pública.

Otro de los autores sobresalientes a los cuales podemos hacer referencia es Henri Fayol, el cual reconoció a la administración como una función universal de las empresas, la cual puede ser dividida en etapas, estas son; previsión, organización, dirección, coordinación y control, este autor también estableció 14 principios flexibles y susceptibles de ser adaptados a cualquier circunstancia de la administración; Fayol a diferencia de Taylor, se enfocó en los puestos directivos. Dentro de este grupo de autores podemos mencionar también a Max Weber, que

³ Este y otros escritos en torno a la administración pública fueron tomados de Shafritz y Hyde (1999), Clásicos de la Administración Pública, FCE.

con su modelo ideal, definió a la burocracia como una forma legal racional de organización, integrada jerárquicamente por especialistas nombrados con base en su competencia , que administraban reglas interpersonales de la manera más eficiente para conseguir objetivos. (Shafritz y Hyde, 1999)

Esta conjunción de hombres-contemporáneos entre sí, lo mismo que de Spencer, Edison y Ford-, hechos, ideas y circunstancias estableció las principales concepciones del estudio de la administración pública que otra generación de autores llevaría a sus consecuencias lógicas en las décadas siguientes. (Shafritz y Hyde, 1999)

1.2.3 Principales debates.

Existen múltiples debates en torno a la administración pública entre los más destacados podemos hacer referencia a la denominada administración pública ortodoxa, una más es la administración pública heterodoxa, y finalmente la administración orientada al cliente y en la rendición de cuentas, cada una de ellas cuenta con características específicas, las cuales serán expuestas a continuación.

1.2.4 Administración Pública Ortodoxa

Se comienza en primer lugar por mencionar los principales supuestos que integran a la corriente denominada administración pública ortodoxa, la cual como se verá más adelante tiene múltiples características que fueron aplicadas en un primer momento dentro del ámbito laboral, para por último hacer referencia a la aportación de los precursores de la misma. Los supuestos en los que se basa este movimiento son:

- La dicotomía política-administración es una verdad autoevidente y deseable.
- La administración debe ser neutral y estar bajo el control de la política mediante la delimitación de la discrecionalidad de los funcionarios y el ajuste estricto de sus actos al proceso debido.

- La administración pública constituye un campo con contenido propio; su objeto se localiza en la burocracia gubernamental específicamente en el Poder Ejecutivo.
- El fin último de la administración pública es la eficiencia entendida como el logro de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra.
- Existen principios a los cuales se puede llegar inductivamente tomando como base la experiencia de cualquier asociación humana de cualquier tipo.
- La tarea del jefe ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar la estructura de las organizaciones es formal y debe ser impersonal; constituye un asunto técnico aprovechar al máximo las ventajas de la especialización vertical y horizontal.
- Formalizar las relaciones reduce la confusión y crea certidumbre y predictibilidad en el comportamiento de los trabajadores.
- El método científico debe aplicarse en la clasificación de cargos y en la selección, remuneración y promoción del personal público.
- El rendimiento de los trabajadores es una forma de comportamiento social, resultado de su organización informal en grupos, por lo que la supervisión más efectiva es la que toma en cuenta la participación de los grupos y sus líderes informales.
- El presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planeación, coordinación, control e información.
- La administración pública es un arte, pero es capaz de llegar a ser una ciencia libre de valores por su propio derecho. (Shafritz y Hyde, 1999)

Cómo se puede observar dentro de esta corriente lo más importante es el control del personal y la eficiencia de los mismos (y de la misma organización), y que mejor modelo que el de la administración científica de Taylor, el cual planteaba que había una única y mejor manera de hacer las cosas (one best way), modelo transferido del sector fabril, mientras que por otro lado se retoma Fayol el proceso administrativo, dividido como es bien es conocido en: previsión, organización, dirección, coordinación y control, siendo retomado de la misma forma del ámbito empresarial. Estas ideas fueron tomadas principalmente por autores como

Leonard White y Whiliam F. Willoughby, así como por Gulick para ser aplicados a las tareas del gobierno.

Otro de los factores sobresalientes que enmarca a esta corriente es la visión que del empleado se tenía, esto es, se consideraba al trabajador como una máquina capaz de realizar todas las tareas, pero con una eficiencia total, un punto igual de importante es la obtención de resultados empleando los menos recursos posibles, es decir, hacer más con menos, la estructura es totalmente centralizada y jerárquica, mientras que las relaciones existentes son en su mayoría formales. Entre los temas centrales, objeto de estudio de esta corriente, se pueden citar, la reforma administrativa, la economía y la eficiencia, la estructura formal de las organizaciones, el personal y el presupuesto.

1.2.5 Administración Pública Heterodoxa.

Ahora bien como a toda corriente teórica las críticas a la administración pública llegaron a través de enfoques distinto y nuevos campos de estudio en cuanto a la tarea administrativa se refiere, esto en gran parte a la colaboración de múltiples disciplinas, sobre todo en las décadas de los 50's y 80's.

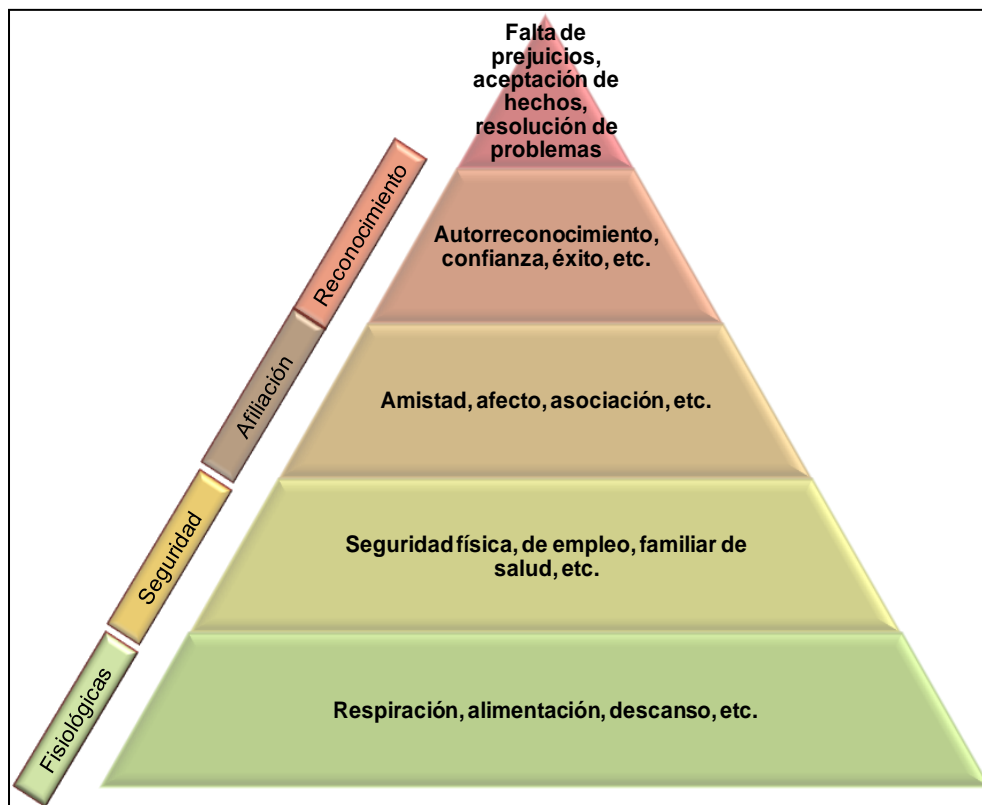
Esta nueva corriente denominada administración pública heterodoxa trajo consigo diferenciaciones importantes como que de la planeación, se hizo un salto a las políticas y la planeación estratégica que con ayuda de las nuevas tecnologías lograron estudiar más a profundidad el fenómeno de la incertidumbre, la organización fue transformada a teoría de la organización la cual restaba importancia a las estructuras formales, a la diferenciación vertical y por supuesto a la división del trabajo, dando como resultado de esto, la flexibilidad y la creatividad, formación de equipos, un proceso de toma de decisiones descentralizado.

Un cambio igual de importante fue la manera en que el individuo era concebido, esto es, el enfoque ya no era el de administración de personal, en esta etapa se podía hacer referencia a los recursos humanos, destacando el carácter estratégico del mismo, el trabajador se volvió un ser humano dispuesto a emplear sus

capacidades en las misiones laborales que le eran encomendadas, no era más un sujeto de control y disciplina. Dentro de los niveles ejecutivos, la dirección se convirtió en liderazgo, motivación y manejo de grupos de trabajo, y con la introducción de nuevas tecnologías, el control fue redefinido como información, es decir, como una herramienta útil de prevención de problemas, así como medio de evaluación y corrección del desempeño.

En esta corriente se pueden encontrar trabajos de autores destacados como Maslow y McGregor, quienes replantearon las ideas de Taylor (es decir, la ganancia y utilidad individual) en torno a la motivación, en cuanto a estos autores, se puede mencionar que, mientras Maslow formuló la teoría de las necesidades humanas, basándose en la experiencia clínica; ésta teoría generalmente se presenta en forma jerárquica y piramidal; y puede observarse en la Figura 4.

Figura 4 Pirámide de necesidades



Fuente: Elaboración propia con base en Maslow, Abraham H. (1991)

Mientras que en este mismo sentido McGregor formuló su teoría Y, la cual hace referencia a que la mayoría de los seres humanos ejerce su autonomía, asume su responsabilidad y despliega su creatividad en busca de su autorrealización. Uno de los autores sobresalientes de este movimiento es Barnard, quien sostuvo en contra de Fayol, que toda autoridad organizacional fluye de la base a la cúspide mediante un sistema efectivo de comunicación, por su parte, Katz y Kahn, al aplicar la teoría de sistemas, replantearon las organizaciones como sistemas abiertos en constante interacción con un ambiente cada vez más dinámico. (Shafritz y Hyde, 1999)

Dentro de las aportaciones de esta corriente se pueden observar, las críticas a los aspectos burocráticos que se encuentran dentro de la administración ortodoxa, observando todas sus consecuencias negativas, un autor heterodoxo quien demostró esto fue Merton, quien demostró que la excesiva rigidez, los trámites, el tratamiento impersonal y la resistencia al cambio tendían a desplazar los objetivos y a convertir los medios en fines mismos. Otra importante contribución de este movimiento son las diferentes formas de organización que surgieron a medida que el cambio tecnológico se hizo más veloz, dentro de estas nuevas podemos encontrar a la organización funcional, divisional, matricial, adhocracia, de red, por contrato, alianzas estratégicas, todas ellas con tendencias a reducir niveles jerárquicos, pero sobre todo con un carácter orgánico más que mecánico como lo propugnaba la corriente ortodoxa; es debido a esta situación que se observó como menciona Bennis, que las organizaciones futuras tendrían que tener capacidad de cambio, participación y sobre todo un liderazgo democrático y promotor de la transformación. (Shafritz y Hyde, 1999)

Dentro de este movimiento el enfoque se inclina más hacia la consideración de un individuo social, capaz de interrelacionarse con otros individuos, que siente, que piensa y que por ende no puede ser tratado como una extensión de la máquina, dentro de las organizaciones, se busca que la estructura de las mismas ya no sea tan rígida y se vuelva más flexible, que las decisiones no se centralicen en la

dirección, se busca que esta tarea sea más democrática, y que los niveles jerárquicos se reduzcan lo más que se pueda.

1.2.6 Administración orientada al cliente y a la rendición de cuentas.

Si bien es cierto es importante tomar en cuenta aspectos como la eficiencia de una administración pública, así como considerar al personal que la integra, una noción que se vuelve igual de relevante es el ciudadano, en este apartado se mostrará una nueva forma de administración, que observa al ciudadano de una manera diferente, esto es, como un cliente que demanda mejores servicios por parte del gobierno.

Ésta nueva forma exige como lo plantea Albert O. Hirschman (en Barzelay, 2000) que exista al parejo una sociedad que participe y que cuente con información suficiente para organizarse, que mejor aliado del gobierno que este; esta situación ayudaría a mitigar la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno y permitiría crear las condiciones para que las situaciones que parecen “maldiciones eternas” se conviertan en problemas estructurados y definidos claramente para poderlos solucionar, contribuiría a superar el doble juego de las declaraciones gubernamentales que, por un lado, expresan su preocupación por los problemas, alcanzando magros resultados en su solución y, por el otro, se excusan al señalar las múltiples dificultades que caracterizan a los problemas políticos.

Para que ésta situación pueda llevarse a cabo es necesario adecuar las normas y los procedimientos organizacionales para que los empleados puedan conocer con facilidad sus responsabilidades y por ende cumplir con las mismas, otra cuestión relevante es que tendría que ponerse mayor atención a los resultados más que en los insumos de los procesos, esto con la finalidad de desarrollar mayor creatividad en la definición de los problemas, de los programas y en el diseño de los mecanismos para prestar servicios (Barzelay, 1998)

Una de las concepciones de ésta corriente es que la función pública ya no puede seguir siendo un acto de autoridad y de control para el cumplimiento de las

normas, debe ser observada desde la perspectiva de la prestación de un servicio. El “paradigma posburocrático”⁴ necesita que se transite de conceptos abstractos como el de interés público al de “resultados valiosos para los ciudadanos”. No solo pensar en la eficiencia organizacional (precepto de la corriente ortodoxa) sino también en la calidad de los servicios (entendiéndose ésta como la adaptación de los servicios públicos a las exigencias de los clientes), y determinar su valor (costo) en función de los beneficios y la satisfacción de los clientes, y no solo de los costos, es decir, el empleo mínimo de recursos materiales como humanos; otra acepción que es importante señalar dentro de ésta “nueva administración” es que se debe sustituir la idea de que las organizaciones públicas son instrumentos al servicio del grupo en el poder, para pensar en ellas como instituciones que producen un trabajo socialmente útil a las órdenes del usuario. (Barzelay, 1998)

Es en este sentido que la más importante objeción conceptual que al paradigma burocrático se hace gira en torno a la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio. Dentro de este movimiento se hace una diferenciación más que evidente con la corriente burocrática, la cual puede resumirse en;

- Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
- Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
- Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.

⁴ Recordemos que burocracia, fue considerada por Weber como un tipo de poder que ejercía el Estado por medio de la clase dominante, mientras que al referirse a las organizaciones este término hace referencia a una organización eficiente y capaz de resolver de manera racional los problemas que presenta la sociedad, papel con el que esta corriente de la administración pretende romper.

- Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
- Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
- Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
- Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
- Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
- Una dependencia burocrática separa el trabajar de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor. (Barzelay, 1998)

Se puede observar que dentro de esta nueva forma de concebir a la administración se le da el papel principal al consumidor de servicios (el ciudadano) y se busca elevar la calidad en la prestación de los mismos a través de un personal calificado para realizar su trabajo de la mejor manera posible y satisfactoria para el cliente.

En esta sección se presentaron algunos argumentos en torno a la administración pública, con el objetivo de tratar de comprender la manera en que se administran los recursos, y la forma en que operan las organizaciones pertenecientes sobre todo al sector educativo. Ahora bien en el siguiente apartado expondremos algunas cuestiones acerca de política pública, porque es a raíz de una política, en este caso educativa, que el programa, objeto de estudio de esta investigación, se concretiza.

1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS. ¿INSTRUMENTO DE ACCIÓN O DE DECISIÓN?

El objetivo de este apartado es presentar una revisión de las políticas públicas, poniendo especial atención en su formulación su implantación y por supuesto su evaluación, pero antes de llegar a este punto, se debe comenzar por considerar, en un primer momento la definición de lo que es política, para enseguida presentar lo que se entiende por política pública, tomando para esto a diferentes autores, para finalmente presentar lo que se define como el ciclo de las políticas, describiendo cada una de las etapas que lo integran, poniendo énfasis, como se mencionó anteriormente en tres etapas del mismo (formulación, implementación y evaluación de las políticas).

1.3.1 Política

Para comenzar, se debe reconocer la dificultad semántica que existe en español con el término política; esto es, en primer lugar; la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, (polity en inglés). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics en inglés); y finalmente política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy en inglés) (Roth, 2006)⁵

Así que la palabra “política” (policy) se ha empleado con mayor frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de “política gubernamental”, “política empresarial” o “mi propia política” con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos. Por tanto “política” está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (politics), la cual con frecuencia se considera ligada a “partidismo” o “corrupción”. (Lasswell, 2007)

Aunque es claro que, a nadie en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una

⁵ En el original el autor no usa paréntesis.

disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos. (Aguilar, 2007)

Ahora bien si el hablar de la definición de política trae consigo severas complicaciones con respecto a los diferentes usos que de este término se hacen; ¿qué se puede entender entonces por políticas públicas? Y ¿qué complicaciones trae el tratar de definir las?

1.3.2 Política Pública.

Una de las acepciones que de las políticas públicas se tiene hace referencia a un proceso que inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que debido a su importancia merece de atención; terminando con una evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas ya sea para eliminar, mitigar o variar ese problema (Tamayo, 1997)

Otra visión de lo que se puede entender por política pública; es la que presentan Bazúa y Valenti (1995) quienes piensan que este concepto tiene al menos dos connotaciones, la primera de ellas se refiere a un campo multidisciplinario desarrollado en sociedades industriales durante las últimas cuatro décadas; este campo se ocupa de estudiar los problemas públicos considerables y los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas; sea para indagar sobre su compleja multicausalidad o para dilucidar sobre la mejor opción de decisión acerca de un problema público o de gobierno específico.

Mientras que la segunda connotación se refiere a la designación por parte de la política pública a las políticas gubernamentales estatales o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país, o grupo de países, cuando reúnen ciertas condiciones, esto es, en este sentido; política pública designa las estrategias de acción implementadas por los gobiernos u organizaciones no

gubernamentales en su continuo quehacer por hacer frente a una gran diversidad de problemas y coyunturas contextuales.⁶

Por otro lado Heclo y Wildavsky (1974) han propuesto una definición más simple, consideran a la política pública una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma, una definición aproximada a esta es la que proponen Mény y Thoening (1986) quienes consideran que la política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, para después transformarse, según los mismos autores, (1986) en un programa de acción de una autoridad pública. Para otro autor, la política pública está constituida por las acciones gubernamentales, esto es, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (Dubnick, 1983). Por otro lado Hogwood (1984) explica que de todos modos una definición del concepto de política pública queda muy subjetiva; según este autor, para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales. Mientras que más actualmente Muller y Surel, consideran que una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción público, es decir, dispositivos políticos-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos. (En Roth, 2006)

Es posible decir entonces que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman parcial o totalmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estudio de las cosas percibidas como problemáticas. (Roth, 2006)

Es de vital importancia, tomar en cuenta que las acciones gubernamentales a las cuales se hace referencia en la mayoría de las definiciones son desarrolladas para y a través de actores sociales; esto es, que son seres humanos quienes las

⁶ En síntesis, mientras que en la primera acepción política pública designa un sistema de discurso científico-técnico y multidisciplinario; en el segundo se designa al objeto de estudio de éste. (Bazúa y Valenti 1995)

conciben, deciden e implantan, y así como los creadores de las acciones son humanos, los destinatarios directa o indirectamente son de la misma manera personas, que actúan, piensan y sienten.

Entonces, cuando hablamos de “Política Pública”, nos estamos refiriendo a “procesos”, “Decisiones”, “resultados”, ... pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos. (Lindblom, 1991)

Roth (2006), por su parte, propone una definición en donde política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfacción o problemática.

A través de esta pequeña revisión de las diferentes proposiciones de definición de políticas públicas, se ha podido observar que existen elementos constantes en la gran mayoría de ellas, entre los cuales pueden destacarse, que son acciones gubernamentales, que sirven para “solucionar” o al menos mitigar un problema, que son implementadas por instituciones u organizaciones gubernamentales, y que a fin de cuentas son decididas por actores sociales, es decir, por seres humanos, lo cual provoca que estas sean subjetivas.

Todo esto lleva a la conclusión de que la política pública existe sólo en la medida en que señala su campo de acción, esto es, que cada política pública tiene su campo de acción reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales se fijan objetivos más específicos (Roth, 2006), por

ejemplo, la política educativa se subdivide en política de educación básica, política de educación media superior y política de educación superior.⁷

Ahora bien, debemos tener claro que, para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe entender las características de los participantes, en qué fases y que papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otro. Entonces ¿cual es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Tal vez no exista una mejor manera, pero si una generalmente aceptada, la cual divide el procesos en diferentes etapas, esto se puede observar en el siguiente apartado.

1.3.2.1 Proceso de Políticas Públicas.

Y si bien, se han observado algunas cuestiones importantes en torno a la política pública, como lo son; el problema de su definición, o para expresarlo más claramente las múltiples acepciones que de este concepto se tienen, se pudo observar además, que el concepto más general es el de darle a las políticas públicas el carácter de designar acciones, y otro punto quizá el más sobresaliente, el tomar en cuenta que las políticas públicas son hechas por y para seres humanos.

Ahora bien ha de reconocerse que es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras,

⁷ Por otro lado Muller y Surel (1998 en Roth, 2006) mencionan que la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación.

condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. (Aguilar, 2007)

En este sentido existen diferentes maneras de concebir este proceso de elaboración de políticas públicas, una de ellas es la que propone Lasswell (1971), quien hace referencia a un “modelo del proceso de decisión” él cual entendió como una “secuencia de siete fases” o “siete resultados”, estos son: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación; una manera diferente de concebir el proceso es el que nos ofrecen May y Wildavsky (1977), quienes para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del “ciclo de la política” cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. (En Aguilar, 2007)

Aunque ha de reconocerse que esta forma de observar la formulación de políticas, es decir, considerarla un proceso de varias etapas, ha llevado a que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por ende menospreciando la importancia teórica o práctica de los demás momentos; es por esta razón que por ejemplo; los politólogos han optado por el estudio de la agenda del gobierno, los administradores públicos por la implementación, mientras que los economistas han puesto especial atención en la construcción y selección de las opciones de la política; por lo cual han pretendido que las otras fases del ciclo de la política se subordinen al que privilegia su perspectiva teórica y entrenamiento disciplinario. (Aguilar, 2007) En la tabla 11 podemos observar una de las propuestas del proceso de políticas.

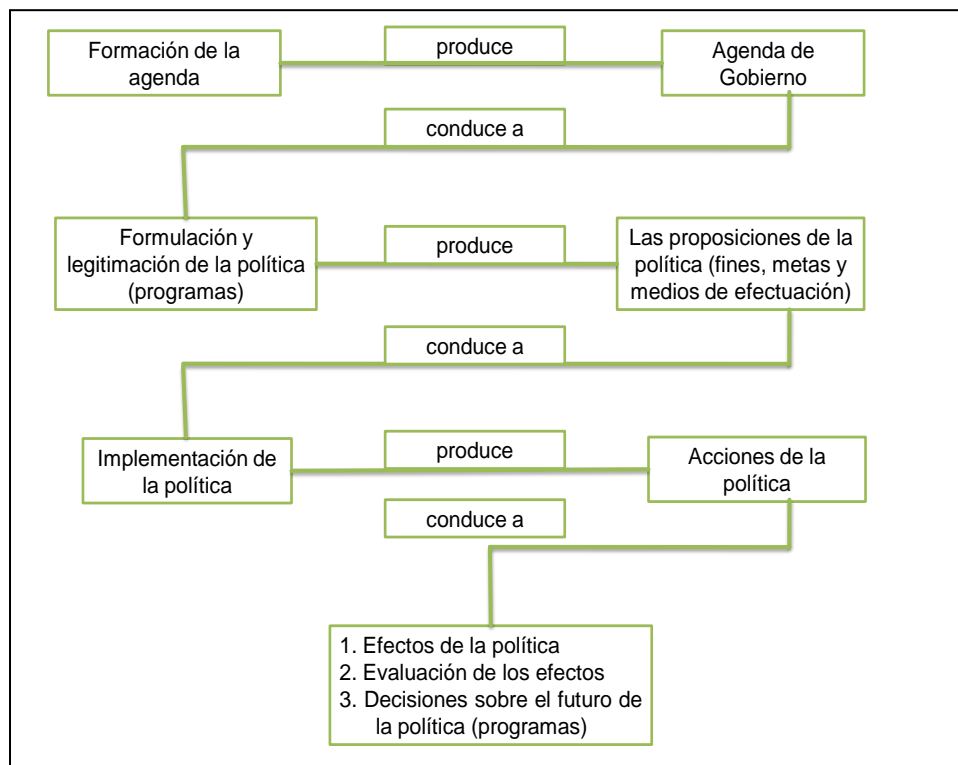
Tabla 11 Fases y características del Proceso de la Política

Fase	Características/Uso
Iniciación	Planteamiento creativo del problema Definición de los objetivos Diseño innovador de opciones Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	Investigación cabal de conceptos Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada Examen normativo de las consecuencias probables Bosquejo del programa Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento
Selección	Debate de las opciones posibles Compromisos, negociaciones y ajustes Reducción de la incertidumbre de las opciones Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión Decisión entre las opciones Asignación de la responsabilidad ejecutiva
Implementación	Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos Traducción de la decisión en términos operativos Establecimiento de los objetivos y estándares del programa incluyendo el calendario de operaciones
Evaluación	Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios
Terminación	Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades Mejoramiento, si aún necesario y requerido Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Brewer y DeLeon, en Aguilar Villanueva Luis, 2007, "Problemas públicos y agenda de gobierno"

Mientras que en la Figura 5 se puede observar una manera diferente de observar este mismo proceso de política pública, propuesto por Patterson, Davison y Ripley (1985, en Aguilar, 2007)

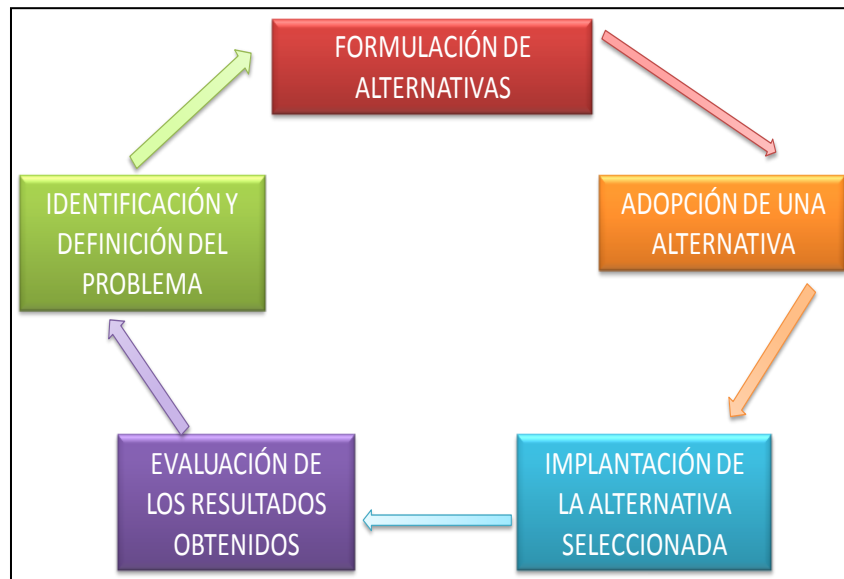
Figura 5 Una mirada al Proceso de Políticas



Fuente: S.C Patterson, R.H. Davison y R.B. Ripley, *A more Perfect Union: Introduction to American Government*, 3ªed., Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1985 (Dorsey Series in Political Science, 15), en Aguilar, 2007.

Ahora bien otra propuesta del proceso para la elaboración de las políticas es aquella que nos muestra un proceso semejante al de toma de decisiones, el mismo puede ser observado en la Figura 6:

Figura 6 Ciclo elaboración de políticas.



Fuente: Tamayo, Sáez Manuel, 1997 "Análisis de las políticas públicas"

Como se puede observar en el esquema, las fases se presentan de manera cíclica y al terminar cada proceso se puede iniciar otro, esto es, se mantiene constante, esta es la propuesta que hace Tamayo, ahora bien, otro autor que hace referencia a este mismo proceso, pero que presenta al mismo de manera lineal es Roth (2006).

Para Roth (2006) este proceso se denomina *Policy Cycle* una propuesta hecha por Jones (1970, en Roth, 2006) de la misma manera que Tamayo, distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública, estas son: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. El Policy Cycle se puede observar en la tabla 12.

Tabla 12 Fases y características del Proceso de la Política

FASE I Identificación de un problema	FASE II Formulación de soluciones y acciones	FASE III toma de decisión	FASE IV Implementación	FASE V Evaluación
Apreciación de los acontecimientos Definición de un problema Agregado de intereses Organización de las demandas Representación y acceso ante las autoridades públicas	Elaboración de respuestas Estudio de soluciones Adecuación de los criterios	Creación de una coalición Legitimación de la política elegida	Ejecución Gestión y administración Producción de efectos	Reacciones a la acción Juicio sobre los efectos Expresión
Demanda de la acción política	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Roth, Deubel André Noël, 2006 “Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”

No obstante los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido. (Aguilar, 2007)

Ahora bien, antes de proceder a la descripción de cada una de las etapas o fases, que conforman el ciclo de las políticas; se debe tomar en cuenta que, este método de observar como “paso a paso” este proceso, corre el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, como el de escribir un artículo para un curso en la universidad con una introducción, un cuerpo principal y una conclusión, y con cada una de las partes consecutivas bien conectadas. El que las políticas públicas se elaboren de esta forma debería ponerse en cuestión más que suponerse. (Lindblom, 1991)

Hay que tomar en cuenta que lo que puede parecer la solución para un grupo puede ser considerada como un problema para otro; aunado a esta situación debemos agregar que usualmente la fase de implementación y la de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente, mientras que la evaluación de políticas, a menudo percibida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos movimientos, debido a que si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se trataría como ligado a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas. (Lindblom, 1991)

Esto es, como observa De León (1988, en Aguilar, 2007), esta visión de la política como proceso ha ocasionado que las “etapas hayan recibido en ciertos momentos un exagerado énfasis y se hayan vuelto palabras mágicas”, si bien “han sido elementos clave para el desarrollo del campo”. Entonces, debemos considerar sobre todo, que el proceso de elaboración de políticas públicas es complejo, que tiene límites inciertos, esto es, que no tiene principio ni fin, aunque una gran parte de los estudiosos consideren que el mismo inicia con la identificación de un problema y finaliza con la evaluación de la política que “solucionó” el problema inicial; observemos pues a detalle cada una de las fases de este proceso.

1.3.2.2 Etapas del proceso de elaboración de políticas públicas.

Como sabemos, las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Aunque no todos los problemas, sin embargo logran llamar la atención y despertar su iniciativa; esto es que, algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de atención. Esto es; no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se

vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, “agenda” de gobierno. (Aguilar, 2007)

Ahora bien, si tomamos en cuenta que como se mencionó anteriormente existen infinidad de problemas considerados por los ciudadanos de vital importancia, los cuales en múltiples ocasiones no son evaluados de la misma forma por los gobernantes, es relevante revisar entonces, cómo es que se identifica y define un problema y cómo este llega o no a formar parte de la agenda pública.

1.3.2.3 Identificación de un problema (definición).

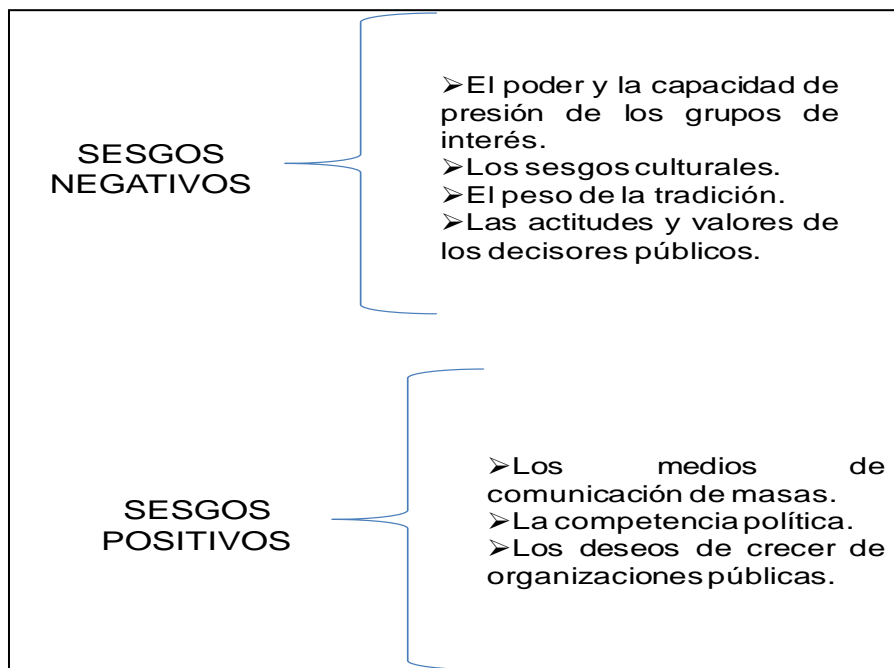
Esta etapa es una de las menos valoradas por los analistas y directivos públicos, generalmente estos tienden a poner mayor atención a la formulación de soluciones y acciones (formulación de alternativas); ya que se consideraba que el problema siempre estaba ahí y que se podía reconocer con facilidad; lo que no necesariamente es cierto, esto es que los problemas son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Una de las grandes coyunturas en esta fase es que el problema puede ser definido de diferentes maneras dependiendo de los valores, intereses y objetivos del encargado de definirlo; en otras palabras, se debe considerar la perspectiva que del problema tienen los principales actores sociales y políticos. La inadecuada definición o identificación de un problema puede culminar en el fracaso de una política pública; aunque vale la pena aclarar que la detección de un problema no garantiza el éxito de la política pública.

Ahora bien el que se identifique, o defina un problema no garantiza que este culmine en una política, esto es, no todos los problemas tienen la misma prioridad para los decisores públicos; o dicho de otra manera no poseen la suficiente entidad para convertirse en problemas públicos, y al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un determinado momento se le denomina agenda sistémica; de esta agenda los decisores públicos extraen algunos problemas y conforman lo que se define como agenda institucional o agenda política. La agenda pública contiene problemas que los directivos consideran prioritarios en un

determinado momento, aunque es importante aclarar, que el hecho de que un problema se encuentre dentro de la agenda política no quiere decir que este termine en la elaboración de una política pública. En términos generales la agenda institucional tiende a ser más estable, debido a que representa la evolución de la agenda sistémica; ahora bien si algún problema de la agenda institucional culmina en la implantación de una política pública, puede mostrar diferentes dimensiones del problema del cual nació (la política), esto es al ser implementada la política pública podrá aminorar ciertas dimensiones del problema, pero a descubrir otras más; un ejemplo de esto es el caso de la educación, si bien en un principio la demanda principal era la escolarización obligatoria, en la actualidad la calidad en los servicios educativos es la demanda de la sociedad.

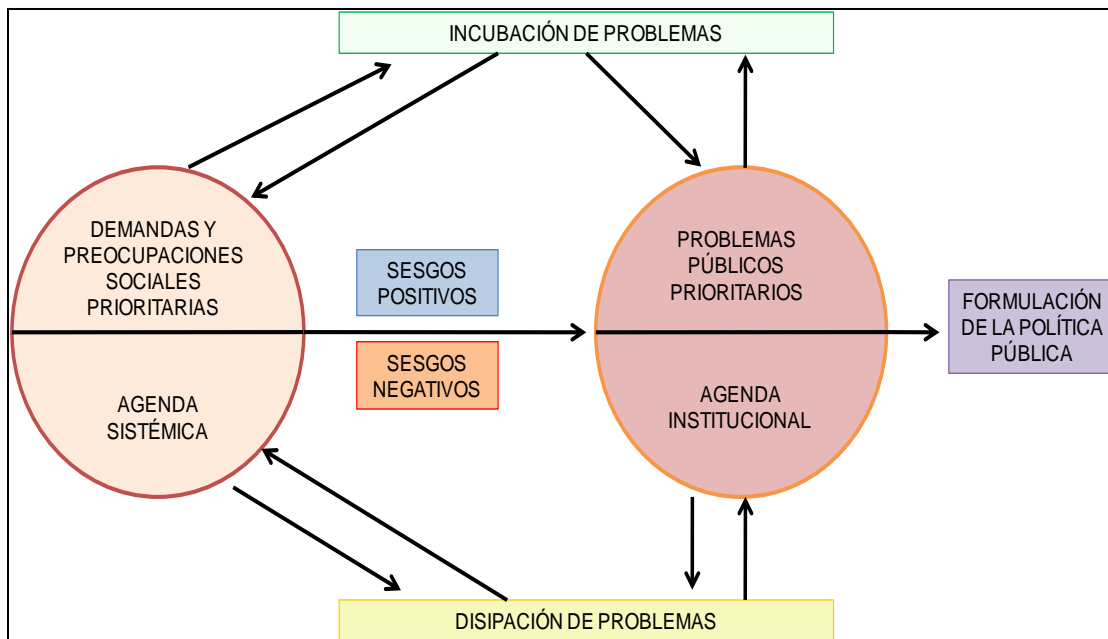
Como se mencionaba anteriormente las posibilidades de que los problemas que conforman la agenda sistémica, integren la agenda institucional son diferentes, es por esto que se puede hablar de la existencia de sesgos en la accesibilidad a la misma, existen sesgos positivos y sesgos negativos., estos sesgos pueden ser positivos o negativos, y forman parte de la conformación de la agenda; estos sesgos se presentan en la Figura 7, mientras que en la Figura 8 se puede observar el diseño de la agenda.

Figura 7 Sesgos positivos y negativos en la conformación de la agenda



Fuente: Elaboración propia con base en Tamayo, Sáez Manuel, 1997 "Análisis de las políticas públicas"

Figura 8 Diseño de la agenda



Fuente: Tamayo, Sáez Manuel, 1997 "Análisis de las políticas públicas"

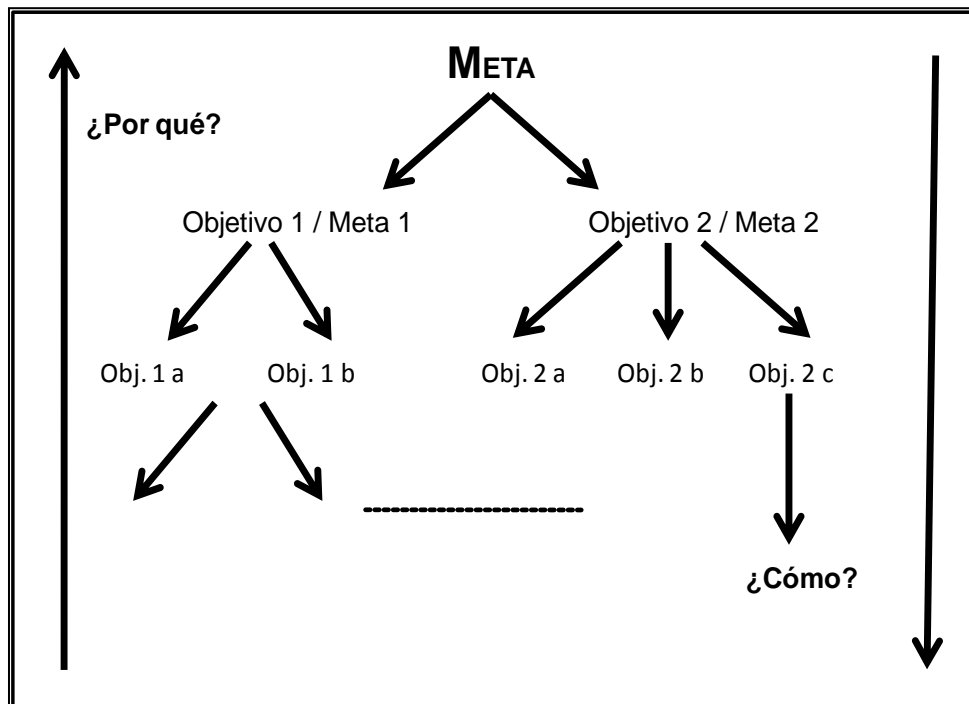
1.3.2.4 Formulación de las políticas públicas (soluciones y acciones)

En esta fase se incluye el establecimiento de metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos, para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que solo desde el ámbito público se puede formular una política pública. (Tamayo, 1997).

Este proceso de formulación, permite la selección de alguna de las distintas alternativas que permita, si no la solución, al menos la reducción en el impacto de algún determinado problema (inscrito en la agenda pública); para esto es de vital importancia tener claros los objetivos y metas de la política que se va a diseñar, para enseguida de esto precisar los objetivos concretos de la misma; con esto, se intenta responder al por qué y cómo de la política.

Mientras la meta indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el por qué). El objetivo representa la medida operacional apropiada con la cual se espera acercarse a la meta (el cómo). Entonces se trata de determinar una serie de fines y objetivos siempre más concretos que conforman una cascada: el objetivo es una meta para el objetivo situado más “río abajo”; esto se puede observar en la Figura 9 (Roth, 2006)

Figura 9 Cascada de metas y objetivos

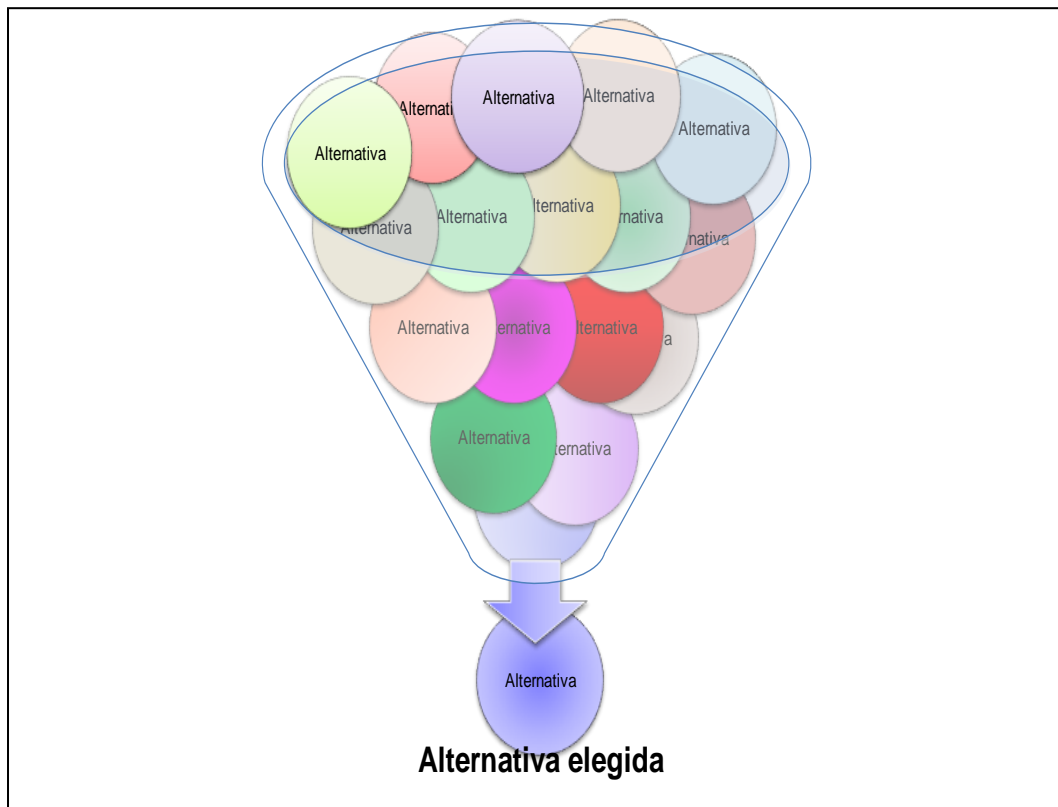


Fuente: Roth, Deubel André Noël, 2006 "Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación"

Así es como se logra establecer en una jerarquía de los fines y de los objetivos que facilita la determinación de los niveles de intervención estatal y la justificación de las medidas. En términos generales las constituciones políticas, son un ejemplo de este establecimiento de fines y metas que las leyes y luego los decretos van a desarrollar. (Roth, 2006)

En un segundo momento de este proceso de formulación, se priorizan los objetivos que pretenden facilitar la realidad, para terminar, con la determinación de los efectos esperados y los indicadores que permitan dar cuenta del grado de realización de la meta (Roth, 2006), después de tener el mapa de alternativas elegibles, se procede a la selección de alguna de ellas, esto puede observarse de manera gráfica en la Figura 10.

Figura 10 Formulación y selección de alternativas



Fuente: Elaboración propia con base en Roth, Deubel André Noël, 2006 “Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”

Un aspecto que se debe tomar en cuenta en esta etapa y que es de una trascendencia vital es el flujo de la información, esto es, para tomar cualquier tipo de decisión, en este caso para elegir alguna alternativa de política se debe tomar en cuenta que; en todos los sistemas políticos la gente recoge datos, los analiza y debate, aunque, debemos considerar de igual manera que estas actividades son realizadas generalmente contra reloj, y que el resultado puede ser desafiante o de hecho no tenido en cuenta.

Para poder comprender la complejidad que la información juega dentro de esta etapa del proceso de políticas, debemos comenzar por definir lo que es un sistema de información; el cual es, un “conjunto de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, normativos y metodológicos organizados para brindar a quienes toman decisiones en una organización”⁸, la información que requieren

⁸ Morales Calderón José R., Notas de Control de Gestión, 2006.

para desarrollar sus respectivas funciones, estos sistemas cuentan con las siguientes características:

- Recolección.
- Clasificación
- Comprensión
- Almacenamiento
- Recuperación
- Procesamiento
- Transmisión
- Exhibición.

Por otro lado debemos tomar en cuenta que el sistema de información retoma las actividades sustantivas de una organización, nos ayuda a llevar a cabo el proceso de toma de decisiones, nos sirve para disminuir el trabajo manual y operativo. Un sistema de información no es sinónimo de tener computadoras y de manejar un solo software, esta es una percepción errónea que la mayoría concibe, es decir sistemas de información=tecnología, pero como vimos en un principio, esto no es del todo cierto, ya que si bien, los sistemas de información si tiene en su haber algo de tecnología, no dependen de ella para desarrollarse dentro de la organización.

La información que maneja un sistema de información debe ser objetiva. Además de veraz, ya que un sistema de información no puede ser confiable a la organización si no se sabe de dónde proviene. Para que la información sea “eficiente”⁹ debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Economía: el costo de producir información no debe ser mayor al beneficio esperado de su utilización.
2. Oportunidad: la información debe de estar disponible cuando se requiere.

⁹ Es importante aclarar que “la eficiencia” en palabras de Lindblom (1991:26) significa, una solución que incorpora elementos ventajosos para todos los participantes y para sus clientelas.

3. Utilidad: toda salida de información debe satisfacer una necesidad.
4. Flexibilidad: todo sistema de información debe ser adaptable a los cambios.
5. Confiabilidad: la información debe ser confiable para la toma de decisiones que se basa en ella.

Ahora bien en lo que respecta al sector público, como bien menciona Lindblom (1991) se llega a las “solución” de problemas a través de acuerdos, como son las votaciones, negociaciones políticas, tácticas, y maniobras o inclusive por medio de las armas, la interrogante aquí es ¿se emplea verdaderamente el análisis de la información, para la elaboración de determinada política? Según los decisores de la política si. Generalmente es en la etapa siguiente del proceso dónde este tipo de cuestiones toma mayor relevancia, debido a que es donde se decide qué alternativa va a ser culminada en una política, es decir, es el momento de la toma de decisión.

1.3.2.5 Adopción de una alternativa (toma de decisión)

¿Cómo es que el decisor toma las decisiones? Existen diferentes modelos a través de los cuales el encargado de tomar las decisiones, lo hace; de manera general se puede hacer referencia a dos enfoques a partir de los cuales el decisor hace su labor, la primera de ellas hace referencia a que el decisor goza de una completa libertad para tomar sus decisiones y la segunda de ellas hace referencia a que las decisiones tomadas por el actor son determinadas en su totalidad por factores que salen de su control.

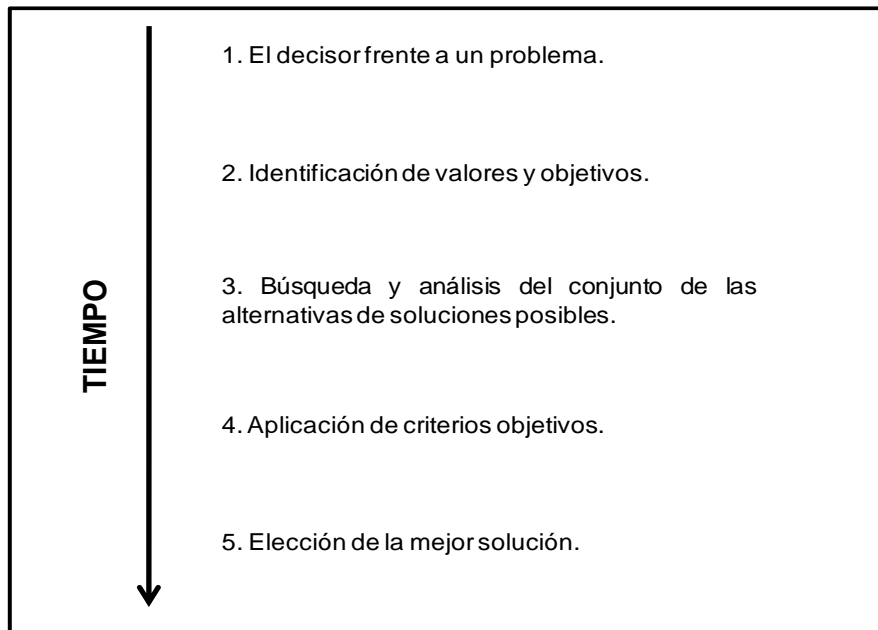
Existen funciones que el Estado debe desarrollar, podemos encontrar entre las más sobresalientes que éste es el principal tomador de decisiones en cuanto a soluciones para determinados problemas se trate, esto es, que es, el mismo el encargado de optar por determinada opción y dejar fuera a muchas más; debido a que al resolver o tratar un conflicto existen múltiples soluciones, el gobierno se encarga de fijar objetivos y metas que se desea sean alcanzadas, aunque cuando se dice que es el gobierno el único responsable de decidir, no debemos dejar de

tomar en cuenta que esto es cierto solo de manera formal, ya que en la realidad existen infinidad de actores (sociales, económicos, científicos, morales, etc.) que de una u otra manera van a terminar influyendo en la decisión que el gobierno tome, dependiendo, obviamente, de los intereses y recursos (materiales e ideológicos) con los que cuenten.

En este sentido la decisión es el fruto de un complejo y extenuante proceso que poco o tal vez nada tiene que ver con el esquema lineal de decisión, basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor (Sfez, 1976, en Roth, 2006)

Procedamos entonces a explicar algunos modelos de toma de decisiones; uno de estos modelos es aquel que hace referencia a la racionalidad absoluta, esto es el decisor conoce todas las alternativas, y todas las posibles consecuencias de las mismas, por lo cual, al contar con toda la información que necesita, toma una decisión óptima, a esto se debe agregar que cuentan con el tiempo suficiente para analizar toda la información; este modelo se basa en el “one best way” de Taylor, esto es la mejor forma de hacer las cosas, este modelo es parte de la visión racionalista, que según sus integrantes consideraban que es posible que las decisiones que se adoptan en el ámbito público se asemejen a las que toman, los ingenieros, los industriales, los estrategas militares, esto es, decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de objetivos y eficiencia económica; preocupándose no solo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo (Quade, 1989 en Tamayo, 1997) en la Figura 11 se puede observar este modelo de toma de decisiones.

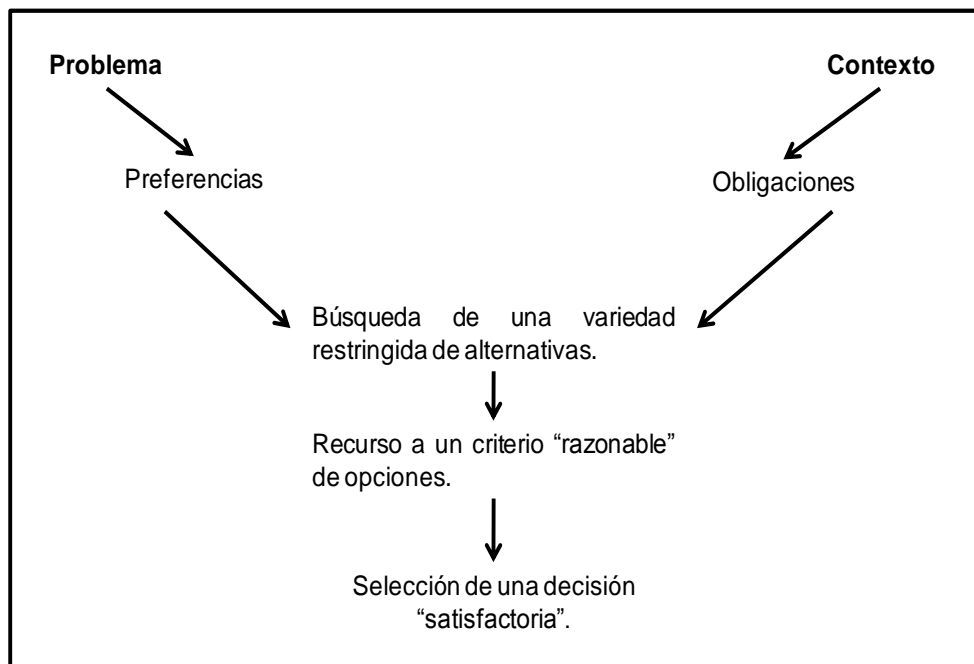
Figura 11 Modelo racional de toma de decisiones



Fuente: Roth, Deubel André Noël, 2006 "Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación" (adaptación libre de Meny, Thoenig, 1992)

Este modelo de racionalidad total, implica que los valores y objetivos del decisor son claros en todo momento, así como que la información de las alternativas y las consecuencias de las mismas son completas, pero es obvio que es difícil encontrar este modelo en la realidad, esto es, que el modelo de racionalidad absoluta de decisiones es un modelo ideal; es decir, el decisor en una situación real se enfrenta a múltiples dificultades para la elección de una decisión, esto fue observado por Simon (1988), del cual se ha hecho referencia con antelación, el cual en síntesis hace referencia a que el decisor no conoce ni todas las alternativas ni todas las consecuencias, por lo cual al momento de decidir se encuentra en un ambiente de incertidumbre, por lo cual realizará una decisión satisfactoria. En la Figura 12 se muestra este modelo de racionalidad limitada.

Figura 12 Modelo de racionalidad limitada



Fuente: Meny, Thoenig, 1992, "Las Políticas Públicas".

Otro de los modelos es el modelo incremental o de ajustes marginales en este los incrementalistas hacen referencia al carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales, sobre los que las políticas públicas intentan ejercer determinada influencia, así que el análisis de políticas, según esta visión poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas. (Tamayo, 1997)

Uno de los autores sobresalientes de este modelo es Charles Lindblom (1959) quien demuestra que ningún administrador puede aplicar realmente el método racional y que, más bien, aplica un método instintivo de comparación entre soluciones empíricas (o muddling through, "acomodo" "salir del paso") ya no se trata de deducir la solución sino de aprender desde la realidad empírica. (Roth, 2006)

Para este autor por un lado el tiempo coacciona el proceso decisorio e impiden, obviamente, con el análisis profundo y real de los problemas y de las soluciones

posibles, es más, ni siquiera la revisión profunda de algunas de ellas como lo propone Simon; mientras que por otro lado considera que es muy difícil, sino imposible, poder empalmar los valores y objetivos de determinada política, entre todos los actores que forman parte del proceso decisorio. Con Lindblom se da un salto de la racionalidad a priori, es decir, donde se elige antes de actuar; a una racionalidad posteriori, donde la racionalidad surge de la práctica política. (Roth, 2006)¹⁰

El modelo incremental argumenta que las decisiones sobre todo políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas, es decir, el decisor solo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás. (Tamayo, 1997)

Una de las principales hipótesis del incrementalismo, menciona que mientras más se aleje una alternativa de las políticas ya conocidas, será más difícil anticipar las consecuencias e impactos de las mismas, estas situaciones hacen que la alternativa sea menos viable políticamente, ya que al no ser conocida recibirá menos apoyo.

Otro aspecto sobresaliente de esta corriente es la insistencia de Lindblom en la naturaleza permanente de buena parte de los problemas públicos, de modo que las decisiones casi nunca son inéditas, por el contrario, la decisión de hoy forma parte de una larga cadena de decisiones pasadas. (Tamayo, 1997)¹¹

¹⁰ En otras palabras, este modelo se aproxima a la idea de la mano invisible de Adam Smith: es inútil e imposible buscar de manera racional y voluntarista el bien público; el mercado (en este caso político) encuentra su mejor ajuste posible al dejarlo actuar. (Roth, 2006)

¹¹ Un autor que va más allá de estas visiones es A.O. Hirschmann, quien manifiesta que en muchas ocasiones los decisores no saben lo que buscan y que la racionalidad de una decisión aparece posteriormente a la implementación de ésta, además propone que las consecuencias de una decisión no deben ser conocidas con anterioridad, ya que esto, provocaría que se descartaran soluciones que podrían llevar a resultados no esperados, pero buenos. (Roth, 2006)

1.3.2.6 Implementación de las decisiones.

La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar; no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno. En las políticas públicas como ocurre en muchos otros actos. La decisión ha sido tomada en el centro; aparentemente, ya se ha hecho lo esencial. El resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia. En condiciones normales, la ejecución es un arte menor. (Meny, Thoenig 1992) Aunque Pressman y Wildavsky (1988) se dan cuenta y analizan en retrospectiva las causas por las cuales un proceso de implementación no responde a las expectativas plasmadas en la etapa de formulación, es decir, confirman que el gran paso, el gran puente unificador entre la teoría y la praxis funciona ciertamente, pero en forma inadecuada, y en el mejor de los casos parcialmente.

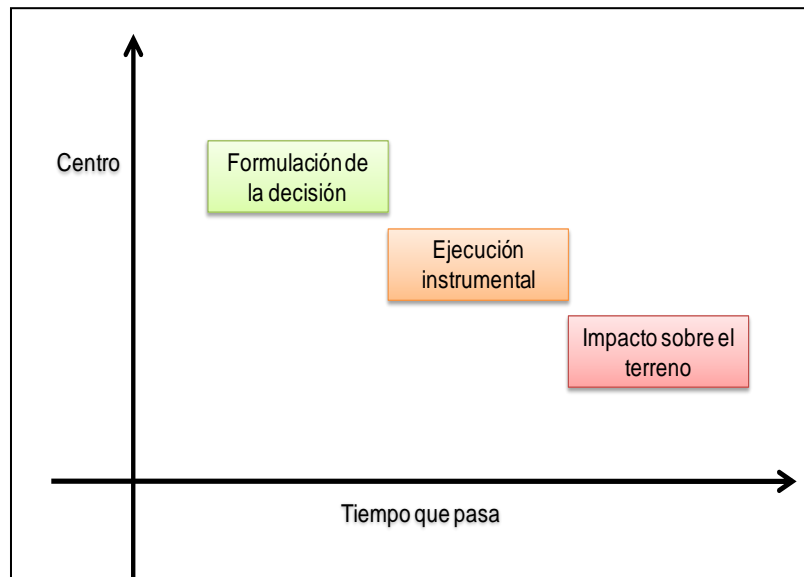
Se piensa de manera general que esta fase del ciclo, es un problema meramente administrativo, entendido como un simple problema técnico de ejecución, pero se debe considerar la importancia de esta etapa, ya que es en ésta donde la política pasa de ser un simple discurso a una realidad, es decir de simples palabras se transforma en hechos concretos; el menospreciar el problema de la implementación, es olvidar que “la política de implementación es la determinante definitiva del resultado” de una decisión (Pressman, Wildavsky, 1998)

Además culturalmente se subestima el momento de la implementación, se cree que si quienes deciden actúan en la escena política, los que ejecutan, por su parte, se despliegan en los aparatos administrativos, de ahí una visión que minimiza el significado de la implementación en el trabajo político. Poca autoridad discrecional y ninguna libertad de acción de tipo político se permiten a los escalones de ejecución de una estructura de mando situada arriba, en el centro, en la cúspide de la máquina. Implementar significa entonces que:

- Quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad;
- La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad;
- El ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor. (Meny, Thoenig1992)

Entonces podemos hacer referencia a la existencia de dos enfoques en torno a la implementación, al primero de ellos se le denomina up-down, el cual describe una secuencia lineal que desciende del centro hacia la periferia, o llamado también top-down, es decir, de arriba (top), hacia abajo (down). Meny, Thoenig (1992) nos dicen que el paso del centro a la periferia se traduce por la transformación de los objetivos en medios, por la sustitución de la política por la técnica, por la desaparición de los desafíos conflictivos en provecho de las racionalidades gestionarias; esto se traduce en como menciona Roth (2006) la supremacía jerárquica de la autoridad; existe una distinción entre el universo político y el mundo administrativo y, por último la búsqueda del principio de eficiencia tomados como postulados principales de este enfoque; otra cuestión sobresaliente es que dentro del este mismo existe una clara división entre la política (decisiones) y la ejecución (implementación) lo anterior puede ser observado en la Figura 13.

Figura 13 El enfoque up-down de la ejecución



Fuente: Meny, Thoenig, 1992, "Las Políticas Públicas".

Al parecer este modelo es creíble, en fin, en un mundo ideal, provee la solución a la gestión de la intendencia diaria, pero para los sociólogos de la organización este ha sido complementado observando el otro lado del espejo, es decir, la vida diaria; estos (los sociólogos) han descubierto "averías" en la máquina, esto es, estudian los comportamientos reales que adoptan los escalones de ejecución en la base de los servicios públicos; todo esto se resume en que, lo que sucede en la base de la maquinaria piramidal es mucho más complicado de lo que cree la cumbre. (Meny, Thoenig, 1992)

Ahora bien a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resolvían y, por el contrario, a veces se empeoraban; aparece lo que se llamó el implementation gap, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación, en otras palabras, la distancia-a veces abismal-que separa la teoría de la práctica (Roth, 2006), es decir, no es lo mismo tener la política en papel que concretarla, ya que al hacer este salto podemos toparnos con múltiples factores que tal vez no se habían considerado, o simplemente observar que no es lo mismo un discurso que un hecho; es por esto que considerar a la implementación como un problema puramente técnico, reduciría y simplificaría la complejidad de su dimensión

política. Un aspecto a considerar es que son mujeres y hombres los encargados de diseñar, decidir e implantar las políticas públicas, políticas que a la vez los afectaran. (Roth, 2006)

La segunda concepción es la denominada bottom-up, es decir de abajo hacia arriba, la cual fue desarrollada como un enfoque alternativo o crítico, frente a las deficiencias y a la ineficiencia (implementation gap) que presentan los procesos de implementación tradicionales top-down, según este enfoque se trata de partir de comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente; a su vez, estas distintas formas de observar al proceso de implementación representan la controversia entre los que creen más en el control, la planeación, la jerarquía y la responsabilidad como mejor estrategia para lograr los objetivos y los que creen más bien en la espontaneidad, en la capacidad de aprendizaje, en la adaptación y en la concertación. (Roth, 2006)

Hay que tomar en cuenta que esta etapa a pesar de ser una de las menos socorridas por los investigadores dentro del ámbito del análisis de la política pública, es una de las más trascendentales, puesto que en esta, podemos observar, las incongruencias que se manejan hasta el momento de la toma de decisiones, es en la implementación, en donde se puede dar cuenta y recapacitar en torno al camino que ya se ha recorrido.

Una cuestión importante a destacar es que como mencionan Pressman y Wildavsky (1998) mientras se reconozca que la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable, se puede considerar, que aunque dentro del proceso, el no lograr una situación y, no obstante, tratar de nuevo, es lo más valioso. Otro aspecto sobresaliente dentro de esta etapa es la oportunidad de aprender que se brinda a las personas encargadas de esta.

En torno a esta situación, Gregory Bateson (en Pressman y Wildavsky 1998) nos dice que todo aprendizaje representa un cambio; este autor ideó una escala de

aprendizaje basándose en el concepto de que ocurre un cambio cada vez que se aprende algo. En esta escala el peldaño más bajo del aprendizaje es el mero “recibo de una señal” (o “aprendizaje cero”), el cual representa, en esencia, un “no aprendizaje”. El siguiente precepto de aprendizaje, el “aprendizaje uno”, o aprendizaje sencillo, incorpora una retroalimentación que se extiende del suceso original a la memoria del organismo; mientras que, en un orden superior de aprendizaje se encuentra el de “aprender a aprender” o “segundo aprendizaje”, y se describe como un “aprendizaje de aprender a recibir señales”. En este proceso de “vuelta doble”, se anula la correlación punto por punto que se establece en la conducta entre un estímulo y un cambio.

Trasladando y adaptando el modelo de aprendizaje de Bateson a la vida organizacional, podemos decir que en el aprendizaje organizacional, de “una sola vuelta”, el error se detecta, sus fuentes se descubren y se idean estrategias para enmendarlo, en cambio, una organización de no aprendizaje repite el error infinitamente (Pressman y Wildavsky 1998), esto es, que mientras las organizaciones que aprenden buscan a través de su experiencia cambiar aspectos entrópicos, las organizaciones que no aprenden repiten el mismo patrón (del error) de manera frecuente, rehusándose a cambiar.

Ahora bien, con lo que respecta al aprendizaje de doble vuelta o “segundo aprendizaje”, es en este donde los procesos tienden a ser más profundos; debido a que el aprendizaje evaluativo genera un contexto para un cambio organizacional; es decir, un cambio esperado y continuo gracias al aprendizaje; mientras que dentro del “aprendizaje de aprender a recibir señales” la organización puede llegar a refinar su conducta evaluativa, esto es, a medida que la organización aprende a aprender interpretar y evaluar nuevas señales, debe aumentar la entrada de conocimientos pertinentes a las políticas (Pressman y Wildavsky 1998), todo esto puede resumirse en que, dentro de la etapa de implementación, es necesaria una evaluación constante, sobre todo dentro del proceso de aprendizaje que se genera en la misma, en especial el aprendizaje para volver a proyectar.

Lo anterior puede sintetizarse en una frase “el aprender es un concepto de oro. Todo el mundo está hecho para él” Ahora bien el aprender a implementar programas públicos significa ¿saber cómo alcanzar metas preexistentes, saber cómo modificar la mezcla de objetivos y los recursos que se emplean para alcanzarlos, o saber cómo cambiar el sistema político de las políticas que merecen llevarse a cabo? ¿Está confinado el aprendizaje a descubrir mejores medios para obtener viejos fines, o también debe atañer a lo que debemos preferir? Si los estudios de implementación se parecen más y más a “la casa que Jack construyó”, en que cada etapa depende de otras que se han presentado antes y que continúan después, ello no se debe a que alguien se oponga a aprender sino a que, por lo contrario, hay profundas diferencias filosóficas en el tipo de aprendizaje que se instituya: programático, orientado hacia el plan de acción o sistémico. (Pressman y Wildavsky 1998)

Tomando en cuenta esta variable (el aprendizaje) dentro de la etapa de implementación, podemos identificar diferentes grupos, dependiendo de su postura en torno a esta etapa se pueden clasificar en: reaccionarios (son partidarios de programas pasados) buscan la manera de cómo deshacerse de programas actuales y sustituirlos por los de otra época; conservadores (a favor del statu quo) buscan la manera de cómo implementar mejor programas actuales, reformadores pretenden implantar políticas que presenten objetivos un poco diferentes, finalmente los radicales buscan un cambio sistémico. (Pressman y Wildavsky, 1998)

Ahora bien mientras los radicales apoyan una implementación prospectiva, es decir, con una visión hacia el futuro, de manera que puedan trabajar con una tabla rasa, sin estorbos del pasado; los reaccionarios optan por una implementación retrospectiva, esto es, que vuelva al programa original, finalmente los reformadores, quienes se mantienen en un punto intermedio, es decir, realizan una mezcla entre la retrospectiva, debido a que desean preservar algunas partes del pasado, y prospectivas por lo que quieren que cambie en el futuro. El campo de la implementación que aborda, como tiene que hacerlo, las relaciones entre lo

que se desea, se ha hecho y lo logrado, está obligado a reflejar estos puntos de vista distintos referentes al buen (o por lo menos mejor) gobierno que dio el ser a este campo. (Pressman y Wildavsky, 1998)

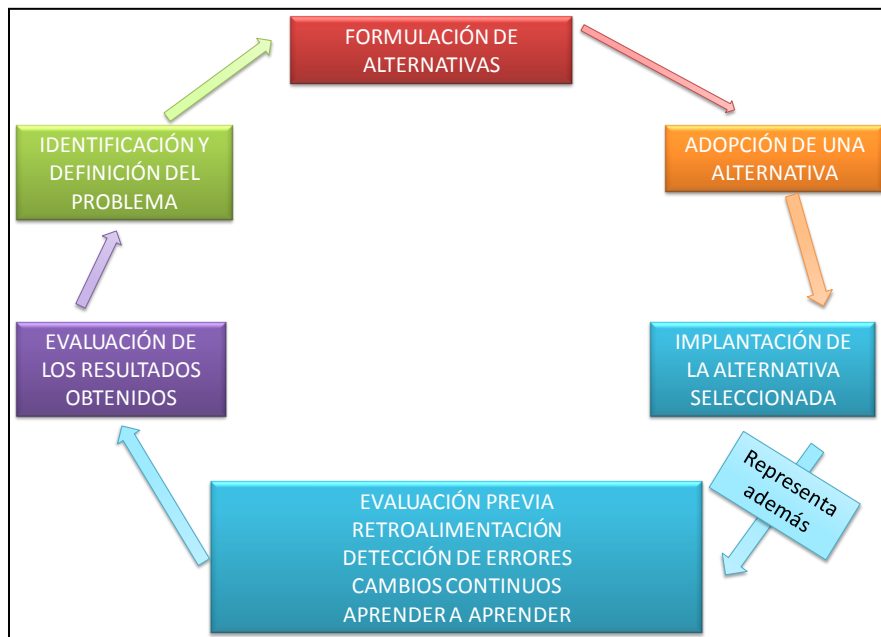
Existen ciertas condiciones para que la implementación logre cierto grado de efectividad, estas son, según Sabatier y Mazmanian (1979, en Roth, 2006)

- El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida (sound theory) relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos. (Teoría sólida)
- La ley- o la decisión política-debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto. (ley bien concebida)
- Los dirigentes o los responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión, importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley. (Responsables capacitados y comprometidos)
- El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y de algunos legisladores claves (o por el jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable. (Apoyo político y social)
- La prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socio-económicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respaldan. (Entorno favorable)

Ahora bien, para dar por terminada la revisión en torno a esta etapa, podemos recapitular en cuestiones importantes como, la etapa de implementación es una fase primordial del proceso de políticas públicas, porque es en esta donde se pueden observar fallos que se arrastran desde el momento de la formulación de la política, esta etapa es muy pocas veces profundizada por los investigadores, lo

que podría denominarse “la caja negra” de este proceso de elaboración de políticas; en esta etapa podemos observar un proceso importante, el proceso de aprendizaje, esto nos indica que antes de llegar a la fase de la evaluación, los encargados de implantar determinada política o programa público observan que está fallando dentro de los mismos, y que se puede corregir, ya que como se mencionó en un principio este proceso no debe observarse como de inicio y fin, sino como, un proceso que al llevarse a cabo tiene una retroalimentación, la cual permita corregir errores y “mejorar” las políticas o programas. Entonces el esquema presentado con anticipación, podría quedar como se presenta en la Figura 14.

Figura 14 Ciclo de Elaboración de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Tamayo, Sáez Manuel, 1997 “Análisis de las políticas públicas”

De lo anterior podemos deducir que desde la implementación se elabora una evaluación previa al programa, elaborada por los mismos implantadores, ahora bien qué se busca con la evaluación, cuáles son sus objetivos primordiales, esto lo observaremos en el siguiente apartado.

1.3.2.7 Evaluación de los resultados obtenidos.

Esta podría decirse es la última etapa del proceso de elaboración de políticas públicas, pero, de igual forma, se puede tomar como el inicio de un nuevo proceso, o la continuidad del ya iniciado. En esta fase es donde podemos responder a interrogantes como ¿la política ha sido exitosa o no?, ¿esta cumplió con sus objetivos?, ¿Cuáles han sido sus consecuencias y sus costos?, usualmente son los medios de comunicación, los mismos ciudadanos y los políticos quienes suelen responder a estos cuestionamientos, y cuando lo hacen, se basan en criterios más o menos objetivos, aunque la mayoría de las veces lo hacen a partir de apreciaciones subjetivas, o desde su opinión política.

Ahora bien como nos dice Roth (2006) la evaluación entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisores, sino en lo que hacen, es decir, en resultados.

Al tomar una definición de evaluación, se puede hacer referencia a la propuesta de Majone (2005) quien nos dice que esta nueva disciplina es un área amplia y creciente de análisis de políticas que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos esto, debido a que, la prestación efectiva de los servicios públicos requiere algo más que el diseño de un programa óptimo desde el punto de vista teórico: es más importante la forma como se aplica efectivamente el programa, quién se beneficia y quién sale perjudicado con él; si el programa está logrando lo que se quería y, en caso contrario, cómo podrá mejorarse o abandonarse.

Existe un número amplio de evaluadores que consideran que en este proceso, no se implican elecciones de valor ni opiniones personales, creen que se trata solo de

determinaciones puramente empíricas, pero, los valores y las opiniones pesan mucho en la evaluación. Esto nos remite a lo que Roth (2006) menciona, la evaluación es una actividad fundamentalmente normativa. Los evaluadores difícilmente pueden actuar por fuera de sus valores, normas y percepciones propios de los solicitantes¹² de la evaluación, es fundamental entender que la evaluación es posible solo en la medida en que su sentido, así como la escala de valores utilizada, se encuentren enunciados con la mayor claridad posible, en caso contrario, la evaluación no es más que una expresión de arbitrariedad difícilmente aceptada por los actores de la acción pública evaluada.

Ahora bien fue en el año de 1991, cuando el Consejo Científico de la Evaluación propuso definir la evaluación como: “la actividad de recolección, de análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social así como en la preparación de medidas nuevas”. Allí la evaluación es reconocida como una actividad que asocia tres dimensiones: una dimensión cognitiva, porque aporta conocimientos, una dimensión instrumental, porque hace parte de un proceso de acciones y, por último, una dimensión normativa, porque se trata de una interpretación a partir de valores. (Roth, 2006)

Y como menciona Duran (1999, en Roth, 2006), la evaluación de políticas públicas constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar. Los gobiernos deben tratar de aprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de manera lo más acertada posible las acciones futuras; los regímenes políticos democráticos tienen también la obligación de comunicar para explicar, con base en una información argumentada, y dialogar con sus públicos con el fin de conseguir el respaldo a sus acciones, y, por último, los gobiernos no pueden dejar de lado las responsabilidades de ejercer un control sobre las actividades que, realizan.

¹² Este entendido como la persona o la institución que pide y paga la realización de una evaluación.

Como sucede con otros procesos, la etapa de evaluación tiene diferentes perspectivas; esto porque los criterios cambian según el papel y la situación del evaluador, y porque cada evaluador tiende a concentrarse en diferentes aspectos de la elaboración de políticas, es como en la fábula de “Los ciegos y el elefante”, de John Godfrey Saxe (1816-1887); a la que hace referencia Mintzberg al inicio de su libro *Safari a la Estrategia* (2007) el cual hace mención a seis ciegos que pretenden conocer a un elefante a través de sus manos, obviamente cada uno toca una parte diferente del mismo, así que cada ciego da una descripción particular y por ende distinta, del elefante; lo mismo sucede en este caso, cada evaluador pondrá especial atención en una etapa específica del proceso de elaboración de políticas, generando un resultado diferente en cada caso.

Ahora bien antes de observar los diferentes tipos de evaluación que existen, debemos considerar un aspecto sobresaliente, en múltiples ocasiones los problemas dentro de la evaluación, comienzan cuando los evaluadores no pueden separar los papeles y la crítica derivada de ellos; desgraciadamente este suceso se genera en la práctica más de lo que se desearía.

Existe una infinidad de tipos de evaluación, lo cual refleja la complejidad de la acción pública, así como de sus objetivos y su interpretación; en este sentido Roth (2006) plantea esta situación partiendo de tres interrogantes, estas son: ¿cuándo se evalúa? ¿para qué y qué se evalúa? y ¿quién evalúa? mientras la primera pregunta hace referencia al momento del proceso de la política o de la acción pública en que se desarrolla la actividad de evaluación ¿antes de su ejecución, durante su implementación o después de esta?; la segunda pregunta invita a precisar las finalidades de la evaluación para determinar el objeto a evaluar y el tipo de evaluación que se requiere. El tercer criterio lleva a interrogarse sobre la posición que ocupan los evaluadores con respecto al proceso.

Dentro de este proceso se pueden distinguir tres posibles oportunidades para la realización de una evaluación, el primero de ellos se genera cuando esta se realiza antes, a esta se le denomina evaluación *ex ante*; la segunda de ellas es la que suele acompañar la puesta en marcha de la acción pública, a esta se le

conoce como evaluación concomitante, y finalmente la que se efectúa posteriormente a la acción, ha esta se le reconoce como evaluación ex post. (Roth, 2006)

- Evaluación ex ante: ha esta suele denominársele también a priori, de factibilidad o de perspectiva, consiste en realizar un análisis de una propuesta de ley, programa o proyecto para determinar los efectos que provocaría su implementación.
- Evaluación concomitante: esta como se había mencionado con antelación, suele ser la evaluación que acompaña a la acción; el objetivo es, por una parte, controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos, y por otra, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo (esto generalmente se hace en la fase de implementación, como se mencionó en la descripción de la misma) Se trata de realizar un seguimiento a las actividades de implementación de un programa-insumos, cronograma, realizaciones, resultados, etc.-Este tipo de evaluación puede ser de carácter continuo o periódico (semestral o anual), esta puede ser realizada ya sea por personal interno, es decir de la misma administración, o por grupos externos.
- Evaluación ex post: denominada a posteriori o retrospectiva, es la más socorrida; en este caso se trata de analizar los efectos de determinado programa o de una política pública después de haber sido implementada; la finalidad de este tipo de evaluación es la obtención de conocimientos y aprendizaje para decisiones futuras.

Este proceso tiene una finalidad y un objetivo, el reflexionar en torno a los objetivos de determinada evaluación corresponde a la etapa inicial indispensable de cualquier evaluación seria. De la finalidad de la evaluación y de las características del objeto a evaluar van a depender tanto lo que se evalúa concretamente como el modo de evaluar. (Roth, 2006)

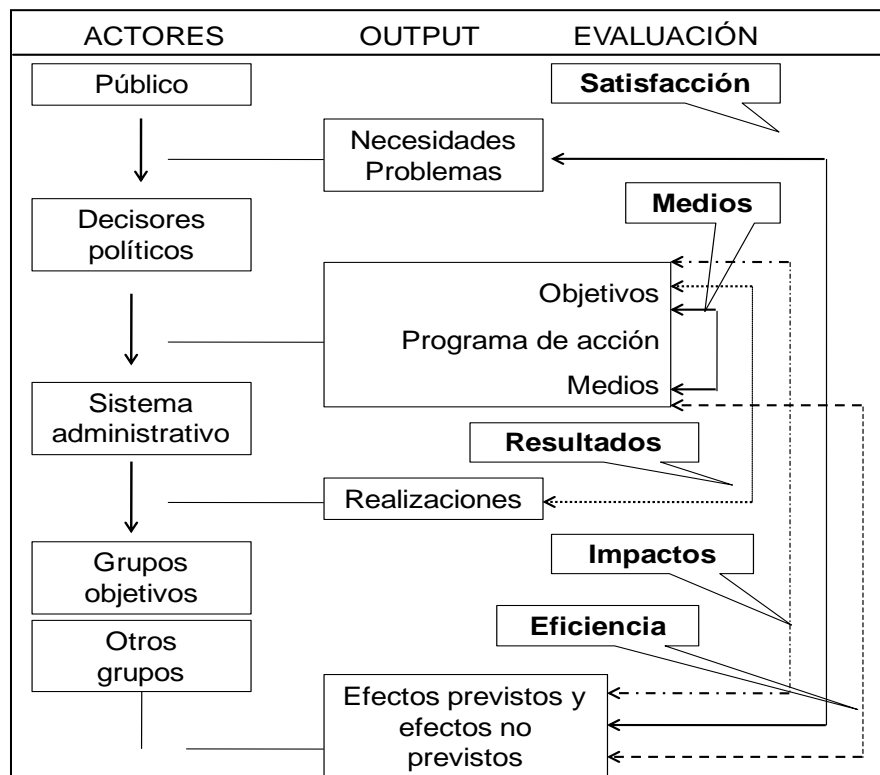
Existen dos tipos de evaluación, la evaluación recapitulativa y la evaluación endoformativa, el tipo de evaluación que se decida hacer, va a depender del interés que motive a los evaluadores; esto es, si el objetivo de la evaluación es

informar a los propios actores de un programa para que estos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicho programa, se habla entonces de una evaluación endoformativa, y si la finalidad de la evaluación es informar al público en general o a actores externos sobre un programa en particular para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco, entonces se hace referencia a una evaluación recapitulativa. Mientras la primera (endoformativa) busca ayudar a los responsables de un programa; la segunda (recapitulativa) es útil para los proveedores de recursos que deben tomar la decisión de seguir o parar el apoyo a tal o cual programa y, también, para otros actores que proyectan eventualmente implementar un programa similar en otro lugar (Monnier, 1999, en Roth, 2006)

Además de todas las características mencionadas anteriormente, Majone (2005) hace referencia a tres modos generales de evaluación, el primero de ellos es el modo de resultado, en este la evaluación se concentra en los productos o consecuencias de una actividad particular; el segundo es el modo de insumo, en el cual se hace hincapié en los recursos, habilidades y personas que intervienen en la actividad, y finalmente, el modo de proceso, en donde se consideran los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos o resultados. Un aspecto que vale la pena mencionar es que, es difícil encontrar uno de estos modos de manera aislada, debido a que dentro de la práctica de la evaluación de políticas y programas suelen mezclarse.

Mientras Majone (2005) propone modos de evaluación, Nioche (1982, en Roth, 2006) sugiere cinco niveles de evaluación, de medios, de resultados, de impactos, de eficiencia y de satisfacción, estos pueden observarse en la Figura 15.

Figura 15 Niveles de evaluación



Fuente: Nioche, 1982, adaptación a Roth, Deubel André Noël, 2006 “Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”

- Evaluación a nivel de medios: esta es la forma más elemental de realizar una evaluación, y consiste en verificar si los medios previstos para la implementación de una decisión han sido efectivamente puestos a disposición en el espacio y en el tiempo indicados y si se han utilizado.
- Evaluación a nivel de resultados: esta es la evaluación más común y consiste en responder a la pregunta ¿logró el programa público alcanzar los objetivos fijados?, es decir, este tipo de valuación indica los resultados de la acción pública y los compara con los objetivos previstos.
- Evaluación a nivel de impactos: se consideran datos más cualitativos para determinar los efectos previstos y no previstos que indujeron la acción pública en el entorno social y económico; este tipo de evaluación se lleva a cabo frecuentemente a través de técnicas formalizadas como Delphi o el Análisis multicriterios que tiende a crear un consenso artificial entre los actores alrededor de un instrumento de medición, una debilidad que gira en torno a este tipo de

evaluación, es que no toma en cuenta las dificultades que ocurren durante la implementación.

- Evaluación a nivel de eficiencia: tiene como objetivo relacionar los efectos realmente obtenidos con los medios utilizados, su finalidad es determinar el grado de eficiencia del dispositivo creado para el programa. Con este tipo de evaluación se obtiene una descripción muy valiosa de los hechos ocurridos durante la implementación., aunque no explica el por qué se producen los mismos; en este se utilizan a menudo modelos de costos-eficacia y costos-beneficios. esto dentro de un contexto ex post.
- Evaluación a nivel de satisfacción: esta consiste en dejar de lado los objetivos del programa en consideración, para responder a la pregunta: ¿los efectos del programa han satisfecho las necesidades fundamentales? Aquí se considera, no sin lógica, que la razón de ser de la acción pública no es necesariamente la de cumplir con unos objetivos fijados a través de un proceso institucional de decisión, sino la de resolver los problemas esenciales de una población.

El interés en este tipo de evaluación, poco utilizada, radica en el hecho de que los efectos de una política pueden, por ejemplo, no corresponder a los objetivos iniciales (efectos no previstos) pero satisfacer a la población. La dificultad que presenta este tipo de evaluación, radica en la definición de las necesidades fundamentales, y la gran ventaja que tiene es que permite al evaluador no segar su percepción de la política con los objetivos fijados, ya que estos últimos pueden funcionar como orejeras para el evaluador (efecto de visión-túnel) que no le van a permitir considerar los efectos no previstos negativos (efectos perversos) (Monnier, 1992, en Roth, 2006)

Un factor que debemos considerar y que es primordial es el proceso de evaluación es el de los evaluadores, Meny Thoenig (1998) mencionan que el evaluador describe e identifica las causalidades y hasta hace un juicio de valor. La influencia

del evaluador sobre los decisores no es la única prueba de su utilidad. Su legitimidad es más limitada y también más realista. El evaluador es un experto que trabaja para un cliente o para el conocimiento, no un actor público.

Cabe mencionar que la evaluación sostiene una relación muy estrecha con la variable control, debido a que, los modos y criterios de evaluación tienden a modificar el desempeño de los individuos dentro de las instituciones, ya sea de manera positiva o negativa.

Para finalizar, debemos considerar que el objetivo de esta fase de evaluación, no consiste en identificar la mejor solución o la óptima, sino la más satisfactoria (en términos de Simon, 1988) es decir con respecto al contexto. La evolución del contexto en el cual están inmersos tanto el programa como los actores y las experiencias individuales y colectivas de los actores y beneficiarios implican que éstos tienden a cambiar sus aspiraciones frente a las realizaciones del programa (Roth, 2006)

Debemos recordar que la evaluación es a fin de cuentas un proceso político, lo que quiere decir que no está libre de situaciones de arbitraje entre concepciones divergentes, esto no se expresa de mejor manera que a través de la interrogante formulada por Jobert y Warin (citados en Monnier, 1998, en Roth, 2006) “¿Si las políticas públicas no se hicieron para los expertos ni para los políticos, no sería más preciso evaluarlas a partir de los criterios de juicio de los destinatarios de éstas?

Las cuestiones revisadas en este apartado cobran relevancia, debido a que el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), emana de una política pública, en este caso una política educativa; y al igual que ésta tiene un proceso para su formulación.

Ahora bien existen hasta aquí dos puntos importantes que subrayar, el primero de ellos se refiere al mito que representa la educación en un país como el de México, es decir, por un lado, la “eficiencia” de los órganos encargados de regular y operar

a este sector, por otro el excelente curso de los programas educativos, reflejados estos dos aspectos en una “educación de calidad”. El segundo punto, se refiere al uso indistinto de términos como organización e institución. Para el tratar de aclarar el primer punto recurriremos a uno de los argumentos establecidos por el Nuevo Institucionalismo Sociológico, el propuesto por Meyer y Rowan, mientras que para el segundo retomaremos a algunos autores como Montaña, Enriquez, entre otros.

1.3.2.8 ¿Institución ≠ Organización? Mitos que las rodean

1.3.2.9 Institución ¿mito o realidad?

Dentro de las instituciones, sobre todo de las públicas, tienden a observarse ciertos hechos que generalmente se dan por ciertos, estos hechos, pueden ser creencias generalizadas dentro de la misma institución, y que suelen exteriorizarse con la finalidad de dar a conocer una imagen de la institución ante la sociedad, que tal vez no sea la verdadera, pero sea la que más conviene, pero qué son los mitos institucionalizados, bajo qué contexto se generan y porqué son tan importantes dentro del sector público. Estas cuestiones tienen respuesta, de alguna manera, con los planteamientos de Meyer y Rowan (2001).

Estos autores plantean que: los productos, servicios, técnicas, políticas y programas institucionalizados funcionan como mitos poderosos y muchas organizaciones los adoptan ceremonialmente (Meyer y Rowan, 2001) al referirse a estos mitos, se refieren a elementos de las estructuras formales que son manifestaciones de poderosas reglas institucionales, como los programas, las tecnologías, las profesiones entre otros, las cuales funcionan como ya se mencionó como mitos sumamente racionalizados que son obligatorios para determinadas organizaciones. Esto es, los mitos, son por decirlo de alguna manera, creencias, que se hacen generales por todos los individuos que las conocen y que las reproducen, es algo así, como lo que explicaba Jepperson (2001) una cuestión que se toma como cierta, aunque esta no se pueda comprobar, o no se pueda entender, “la educación es igual para todos”, “existe equidad entre hombre y mujer”, estos son algunos ejemplos de cuestiones que se dan por ciertas y que resultan ser solo mitos que la sociedad acepta y las instituciones tienden a institucionalizar y también tomarlos por cierto.

Existen tres procesos específicos generadores de mitos racionalizados, los cuales son: 1) la elaboración de complejas redes de relaciones, a medida en que las redes de relaciones en las sociedades se vuelven densas e interconectadas, surge un número mayor de mitos racionalizados; 2) el grado de organización colectiva

del ambiente, los mitos producidos por prácticas organizacionales particulares y difundidos mediante redes de relaciones basan su legitimidad en la suposición de que son racionalmente efectivos; 3) esfuerzo de liderazgo de las organizaciones locales las organizaciones frecuentemente se adaptan a sus contextos organizacionales, pero a menudo desempeñan papeles activos en la conformación de esos contextos (Meyer y Rowan, 2001).

Por último ha de acentuarse que las estructuras formales que rinden culto a los mitos institucionalizados difieren de las estructuras que actúan eficientemente, esto es, la actividad tiene un significado ritual; mantiene las apariencias y da validez a una organización (Meyer y Rowan, 2001). Es mejor aparentar que una institución funciona y hacer creer a los demás que es así, a someterla a arduos diagnósticos que puedan decir lo contrario.

Estos autores plantean tres tesis alrededor de los mitos racionalizados, la primera de ellas nos dice que: los ambientes y los dominios ambientales que han institucionalizado un gran número de mitos racionales generan organizaciones más formales. La segunda tesis dice que: las organizaciones que incorporan mitos son más legítimas y exitosas y tienen más probabilidades de sobrevivir; la tercera tesis se refiere a que: los esfuerzos de control organizacional, en particular en ambientes muy institucionalizados, se dedican a la conformidad ritual, tanto interna como externamente. La idea general de esto es que: cuanto más institucionalizado se encuentre el ambiente, más tiempo y energía dedicaran las élites organizacionales al manejo de la imagen pública y estatus de la organización y menos dedicarán a la coordinación y administración de las relaciones particulares que van más allá del límite de la empresa.

Ahora bien hemos observado la manera en que algunas instituciones logran legitimarse a través de mitos que la gente y ellas mismas tienden a crear y creer, esto es, por ejemplo en nuestro estudio de caso, esta cuestión de los mitos se puede ver reflejado, cuando se crean cierto tipo de programas con la finalidad de resolver problemas, o cuando en las evaluaciones a los mismos se les califica con excelentes calificaciones, o por mencionar algo más cuando nuestros dirigentes

hablan del avance que se ha tenido en los últimos años en educación, cuando en primaria a los alumnos ya no se les puede reprobar tengan conocimientos o no, esto con la finalidad de buscar una “educación de calidad”.

Y si bien los mitos se denominan institucionalizados, no podemos únicamente referirnos a instituciones cuando hablamos de ellos, hay que tomar en cuenta a las organizaciones, ¿cuál es la diferencia entre uno y otro concepto? Esto se explica en el siguiente apartado.

1.3.2.10 Organizaciones o instituciones ¿diferencia contextual o real?

Como hemos podido observar a lo largo de nuestro recorrido teórico, las nociones de organización e institución se emplean de manera indiferente, pero, ¿realmente existe una diferencia entre ambas concepciones?; de ser así, ¿cuál (cuáles) es (son)?; estos cuestionamientos se tratarán de resolver en las siguientes páginas.

1.3.2.11 ¿Institución = organización?

Un aspecto sobresaliente a considerar al que hace referencia Peters (2003), dentro del NIS es que al parecer existen aparentes confusiones dentro de la bibliografía de este movimiento, a pesar de ser más desarrollada, que en el enfoque económico, esta confusión que se presenta es la incapacidad para distinguir entre organización e institución, por esta cuestión se revisaran las siguientes definiciones de institución tomadas de diferentes disciplinas, para proseguir con la definición de organización y tratar de explicar la diferencia entre una y otra.

1.3.2.12 Institución.

La institución es en algunos casos (Montaño, 2001, 2005 y 2007; North, 1993; Schvarstein (2004) definida como: reglas de juego que definen la forma en que el juego se desarrolla, en donde además, los jugadores no sólo deberán tener objetivos sino que deberán conocer la manera correcta de lograrlos (North, 1993), por otro lado se observa como una construcción sociocultural específica que es

percibida por un conjunto amplio de individuos como natural o necesaria (Berger y Luckman, 1968, en Montaña, 2005)

Otra visión de institución es la que de ella tiene Eugène Enriquez (en Montaña, 2001), donde se caracteriza el carácter humano de la misma, es decir, estas son un lugar en donde se trabaja principalmente con seres humanos, teniendo por ello una implicación de carácter más emotivo, otra acepción que del significado de institución que se puede encontrar en este artículo (*Los nuevos desafíos de la docencia. Hacia la construcción-siempre inacabada-de la universidad*) es la que hace referencia a la amplitud de sectores sociales a los que atiende; y finalmente la propuesta que hace el autor (Montaña, 2001) que plantea que una institución puede ser considerada como un espacio social que propone un proyecto específico y, por lo tanto, una manera particular de inscripción social. Por otro lado se tiene la acepción que maneja Schvarstein (2004) donde señala que la institución se centra en una necesidad o carencia fundamental, este autor (Schvarstein) propone como ejemplo de institución la educación, la salud, la democracia, la justicia, entre otros.

1.3.2.13 Organización.

Ahora bien ¿qué se puede entender cómo organización? a este respecto, Montaña (2001), menciona que ésta puede ser observada como un espacio ordenado, armónico, monolítico, funcional, transparente, homogéneo y con fronteras bien definidas, además este puede ser considerado el lugar en donde la institución se concretiza.

Otra de las acepciones que de organización se tienen es la propuesta por Enriquez (en Montaña, 2007) donde esta es observada como un espacio social con fronteras difusas, con múltiples centros dinámicos en el que se depositan esperanzas y desencantos, un espacio de encuentros y desencuentros, una Esquema amenazadora, en la que a veces sin saberlo, nos seguimos inventando como actores sociales.

La diferencia principal que se puede encontrar entre una acepción y otra, es que mientras las instituciones son lugares donde se proponen proyectos específicos, además de que estas se centran en la necesidad o carencia de la sociedad, la organización es el lugar donde estos proyectos y necesidades se concretizan.

Entonces al referirnos a la Institución, podemos mencionar por ejemplo a la educación, y cuando hablamos de una organización, en este caso, podemos remitirnos a los centros de maestros y a las escuelas, integradas por personas, que cuentan con una estructura, entre otros elementos y que a fin de cuentas, son el lugar donde la necesidad o proyecto denominado educación, se concretiza.

Después de haber hecho este breve, pero conciso recorrido teórico podemos proceder a presentar la metodología empleada en este estudio, referente al Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio.

CAPÍTULO DOS DISCUSIÓN METODOLÓGICA

En este capítulo presentaremos en primer lugar lo que se entiende por estudio de caso, puesto que el objeto nuestra investigación es uno de ellos; para en segundo lugar mostrar la metodología empleada en esta investigación, así como los métodos empleados para la recolección de datos en el campo de estudio. Procedamos pues a observar estas cuestiones.

2.1 ESTUDIO DE CASO.

Cuando se decide realizar una investigación en torno ha determinado objeto de estudio, se hace en primer lugar por el interés que este encierra en sí mismo, pero, ¿qué es el estudio de casos? Este es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes. (Stake, 2007)

Cuando se realiza un estudio de caso se hace, generalmente, con el objetivo de aprender cómo funciona, determinado objeto de estudio, en su contexto habitual, esto tratando de dejar de lado diversas presunciones del mismo, durante el tiempo que lo vamos a estudiar.

Ahora bien, debemos tomar en cuenta que un caso puede ser (en lo que respecta a la educación) desde un niño, un grupo de alumnos, o en un determinado movimiento de profesionales, es decir, el caso es uno entre muchos; en cualquier estudio dado, nos concentramos en ese uno; podemos pasar un día o un año analizando el caso, pero mientras estamos concentrados en él estamos realizando estudio de casos. (Stake, 2007). Es importante aclarar que no existe una definición precisa de lo que es un estudio de caso, debido a que múltiples disciplinas ya tienen prácticas de ellos.

Un estudio de caso tiene como cometido la particularización, es decir, se toma un caso en general, y se llega a conocerlo bien, y no con el objetivo principal de diferenciarlo de otros, sino, para observar qué es o qué hace, para poder

comprenderlo. Y si bien el investigador, comienza con ciertas interrogantes, el proceso de investigación, durante el transcurso del mismo estas pueden cambiar. Ahora bien, al presentar sus conclusiones el investigador, se basa en sus observaciones y en otros datos, debe tomar en cuenta que existen otras interpretaciones además de la suya, el investigador puede presentar una o más de estas interpretaciones, atribuyendo estas, a una fuente real o genérica. (Stake, 2007)

El estudio de caso, al igual que cualquier otro tipo de investigación, conlleva una fase de recolección de datos, a través de la cual, el investigador puede darse conocer más a fondo su objeto de estudio, existen múltiples herramientas para ello, entre ellas podemos mencionar a la observación, a la entrevista y la revisión de documentos, entre otras. Después de esta etapa el investigador tiene una de las tareas más complicadas (en mi visión particular) de toda la investigación, el analizar e interpretar los datos obtenidos en la etapa anterior.

Ahora bien el analizar, consiste en dar sentido a las primeras impresiones, así como a los resúmenes finales; el análisis significa esencialmente poner algo aparte, es decir, ponemos a parte nuestras impresiones y nuestras observaciones. Tenemos que separar la nueva impresión, y dar sentido a las partes; no al principio, la mitad y el final, no a esas partes, sino a aquellas que son importantes según nuestra visión. (Stake, 2007)

Debemos tomar en cuenta además que como investigadores, tenemos un interés específico y un interés general; esto es, mentalmente practicamos algún tipo de disección, para ver las partes por separado y observar cómo se relacionan entre sí, quizá para ver cómo nos ayudan las partes a relacionar esta especie con otra. (Stake, 2007) el investigador debe hacer una reflexión profunda en torno a todo lo que ha observado y a todos los datos que ha recolectado, porque es común que algún evento relevante solo ocurra una vez, es entonces donde la astucia del investigador cobra mayor valor.

Algo que debemos recalcar es que si bien los libros sobre metodología nos sirven como guía para realizar una investigación, los procesos en ellos plasmados no deben tomarse como simples recetas, las cuales debamos seguir al pie de la letra, ya que el investigador debe encontrar la mejor manera (para él) de llevar a buen término su investigación.

Después de haber observado algunos aspectos metodológicos, procedamos pues a presentar la metodología que se empleará en esta investigación así como las herramientas por las cuales se optó para la recogida de datos.

Para los fines de la presente investigación decidimos utilizar el estudio de caso como una herramienta que nos permitió hacer un análisis exploratorio del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, en términos de poder indagar los procesos que conlleva la implementación de una política educativa dirigida de manera aparente a resolver las necesidades de actualización y profesionalización de los docentes en servicio; se trata de un estudio de caso donde se combinan algunas herramientas propios de la metodología de tipo cualitativo, en virtud de ello se seleccionan algunas propuestas de manuales de metodología, que nos guían en nuestro acercamiento al campo y que a continuación se explican.

2.2 MÉTODOS

En cuanto al método para realizar determinada investigación, siempre se encuentra la disyuntiva entre lo cualitativo y lo cuantitativo, en este caso en particular hemos optado por el uso de una metodología cualitativa, aunque ha de aclararse que se tomo en cuenta, al menos una herramienta de tinte cuantitativo para la investigación. Ahora bien después de haber realizado esta aclaraciones, procedamos pues a presentar una breve descripción de lo que es la metodología cuantitativa, para después presentar las herramientas que se emplearan en esta ocasión.

2.3 METODOLOGÍA CUALITATIVA.

El término investigación que, etimológicamente proviene de la palabra en latín, *in* (en) y *vestigare* (hallar, indagar, etc.) en general, significa indagar o buscar. En las ciencias sociales, toma la connotación específica de crear conocimientos sobre la realidad social, es decir, sobre su estructura, las relaciones entre sus componentes, su funcionamiento, los cambios que experimenta el sistema en su totalidad o en sus componentes. (Ander, 1987).

Toda investigación se propone crear conocimiento sobre un cierto aspecto de la realidad social a partir de un conjunto de conocimientos ya acumulados, producto de un largo proceso en el cual han intervenido otros investigadores dentro de una tradición científica.

La tradición científica a la cual se refiere esta investigación, parte de la metodología cualitativa donde el objeto es resaltar la relevancia del sujeto que crea significados sociales y culturales en su relación con los otros (Tarrés, 2004) para tratar de comprender los significados de la acción y de las interacciones sociales.

La investigación cualitativa parte de la idea de comprender la experiencia vivida por los seres humanos que, poseen espacios de libertad, poseedores y productores de significados sociales o culturales.

La pertinencia de la utilización de dicha metodología recae en observar a la organización como un espacio donde se construyen relaciones y significados, donde la realidad social se ve heurísticamente, reconociendo su heterogeneidad y su movimiento permanente, para la cual la búsqueda de la comprensión de ésta dé cuenta de una complejidad dinámica y multidimensional en la que se encuentra inmersa.

Para LeCompte (en Rodríguez, Gil y García, 1996) la investigación cualitativa puede entenderse como “una categoría de diseño de investigación que extrae descripciones a partir de observaciones que adopta la forma de entrevistas,

narraciones, notas de campo, grabaciones, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas y artefactos”

La especificidad de la investigación cualitativa según Stake (en Rodríguez, Gil y García, 1996) se distingue en los siguientes aspectos

1. los datos se recogen en el campo¹³ , por medios naturales, preguntando, visitando, observando, escuchando, etc.
2. Relación entre el sujeto y el objeto, la relación entre el investigador y los que están siendo estudiados.
3. La comprensión centrada en la indagación de los fenómenos y sus complejas interrelaciones que se generan en la realidad.
4. El papel personal que adopta el investigador desde el comienzo de la investigación, interpretando los sucesos y los acontecimientos haciendo una descripción densa (Geertz, 1973)
5. El investigador construye el conocimiento.
6. Su carácter holístico, empírico y empático¹⁴

En seguida podremos observar algunas herramientas para la recogida de datos, que bien vale la pena aclarar no son todas, pero si las más convenientes en este caso.

2.4 HERRAMIENTAS

2.5 OBSERVACIÓN.

Esta es una técnica útil para el investigador, debido a que esta consiste en un conjunto de registros de incidentes de comportamiento que tienen lugar en el

¹³ Se refiere a la investigación naturalista cuando se desea destacar se sitúa en el lugar natural donde ocurre el suceso en el que el investigador está interesado.

¹⁴ Para ampliar el tema consultar Stake, R. E (1994) Case Studies. En NK Denzin e Y. S. Lincoln (Eds), Handbook of Qualitative Research. Thousands Oaks, CA: Sage Publication) pp. 236-247).

curso normal de los acontecimientos y que son destacados como significativos para describir modelos de desarrollo. Existe gran controversia en torno a la observación, por un lado se encuentran quienes piensan que ésta debe responder a ciertos criterios regulados rigurosamente obteniendo como críticas que es un proceso rígido y artificial y por otro los que opinan que la observación se debe realizar en un ambiente natural en el que los observadores deben estar inmersos en situaciones realistas; a la primera de estas se le puede dar el nombre de observación sistemática, siendo más utilizada en el enfoque cuantitativo, mientras que a la segunda se le denomina como observación participante (Albert, 2007), siendo esta última una herramienta del enfoque cualitativo, a continuación se presentan algunos detalles de cada tipo de observación.

2.5.1 Observación sistemática.

En este tipo de observación los eventos son seleccionados, registrados, codificados en unidades significativas e interpretados por no participantes (Dane, 1990, en Albert, 2007). Uno de los aspectos más destacados dentro de ésta herramienta es la toma de decisiones en torno a los eventos de interés, pero sobre todo en la selección de estos.

El interés principal de la observación sistemática gira, pues, en torno a los eventos cuya categorización propuesta por Weick (1968), es la siguiente: eventos no verbales, espaciales, extralingüísticos lingüísticos. Un segundo tema de interés es el relativo a su selección, donde están implicados el tiempo o el evento en sí mismo. La observación Sistematizada se lleva a cabo mediante un procedimiento planificado previamente en el que queda explícito tanto el objetivo de la medición como la forma de registro de los datos de acuerdo a una norma establecida. El investigador posee algunos conocimientos previos acerca de la realidad objeto de estudio que son los que permiten establecer la planificación del proceso de observación. (Albert, 2007)

2.5.2 Observación participante.

Como mencionan Dieterich y Taylor (en Lozano, 2003) la observación del comportamiento del fenómeno es junto con el ensayo de prueba y error, la forma más antigua de investigación que existe.

Se puede considerar a la observación participante como un método interactivo de recolección de información, la cual requiere una implicación del observador en los acontecimientos o fenómenos que está observando. (Rodríguez, Gil y García, 1996)

La observación participante implica, el dominio de una serie de habilidades sociales a las que deben sumarse las propias de cualquier observador. Resulta por tanto, una práctica nada sencilla y que requiere un cierto aprendizaje que permita al investigar el doble rol de observador y participante. (Rodríguez, Gil y García, 1996)

Un aspecto muy importante dentro de la observación participante es que se deben tomar notas de todo lo que al investigador le sea relevante, y si bien no se puede llevar un registro exacto de los sucesos que acontecen dentro del campo de investigación, puede anotar las ideas principales de estos. Esto se realiza con la finalidad de elaborar un reporte o *rapport* (Taylor y Bogdan, 1986), al término de la investigación.

La observación participante favorece la creación de un acercamiento del investigador a las experiencias del tiempo real que viven personas e instituciones, es decir, el investigador no necesita que nadie le cuente como han sucedido las cosas, debido a que al estar allí presente y haber formado parte de las acciones acontecidas sabe que es lo que exactamente paso. (Rodríguez, Gil y García, 1996)

Es importante resaltar que existen diferencias y semejanzas entre este tipo de observaciones; en primer lugar ambas planifican con detalle, resaltando las categorías o el tipo de actividades que son representativas de los temas; aunque

la cuantitativa, se ocupa en desarrollar sumas de datos clasificados que conduzcan a una covariación sustancial; mientras que la cualitativa, trabaja con episodios de relación única para formar una historia o una descripción única del caso. Un mayor interés por el aspecto cuantitativo normalmente significa incluir muchas situaciones de observación repetidas, para conseguir una representación significativa de las relaciones de ese caso particular. Una mayor insistencia en el aspecto cualitativo normalmente significa encontrar buenos momentos que revelen la complejidad única del caso. (Stake, 2007)

Para esta investigación se realizó una observación más acercada a lo que se denomina observación sistemática, debido a que si bien visitamos los centros de maestros, no pudimos estar presentes en los cursos de actualización, pero con las visitas realizadas a los mismo pudimos observar, con conocimiento previo de lo que eran los centros y como es que operaban, algunos detalles, como su estructura, a algunos de los individuos que laboran ahí, esto nos permitió ampliar más el análisis documental que realizamos en torno al programa y al mismo tiempo ir afinando nuestro guión de entrevistas. A continuación presentamos nuestro guión de observación.

2.5.3 Guión de observación. Reconstrucción de escenarios.

Durante la recogida de datos, se realizaron una visita al Centro de Maestros y dos a la Dirección de Actualización Magisterial y Centros de Maestros, mientras que se hicieron tres a la secundaria en donde se entrevistó a profesores de la misma, realizando un total de cuatro entrevistas de las cuales, dos de ellas se hicieron en grupo, la primera con tres y la segunda con dos profesores.

En la primera visita realizada en el Centro de Maestros, tuvimos que registrarnos para poder acceder al mismo, al llegar nos recibió la secretaria del Centro, con quien sostuvimos un plática, en donde nos explicó la manera en que funcionaban estos, tuvimos que esperar a la Directora, la cual llegó un poco después, y nos atendió, solicitándonos un permiso de la Dirección de Actualización Magisterial y Centros de Maestros, para poder realizar las entrevistas.

Al conocer esta situación, inmediatamente nos dirigimos al Posgrado, para pedir se nos extendiera una carta de presentación y llevarla a la Dirección de Actualización Magisterial y Centros de Maestros, la cual fue nuestra primera visita, en esta nos atendió una de las secretarías, se envió una respuesta a la Coordinación del Posgrado solicitando que presentásemos un cronograma de entrevistas, así como el anteproyecto (el cual cabe la pena aclarar, se había entregado en la primera visita), fue entonces cuando se llevo a cabo la segunda visita a la Dirección, entregando esta vez los documentos solicitados a la secretaria de la directora, a quien le expusimos las razones de la investigación y por qué era importante realizar las entrevistas al personal de los Centros de Maestros. Ella nos dijo que se comunicaría con nosotros para informarnos de la resolución, pero nos aclaro, que era muy difícil obtener el permiso, debido a que se encontraban en periodo de actualización, y puesto que recién terminaba la crisis de la influenza, tenían mucho trabajo atrasado; esperamos la respuesta sin éxito algunos así que decidimos cambiar la estrategia de investigación, enfocándonos ahora en los usuarios principales del PRONAP, es decir, los profesores, y quien mejor que ellos para darnos una idea más clara del funcionamiento del programa.

Entonces realizamos la primera visita a una secundaria de la delegación Iztapalapa, entrevistándonos con uno de los orientadores de la misma, él cual nos dijo que necesitábamos exponerle lo que queríamos hacer a la subdirectora de la secundaria, a ella le planteamos que requeríamos realizar algunas entrevistas, a lo cual accedió.

En la segunda visita realizamos dos entrevistas, la primera de ellas con una de las profesoras de español, quien nos atendió en la sala de profesores, en ella había además dos profesores más uno de ellos de biología y una profesora de historia, el profesor de biología intervino también en esta entrevista; al estar en la sala de maestros, el orientador con quien nos entrevistamos en un principio ingresó a la sala e intervino también en la entrevista; el orientador se acercó a nosotros con la finalidad de decirnos que el director ya estaba enterado de que estábamos

realizando entrevistas al personal de la secundaria; cuando nos dijo esto se retiró. Al concluir con la primera entrevista nos fuimos a la dirección en donde se encuentra la oficina de orientación vocacional.

Nuestra segunda entrevista, fue a los orientadores vocacionales de la secundaria, esta se realizó en la oficina de orientación vocacional, ubicada en el primer piso del edificio de la dirección; en esta intervinieron tres profesores, y estuvieron presentes una madre de familia y un alumno de la secundaria; durante la entrevista tuvimos una interrupción de la subdirectora, debido a que una madre de familia estaba esperando a ser atendida por los orientadores; después de esta pequeña interrupción terminamos la entrevista con la cual concluimos nuestra segunda visita.

En la tercera y última visita, entrevistamos a dos profesores de español y a otro orientador, la primera entrevista se realizó en una de las aulas de la secundaria, cabe mencionar que los profesores a los que entrevistamos, son esposos e imparten la misma materia, y que la entrevista transcurrió en el tiempo de receso de los alumnos. Primero entrevistamos al profesor, en su aula de clase, puesto que ahora con el nuevo sistema que se implantó en la secundaria, ya no son los profesores los que cambian de salón, son los alumnos los que ahora se mueven de un aula a otra; el profesor se encontraba borrando el pizarrón mientras nos atendía; terminamos unos minutos antes de que el receso de los alumnos concluyera; al terminar la entrevista el profesor se dirigió a la dirección; cuando concluyó esta entrevista salimos del salón junto con el profesor de español, y observamos a su esposa en uno de los pasillos del edificio donde nos encontrábamos, nos acercamos a ella, y le hicimos algunas preguntas, pero como el receso estaba por concluir, solo acertamos a hacer dos o tres interrogantes, antes de que la profesora se retirara a su salón de clases.

La última entrevista se realizó a otro orientador, un profesor joven y de reciente ingreso, quien nos comentó que conoció aspectos del PRONAP cuando cursaba su licenciatura, la entrevista transcurrió en el patio de la secundaria en una jardinera; durante el transcurso de la entrevista hubo un cambio de hora, en la cual

observamos que pasaron varios alumnos, quienes saludaban amablemente al profesor; otra cosa que notamos es que se dirigían a él por su nombre; en el transcurso se acercó una madre de familia a preguntar por otra profesora; esta fue nuestra última entrevista y con la que se cerraron las visitas a la secundaria. Al concluir esta entrevista nos dirigimos con el orientador, con quien nos entrevistamos en un principio, para agradecer las atenciones y facilidades brindadas para la investigación.

Después de esta pequeña reconstrucción de escenarios, podemos proceder a presentar otra de las herramientas empleadas en la investigación realizada en torno al PRONAP.

2.6 ANÁLISIS DOCUMENTAL

Casi todos los estudios requieren, de una forma u otra, examinar diferentes tipos de documentos, por ejemplo, periódicos, informes anuales, libros, informes públicos, etc., la recogida de datos con esta herramienta sigue el mismo esquema de razonamiento que la observación y la entrevista, es decir, hay que tener la mente organizada, aunque abierta a pistas inesperadas. (Stake, 2007)

Los documentos pueden ser una fuente de información que se puede emplear de manera individual o combinada con otros métodos de investigación (en este caso con la observación y la entrevista), estos son un conjunto de materiales, que toman diferentes formas desde su origen, esto es, ya sean escritos, o materiales audiovisuales. (Albert, 2007)

En nuestro caso en particular realizamos un acercamiento a documentos acerca del PRONAP, par en primer lugar conocer lo qué es el programa, así como la manera en que este opera, no solo esto, conocer el marco normativo que lo rige, en segundo lugar, esta revisión nos sirvió para poder estructurar el guión de nuestra entrevista, ahora bien los documentos que tomamos en cuenta para este análisis fueron:

- Ley General de Educación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Reforma Integral de la Educación Básica
- Alianza por la calidad de la educación
- Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012
- Reforma Integral de Educación Básica
- Reglas de operación PRONAP

Después de observar que documentos tomamos en cuenta en nuestro análisis documental, vayamos pues a otra de las herramientas que nos acercó más a los principales actores dentro de nuestro estudio de caso, la entrevista.

2.7 ENTREVISTA.

La entrevista es una técnica en la que una persona (entrevistador) solicita información de otra o de un grupo (entrevistado, informantes), para obtener datos sobre un problema determinado. Presupone, pues, la existencia al menos de dos personas y la posibilidad de interacción verbal. (Rodríguez, Gil y García, 1996)

Por otro lado Cicourel (1964) menciona que todo encuentro social es potencialmente una situación de entrevista y que puede revelar o estimular un amplio orden de respuestas. Otra perspectiva de esta es la que nos ofrecen Goode y Hato (en Cicourel, 1964) nos dicen que la entrevista es un proceso de interacción social y al apuntar Hyman y otros que los datos obtenidos en la entrevista se derivan de una situación interpersonal, se nos recuerda una vez más que el proceso social fundamental es parte forzosa de toda entrevista. Estos y otros autores subrayan la importancia del entendimiento o sensibilidad del entrevistador, su comprensión de representar cierto papel, de desarrollar relaciones, etc. El entrevistador, mediante su intuición, tiene que crear una comunidad con el entrevistado que le facilite provocar respuestas francas a las preguntas del estudio.

Existen diferentes tipos de entrevistas que pueden utilizarse en la investigación cualitativa, entrevista estructurada, no estructurada o en profundidad, entrevista de grupo, entre otras; pero en este trabajo se hará referencia a la entrevista estructurada y a la entrevista a profundidad.

2.7.1 Entrevista estructurada.

Suele realizarse cuando la investigación se encuentra más avanzada, este recurso se utiliza cuando la observación participante es difícil de aplicar o de llevarse a cabo; obviamente que se tiene que elegir a quien entrevistar, que relación establecer con ellos , así como planear una guía de entrevista, y de cómo llevarla a cabo, porque el entrevistador debe sentirse cómodo con ésta, por último el investigador deberá de llevar un diario detallado de los avances en la entrevista con la finalidad de llevar un orden y de que no se le escape información importante que suele pasar desapercibida.

En este caso la entrevista que se desarrolla suele hacerse de manera más rígida, ya que generalmente como se mencionó anteriormente se lleva una guía de las preguntas que se desean hacer y acerca de los temas que se quieren investigar, es decir, es un tipo guión que sigue el investigador al realizar las entrevistas.

2.7.2 Entrevista a profundidad.

Como menciona Taylor (en Lozano, 2003) por entrevistas cualitativas en profundidad entendemos reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, éstos encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan en sus propias palabras.

La entrevista a profundidad como “una serie de conversaciones libres en las que el investigador poco a poco va introduciendo nuevos elementos que ayudan al informante a comportarse como tal” (Spradley, en Rodríguez, Gil y García, 1996), además de esto la introducción de componentes de carácter etnográfico le dan un

sentido intencional a esas conversaciones convirtiéndolas en verdaderas entrevistas.

En cuanto a esta herramienta metodológica, si bien se planeó realizar entrevistas estructuradas, para lo cual se había diseñado un guión de entrevistas, estas terminaron siendo entrevistas semiestructuradas y más vivenciales, es decir, nuestros entrevistados fueron muy puntuales en sus experiencias no solo con los cursos de actualización, lo fueron de igual forma, con los capacitadores, y con la situación actual de la educación en México. Ahora bien en nuestro siguiente apartado presentaremos la manera en que accedimos al campo de investigación.

2.8 ACCESO AL CAMPO.

El acceso al campo se realizó de manera paulatina, ya que antes de llegar al campo, como tal, decidimos hacer una revisión a profundidad de las reglas de operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio, así como empaparnos de lo qué es este y como se estructura; con esta fase cubierta, se realizó una primer visita al Centro de Maestros "Agustín Cué Cánovas" en la cual tuvimos un acercamiento con el personal que ahí labora, específicamente con la secretaria de este centro, y posteriormente con la directora del mismo; la cual nos dijo que para poder realizar entrevistas en este centro se requería un permiso especial de la Dirección de Actualización Magisterial y Centros de Maestros.

Al conocer esta situación, realizamos entonces una visita a la dirección de Actualización, con una carta de presentación del Posgrado, anexando a la misma una copia del anteproyecto de investigación, no se nos permitió presentarnos con la directora, pues nos dijeron que esta se encontraba en una reunión; después de este primer acercamiento, se le informó al Posgrado que se requería de un cronograma de las actividades que se pretendían realizar en los Centros de Maestros, así como a las personas a las que se quería entrevistar, este cronograma fue entregado al día siguiente de la solicitud, pudiendo en esta ocasión entrevistarnos con la secretaria particular de la encargada de la Dirección

de Actualización, la cual comentó que tardarían alrededor de uno o dos días en darnos la respuesta, los cuales transcurrieron sin respuesta alguna, a pesar de nuestra insistencia.

Esta nueva situación nos obligo a cambiar la estrategia de investigación, solo un poco, es decir, se reformuló esta, orientándonos a la realización de entrevistas a profesores de educación básica, que a fin de cuentas son los principales usuarios del mismo. Las entrevistas se realizaron a profesores de educación secundaria, los cuales, en teoría deberían conocer el Programa. Las entrevistas se realizaron en tres visitas a la secundaria, debido a los horarios de los profesores, y al poco tiempo del que disponen entre cada una de ellas.

2.9 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El análisis de la información que se realizó fue tratando de hacer un enlace entre la teoría y los resultados de la investigación de campo, estos resultados se presentaran en el siguiente capítulo. Es importante mencionar que esta es una de las etapas más complicadas (en opinión personal), del proceso de investigación, porque conlleva el juntar toda la información obtenida durante el transcurso de la investigación y tratar de rescatar las ideas más importantes, a través de herramientas como la reconstrucción de escenarios.

El análisis de la información como se observó anteriormente puede hacerse de diferentes maneras, pero lo que se pretende con él es dar sentido a las observaciones o impresiones que vamos obteniendo a lo largo de la investigación, es decir, poner énfasis en sucesos que como investigadores consideremos relevantes para un mayor entendimiento del objeto de estudio.

Este análisis lo realizamos en dos fases, en la primera, procedimos a la revisión de documentos concernientes al PRONAP, para conocer de manera más puntual lo qué es este programa y como es que opera, según sus reglas; para con esta información acceder a nuestro campo de investigación, dónde realizamos entrevistas a un grupo de profesores de secundaria, es en este punto donde se

realiza la segunda fase del análisis, con los comentarios de los docentes en torno al funcionamiento del programa, obteniendo de este análisis lo siguiente:

2.10 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Durante el transcurso de las entrevistas se tomaron en cuenta diferentes aspectos sobresalientes tanto para el investigador, como para los docentes entrevistados, vale la pena aclarar que si bien en estas se trataron diferentes temas, consideramos que los que se presentan a continuación son los más relevantes para nuestra investigación; así en primer lugar presentaremos una categorización de estos temas con una pequeña descripción, para después detallar cada una de estas categorías integrando algunos fragmentos de las entrevistas realizadas a los profesores de la secundaria.

Educación: esta es una de las categorías más sobresalientes, por el hecho de ser el objeto de estudio, un programa orientado a actualizar a los docentes, debido a ello esta es una variable primordial del análisis. Dentro de esta categoría podemos observar además:

Actualización: al ser esta la orientación principal del programa, y la herramienta a través de la cual se pretende formar a los docentes, para brindarles armas y con ello formar a estudiantes de “calidad”.

- **Compromiso:** esto se puede observar en el interés por parte de los profesores de actualizarse y con ello ayudar a la formación de los alumnos de nivel básico.
- **Capacitadores:** cobran relevancia dentro de nuestro diagnóstico, debido a que según los lineamientos del PRONAP, deben ser personas especialistas en el tema y con la debida formación para poder llevar un curso de actualización.

Evaluación: esta variable cobra relevancia al ser el objeto de este estudio un diagnóstico del PRONAP, realizado a través de la opinión de sus usuarios principales.

Política pública: para este caso en particular haremos referencia a ella en torno a la educación, es decir, a las políticas públicas que han sido promulgadas en beneficio de la formación de los estudiantes mexicanos, en especial de nivel básico.

Toma de decisiones: esta la podremos observar alrededor de los hacedores de las políticas educativas, y cómo es que estos influyen en determinadas acciones encaminadas a la educación. En este sentido dentro de esta categoría podemos encontrar algunas subcategorías.

- **Actores:** estos cobran relevancia al ser los principales tomadores de decisiones, y cuestionarse si son los más adecuados para hacerlo.
- **Contexto:** este influye de manera determinante dentro de cualquier sociedad, es por ello que vale la pena analizar, si este se toma en cuenta al momento de la toma de decisión.

2.11 DESCRIPCIÓN DEL UNIVERSO.

El estudio que realizamos fue en torno al Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), tomando como referencia para ellos el Centro de Maestros Agustín Cué Cánovas, ubicado en la calle 17 y la Av. 4 en la Colonia Santa Cruz Meyehualco de la delegación Iztapalapa, en este realizamos algunas observaciones y pequeñas charlas con personal del mismo.

Para las entrevistas se optó por integrar a un grupo de profesores del turno vespertino de una secundaria diurna ubicada también en la delegación Iztapalapa; todos ellos pertenecientes a carrera magisterial, debido a que estos tienen como obligación asistir a los cursos de actualización, y a pesar de que fue un grupo pequeño, sus respuestas fueron un aporte importante en nuestro estudio de caso.

Después de haber expuesto la metodología empleada en nuestro estudio de caso, procedamos pues a presentar los resultados que obtuvimos al final de nuestra

investigación en torno al PRONAP, es decir relacionados con su diseño, su operación y por supuesto los impactos del mismo.

CAPÍTULO TRES PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

En este apartado se presentarán algunos de los resultados derivados de nuestro proceso de investigación. Como primer aporte exponemos los elementos de carácter organizacional que están presentes en el diseño del PRONAP, tratando de hacer énfasis en algunos aspectos que nos permiten tener un acercamiento a los diferentes factores que intervienen en la formulación de este programa, es decir, lo que es el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), para seguir con la historia de este programa y posteriormente exponer la base normativa del mismo, continuando con el reconocimiento de los centros de maestros, es decir, la organización a través de la cual el PRONAP se concretiza, para finalmente; caracterizar a estos y dentro de esta misma caracterización presentar la manera en que los mismos son equipados.

En segundo lugar presentaremos los resultados derivados de las entrevistas con los profesores, empleando en esta parte las categorías obtenidas en el análisis de las entrevistas realizadas en el capítulo pasado; para por último presentar nuestras reflexiones finales en torno a la investigación que realizamos alrededor del PRONAP, su diseño, operación e impactos.

3.1 DISEÑO DEL PRONAP

En torno a esta situación, recordemos el proceso que conlleva la elaboración de una política, es decir, desde el diagnóstico del problema hasta la evaluación de la política implementada, esto lo resaltamos porque a fin de cuentas el programa emana de una política educativa y surge como respuesta a un problema identificado, es decir, la falta de actualización en los docentes. Además de esta situación, el programa, como cualquiera del ámbito público y federal, debe ser evaluado, para conocer la manera en que este ha sido operado por las organizaciones de las cuales depende, entonces es importante hacer un contraste

entre lo que es su diseño, sus reglas de operación y la manera en que estas suceden en la realidad; ésta es la razón de los siguientes apartados.

3.1.1 ¿Qué es el PRONAP?

Dentro de un mundo de múltiples contrastes, en donde el contexto no siempre es el mismo, el individuo debe estar preparado para afrontar los diversos cambios que se le presenten en su andar por el mismo; en los distintos ámbitos sociales se generan a menudo cambios que desequilibran de cierta manera a los seres humanos; la educación no es la excepción, es decir, los avances en materia educativa no son pocos, ni mucho menos fáciles de asimilar. Es debido a esta razón que nace la imperiosa necesidad de mantener actualizada a la planta docente del país (México), pero con qué herramientas cuenta el país para lograrlo.

Se debe considerar además que la actualización no es solo un derecho del trabajador docente, también representa una de sus obligaciones profesionales. Éste proceso constituye una de las prioridades del sistema educativo, debido a que la preparación de los docentes y la actitud de los mismos, influye de manera determinante dentro del proceso educativo de la nación mexicana.

En México el inicio de este proceso de actualización se dio en el año de 1995, a través de la creación del **Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)**, el cual se definía como parte del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica, y se integraba por cuatro componentes:

- Programas de estudio
- Paquetes didácticos
- Centros de Maestros
- Mecanismos de evaluación y acreditación.

En la actualidad, el PRONAP se observa como un instrumento federal de apoyo financiero y técnico-pedagógico para las autoridades educativas estatales con la finalidad de que presten servicios regulares de formación continua y superación profesional y una oferta de programas educativos diversificada, pertinente y con calidad para los maestros de educación básica en servicio, pero, cómo se creó el PRONAP.

3.1.2 Historia PRONAP.¹⁵

El PRONAP, nace como respuesta a la inminente necesidad de actualizar la planta docente del país, aunque antes de recibir esta denominación paso por dos etapas, principalmente, aunque la historia del mismo es considerada a partir de la conclusión de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, realizada en el año de 1989, la cual expresó la emergencia por establecer un sistema pertinente y eficiente para la formación permanente de los maestros, con énfasis en la actualización.

En este sentido, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) generó un mandato para la revaloración de la función Magisterial basado en dos líneas centrales: a) Programa de Carrera Magisterial y b) Programa de Actualización para Profesores en Servicio. Es a partir de esta decisión, que se crearon de manera sucesiva el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM) y el Programa de Actualización de Maestros (PAM); y a pesar de la vida efímera que ambos programas tuvieron; fueron el punto de partida para la construcción de una política nacional que por primera vez dentro del Sistema Educativo Mexicano, se propuso superar la atención coyuntural a necesidades de capacitación y convertirse en una opción para el desarrollo y superación profesional permanente de los docentes de educación básica.

Así, en 1994, la Secretaría de Educación Pública (SEP) acordó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) los trazos básicos para poner

¹⁵ Fuente: <http://pronap.ilce.edu.mx/>

en marcha el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP). Un año después, la SEP y las autoridades educativas de los estados suscribieron sendos convenios de extensión para el establecimiento del PRONAP y las condiciones que permitirían a los docentes un acceso permanente a opciones formativas de calidad incluyendo mecanismos para evaluar sus logros de aprendizaje y reconocimiento en Carrera Magisterial. Como se mencionó anteriormente la historia de éste programa se puede dividir en dos etapas, que se presentan en seguida.

3.1.2.1 Primera Etapa del PRONAP

El PRONAP en su primera etapa (1995-2000) dio lugar a la constitución de una infraestructura institucional relevante, con la creación de las Instancias Estatales de Actualización donde no existían, y la instalación de 266 Centros de Maestros, lo cual permitió hacer de la actualización y la capacitación, actividades regulares del sistema educativo.

A partir de esta etapa, los profesores de educación básica se han actualizado año con año a través de los Talleres Generales de Actualización y los Cursos Nacionales de Actualización, pero no fue hasta 1997 que se inició con el proceso de evaluación de sus conocimientos profesionales; dando como resultado de este esfuerzo, que los responsables del PRONAP a nivel federal y estatal se fueran conformando en una comunidad de profesionales de la educación especializados en el campo de la actualización de los maestros.

Si bien durante este periodo inicial el PRONAP desarrolló una cultura de la actualización profesional en lo individual y en lo colectivo, también es cierto que se caracterizó por un diseño centralista, estrechamente vinculado a la promoción en la Carrera Magisterial.

3.1.2.2 Segunda Etapa del PRONAP

Durante el 2003, la Subsecretaría de Educación Básica promovió una amplia consulta sobre la formación docente, inicial y continua que permitiera recoger las opiniones de los maestros, maestras, formadores y actualizadores de maestros de todo el país respecto a los servicios de formación de maestros. Como resultado de este esfuerzo se inició una reconceptualización del PRONAP en el marco de la política integral de formación continua.

En su segunda etapa (2001-2006), el PRONAP se transformó en un instrumento para la asignación de recursos orientados a la creación de condiciones estatales que favorecieran el establecimiento de una nueva política de formación continua. A partir de 2004 se empezó a trabajar mediante la modalidad de Reglas de Operación, lo que permitió una comunicación más clara de los objetivos de la política y mayor transparencia en el ejercicio del gasto. Las autoridades educativas estatales comenzaron a tomar decisiones más adecuadas a sus realidades educativas y elaboraron sus Programas Rectores Estatales de Formación Continua (PREFC) los cuales han sido evaluados anualmente por instancias externas.

Así, el PRONAP transitó de un esquema vertical y centralista, donde operaban acciones definidas por la federación, hacia otro más flexible y federalizado, enfocado a la creación de condiciones locales y de una política estatal para la formación continua, lo cual permitió avanzar en la descentralización de los servicios en esta área. La SEP, a través de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), creada en el 2005, asumió fundamentalmente una tarea normativa y de apoyo técnico a los equipos estatales responsables de la formación continua; esto es, la autoridad federal se erigió como una instancia abocada a conducir, orientar, compensar, apoyar y evaluar los servicios de formación continua, al mismo tiempo que se concibió a los maestros de educación básica como profesionales de la educación en constante aprendizaje, capaces de promover desde sus diferentes ámbitos de actuación la

mejora progresiva de los resultados educativos de todos y cada uno de sus alumnos. Los rasgos que caracterizaron al PRONAP en esta segunda etapa, fueron los siguientes:

- Se estableció a la escuela como el espacio educativo fundamental y el lugar de aprendizaje para alumnos y maestros.
- Se entendió a la docencia como una profesión colectiva y al colectivo docente como el sujeto central de la formación continua.
- Se concibió el aprendizaje permanente como parte y requisito de la vida profesional de los docentes.
- Reconoció al docente como sujeto de la formación, cuya responsabilidad, convicción y profesionalismo resulta condición indispensable en la mejora de los procesos y resultados educativos.

En este sentido, si bien se reconocen dos etapas dentro de la historia del PRONAP, podemos hacer mención a una tercera etapa a partir de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, siendo esta el resultado de un Acuerdo suscrito por el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación cuyo propósito fundamental es el de impulsar la transformación del modelo educativo mexicano a partir de la implementación de un conjunto de acciones tendientes a consolidar la calidad y equidad de la educación en nuestro país. Veamos pues esta tercera etapa.

3.1.2.3 Tercera Etapa del PRONAP... ¿un cambio necesario?

La Alianza por la Calidad de la Educación firmada en mayo del 2008, se enuncia como una política educativa que en su seno contempla la intención de realizar una transformación profunda del Sistema Educativo que ponga fin a sus injusticias e inequidades, y que al mismo tiempo haga salir del estancamiento y el rezago tecnológico a las escuelas que conforman a éste. Cinco son los ejes de acción que prioriza este acuerdo: 1) la modernización de los Centros Escolares de Educación Básica, 2) la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, 3) el bienestar y desarrollo integral de los alumnos, 4) la formación integral de los

alumnos para la vida y el trabajo y 5) la evaluación. Alrededor de estos ejes se articulan una serie de acciones que, en los términos establecidos en la Alianza se cristalizan en diez procesos esenciales, de los cuales sólo nos remitiremos a los que quedan integrados al eje de la profesionalización de los maestros y autoridades educativas, en términos de identificar los antecedentes que sustentan la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación profesional de los Maestros en Servicio que en sus siglas se conoce como SNFCSP (Programa que sustituye al PRONAP en las funciones sustantivas de actualización y profesionalización de los docentes en servicio).

Entonces, podemos identificar esta tercera etapa a partir de que dentro de la Alianza por la Calidad de la Educación el eje de la profesionalización se aborda como sustantivo para elevar la calidad de la educación. Con dicho eje se busca garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, así como los que se encargan de enseñar cumplan con los perfiles profesionales adecuados al mismo tiempo que sean reclutados bajo mecanismos de selección profesional, de este modo serán debidamente estimulados e incentivados siempre y cuando consigan elevar la calidad educativa de sus estudiantes.

En este sentido, se establece en el mismo eje que un elemento primordial para el logro de las metas educativas es el maestro; por lo que la Alianza por la Educación se propone revalorar la función del mismo, a partir de considerarlo como un protagonista y pilar para la transformación educativa del país. De este modo, el impulso al desarrollo de un Sistema Nacional de Formación Continua y Profesionalización y Superación Profesional se erige como la piedra angular sobre la que recaerá la responsabilidad de formar cuadros profesionales de docentes con competencias y conocimientos para enfrentar los retos que demanda la sociedad moderna.

La creación del SNFCSP de maestros en servicio nace entonces como una política que conjunta acciones que integran la participación de diversas instituciones educativas, así como de Instituciones de Educación Superior, que en

un esfuerzo conjunto y sistematizado podrán regular los procesos de formación continua de los docentes de educación básica, así como la certificación correspondiente.

El lograr que todas estas acciones se conjuguen en un mayor nivel educativo dentro del país (México), solo se logrará, a partir de la elaboración de un Catálogo de Cursos Nacionales, el cual, se irá integrando a la oferta educativa para profesionalizar a los maestros. Es entonces que, como podemos observar, la emergencia de esta nueva política educativa en materia de profesionalización en apariencia parecería responder a nuevas demandas de una sociedad globalizada y multicultural que bajo la vorágine de transformaciones económicas, políticas y socio-culturales se proyecta como el escenario que justifica la puesta en marcha de nuevas acciones.

3.1.2.4 Marco jurídico-legal del PRONAP

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), como cualquier otro programa de índole federal cuenta con sustento Jurídico/legal, para su operación, en este caso tiene como sustento principal, el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 12, 13 y 20 de la Ley General de Educación; 7 y 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 7, 10 fracción V, 19 fracción I, 22 y 72 de la Ley General de Desarrollo Social; 77 y 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 176 y 178 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 23, 24 y 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008; 1, 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

Ahora bien, podemos considerar el nacimiento del PRONAP como un parteaguas para la formalización de un sistema de actualización nacional en México; como toda instancia que emana de una política pública, concretizada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, se

delimita su campo de acción a partir de lo establecido en la Ley General de Educación y en los criterios para el establecimiento del Programa el 15 de mayo de 1994. Siendo el 17 de enero de 1995 el año en que la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los actores que signan el Convenio de Ejecución y Seguimiento y, marcándose los trabajos preparatorios para la ejecución del Programa; es que, el mito de la actualización se racionaliza y se norma con la aparición en 1994 de la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de los Maestros en servicio (UNyDACT) adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. El marco general de este Programa desde luego es el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 donde se observa al maestro como la figura protagonista de la educación en nuestro país.

Siendo parte del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica el PRONAP es llevado en el mes de mayo de 1996 –a partir de un Convenio firmado entre la SEP y las entidades federativas- a los estados para tomar en sus manos, con la anuencia y dirección de la federación, las riendas de la formación de los maestros en cada uno de ellos.

En este sentido, las instancias de formación estatal nacen supeditadas a los lineamientos generales establecidos por la federación. De modo tal que las políticas están normadas desde arriba y es justamente la UNyDACT la instancia nacional reguladora de los procesos de formación, quedando a los estados poco margen de actuación e independencia.

Se establece, en el marco de un federalismo educativo, una normatividad rectora para todas las instancias, estableciéndose las normas, los lineamientos, los criterios de operación para la ejecución del Programa en cada estado. Todo esto en virtud de impulsar una oferta permanente, continua, flexible y pertinente de programas de actualización de calidad para todos los maestros de educación básica en servicio. Para ello la UNyDACT implementa políticas y estrategias académicas, normativas, de enlace y coordinación con las entidades federativas,

así como de evaluación y planeación en virtud de crear una nueva cultura de la actualización. Ahora, si bien la UNyDACT es la encargada a nivel federal de observar el correcto funcionamiento del PRONAP, son las Instancias Estatales de Actualización (IEA) las encargadas de realizar la misma labor, pero a un nivel estatal; pero ¿qué son las IEA?

3.1.2.5 Instancias Estatales

Las Instancias Estatales de Actualización (IEA) se constituyen en el órgano rector para el desarrollo del PRONAP en cada una de los estados de la república mexicana. Ubicada dentro del Sistema Educativo Estatal esta instancia se integrará por personal con experiencia en materia de formación, actualización y capacitación de maestros, quedando de algún modo restringida la entrada a quienes no cumplan con estos requisitos. Se piensa en la conformación de un solo cuerpo técnico para la operación profesional de este programa de modo tal que puedan organizar eficientemente los cursos y oferta educativa en cada estado.

Se establece que será la IEA el órgano en quien recaerá la responsabilidad de coordinar los trabajos que a continuación se señalan:

- Promoción y difusión del PRONAP a partir de la coordinación con los responsables de los Centros de Maestros.
- Organización de los cursos y talleres y otras modalidades de actualización de alcance nacional, estatal y local.
- Selección, seguimiento y evaluación del personal encargado de la operación de los Centros de Maestros.
- Integración del equipo técnico estatal y la coordinación de acciones para la conformación de los grupos de asesores de cada Centro de Maestros.
- Coordinación de los procesos de registro para inscripción y evaluación de los maestros participantes del programa.
- Distribución de los paquetes didácticos de apoyo al Programa y otros apoyos enviados a los Centros de Maestros.

- Coordinación de los procesos de evaluación de la IEA y de los Centros de Maestros.
- Será la UNyDACT la encargada de capacitar los cuadros profesionales encargados de llevar a cabo esta tarea.

3.2 EL PRONAP Y SU OPERACIÓN

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), cuenta con diversos objetivos, para su operación, así como de espacios determinados en los cuales concretiza los cursos y talleres para la actualización y formación de los docentes, observemos pues estos objetivos, y conozcamos más detalladamente los espacios en los que opera el mismo.

3.2.1 Objetivos General y específicos del PRONAP¹⁶

3.2.1.1 General:

Generar las condiciones necesarias para hacer de la actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica en servicio, procesos regulados, sistematizados y de calidad que, con el concurso de los sectores público, social y privado, contribuyan a la mejora en los niveles de aprendizaje de los alumnos.

3.2.1.2 Específicos:

- a) Impulsar el desarrollo de opciones diversificadas y pertinentes de formación continua y superación profesional, dirigidas a los colectivos docentes y a los maestros de las escuelas de educación básica en lo individual, mediante la integración de catálogos estatales elaborados con base en el Catálogo Nacional que emita la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.

¹⁶ ¹⁶ Fuente: <http://pronap.ilce.edu.mx/>

- b) Operar los servicios de formación continua de tal manera que permitan atender con oportunidad y calidad a los profesores en servicio a través de talleres, cursos, diplomados y seminarios, entre otros.
- c) Promover que las autoridades educativas estatales emprendan acciones para sensibilizar al personal docente, directivo y de apoyo técnico-pedagógico de educación básica, sobre la conveniencia de fortalecer su prestigio profesional mejorando la acreditación de los procesos formativos en los que participa.
- d) Fortalecer los procesos de evaluación de las actividades de formación que realizan los maestros y promover la acreditación de los ENAMS.
- e) Establecer acuerdos entre las autoridades educativas estatales y federales para que, en el marco del federalismo educativo y la concurrencia presupuestal, se pueda avanzar en materia de infraestructura y equipamiento para los Centros de Maestros y las áreas responsables de operar los servicios de formación continua y superación profesional.
- f) Propiciar el desarrollo de sistemas estatales de registro escolar y acreditación de los trayectos formativos realizados por los maestros en servicio.

El programa cubrirá los 31 estados de la República y el Distrito Federal, teniendo como población objetivo del programa, de manera predominante a los colectivos docentes y al personal responsable del diseño, desarrollo y operación de los servicios de formación continua y superación profesional, conforme a las funciones que desempeñan.

Ahora bien, para la operación del PRONAP, se necesitan espacios físicos en donde los docentes puedan tomar los cursos diseñados para su formación, es por ello, que se crearon los denominados centros de maestros, de los cuales presentaremos detalles a continuación.

3.1.2.3 Centros de Maestros. ¹⁷

Los Centros de Maestros son espacios educativos cuya función sustantiva es ofrecer servicios, recursos e instalaciones de apoyo al desarrollo de las escuelas y

¹⁷ Fuente: <http://pronap.ilce.edu.mx/>

los colectivos docentes de la educación básica promoviendo y asesorando actividades formativas y de desarrollo profesional. Integran, junto con las instancias estatales de formación continua, la estructura básica para la operación y desarrollo de los servicios educativos de formación continua.

A partir de 1996 se instalan los primeros 266 Centros de Maestros, distribuidos en el territorio nacional. Actualmente se cuenta con 574 Centros de Maestros en todo el país.

Los Centros de Maestros cuentan con espacios de estudio, aulas equipadas con TV, videocasetera y dos de ellas con módulos de Enciclomedia. Asimismo cuentan con un acervo bibliográfico actualizado y amplio. Las bibliotecas de los Centros de Maestros cuentan con un total de 2,455 títulos 13,348 ejemplares disponibles. Algunos Centros disponen también de salas de cómputo y de otros espacios académicos.

El Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, establece dentro de su eje Eje 3 Igualdad de oportunidades 3.3 Transformación educativa, OBJETIVO 11, Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida, Estrategia 11.2: Impulsar la capacitación de los maestros en el acceso y uso de nuevas tecnologías y materiales digitales.

De poco o nada sirve la adquisición de aparatos, sistemas y líneas de conexión, así se trate de los más avanzados, si no se sabe cómo manejarlos. De ahí la importancia de propiciar una nueva cultura de uso y aprecio por las nuevas tecnologías de la información entre el profesorado y directivos, y estimular su capacitación en el manejo de ellas así como su permanente actualización, para que puedan aprovecharlas mejor en el proceso de enseñanza aprendizaje y el de habilidades de los alumnos.

Se diseñarán los instrumentos más adecuados para que los maestros reciban capacitación en el uso de estas tecnologías, cuenten con opciones para acceder a

ellas y las compartan con sus alumnos. Del mismo modo, se capacitará a los directivos de las escuelas para que comprendan la importancia del uso de la tecnología en la enseñanza y para que utilicen la computadora como una herramienta para hacer más eficiente su gestión escolar.

Para acelerar la adopción de las nuevas tecnologías, se ofrecerá la capacitación oficial en una modalidad de enseñanza mediada por tecnología. Esto facilitará, además, el acceso a capacitación por docentes y directivos de poblaciones alejadas de los núcleos donde tradicionalmente se ofrece capacitación presencial.

Como toda estructura de organización los lineamientos generales del PRONAP establecen procesos de selección del personal que atenderá los Centros de Maestros. Estableciéndose que los encargados de éstos cumplirán el requisito de ser profesores de educación básica en servicio frente a grupo, o que desarrollen funciones directivas o de apoyo técnico/pedagógico. En la tabla 13 se presenta la estructura de un centro de maestros.

Tabla 13 Estructura centros de maestros

Figuras profesionales	Perfiles profesionales
Coordinador General	Maestro de educación básica, trabajo frente a grupo/directivo, con experiencia en organización, diseño o evaluación de acciones de capacitación y actualización o formación docente, además de buena disposición para el servicio.
Coordinador Académico	Maestro en educación básica con experiencia en trabajo frente a grupo y tener experiencia en capacitación, actualización o formación de maestros.
Coordinador Administrativo	De preferencia maestro en educación básica con experiencia en control escolar y trabajo administrativo y conocimiento en sistemas de cómputo.
Encargado de la biblioteca	Este perfil deberá ser bibliotecario o maestro de educación básica, de preferencia en organización y control de bibliotecas escolares y con capacidad de gestión y organización.
Asesores	Maestros con experiencia en trabajos frente a grupo y en trabajos de capacitación y actualización o formación de maestros.

Fuente: <http://pronap.ilce.edu.mx/>

Ahora bien, mientras que el programa se encuentra diseñado de manera adecuada, por llamarlo de alguna manera, al contrastar lo que se encuentra establecido en las reglas de operación con lo observado en el centro de maestros que visitamos y con los comentarios que obtuvimos en las entrevistas, podemos decir que, existen serias dificultades en torno a la operación del programa, esto es, el personal que labora en los centros, no se encuentra debidamente capacitado, es decir, al solicitarles determinada información en torno a los cursos no saben que contestar, esto por un lado, por otro lado, los capacitadores, o instructores de los cursos, según las reglas de operación que revisamos deberían ser personas calificadas y con experiencia en el ámbito de la actualización, cosa que no sucede.

Otro aspecto a resaltar, es el mal estado en el que se encuentran los centros, además de que no cuentan con un equipamiento del todo adecuado, para lograr el cometido para el cual fueron creados, es decir, la capacitación y profesionalización de los docentes de educación básica. Estos entre otras tantas son las dificultades que el programa presenta en cuanto su operación. A continuación presentaremos los impactos que el mismo programa ha tenido en sus usuarios principales, los docentes.

3.3 DE LOS IMPACTOS DEL PRONAP EN LOS DOCENTES

En este apartado presentaremos los resultados que identificamos en relación a las percepciones que tienen los docentes que se actualizan en el PRONAP, tratando de recuperar a partir de sus testimonios los problemas que enfrentan en su permanente proceso de actualización; mismo que está condicionado a los mecanismos que el SEM ha establecido como necesarios para la promoción de los mismos

3.3.1 Los cambios en la Educación.

En la actualidad la educación ha cobrado mayor relevancia, y era de esperarse debido a que a través del tiempo esta, se ha erigido como el eje articulador a

través del cual las políticas públicas dirigen acciones orientadas al cambio y a las transformaciones sociales y económicas sustantivas.

Ejemplo de esto son las políticas promulgadas a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que se firma con la participación del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Educación. Fue la firma de este acuerdo, el preámbulo que marca un periodo de transición importante hacia la modernización del SEM.

Bajo la premisa de la deficiente calidad en la enseñanza, a nivel básico en nuestro país y de la excesiva centralización del SEM, es que inicia un periodo de recomposición que augura nuevas y mejores perspectivas para elevar la calidad en el sector educativo; ante esta situación, el Estado propone invertir más recursos en aras de impulsar la reorganización del Sistema Educativo por un lado, y por otro promover la profesionalización y evaluación de los maestros e instituciones educativas, así como la reformulación de los Planes y Programas educativos.

En las entrevistas que realizamos a lo largo de la investigación, preguntamos si los docentes observaban cambios en la misma y cuál es la perspectiva que de ella tienen, estos son algunos de los comentarios al respecto.

“Siento que ha tenido muchos cambios y ha tenido muchas adecuaciones”
(Profesora de español 1)

“...de qué se trata, si no nos dan calendarios, si no nos dicen que camino vamos a seguir, entonces a dónde vamos a ir, dónde está la calidad en la educación que están pidiendo... (Profesora de español 1)

“...lo peor, es que al contrario de avanzar, siento que ha habido un retroceso”
(Profesora de español 1)

“...tú evalúas al niño por competencias, el niño es competente para hacer esto, el niño es competente para hacer aquello y aunque no tenga el conocimiento y, llega entonces a un nivel donde le piden conocimientos, les piden habilidades, entonces, ahí está el problema” (Profesora de español 1)

“...a nosotros como departamento nos tocó la materia de Estatal, de esta no hay ningún plan, ni un programa, entonces nosotros, es intentarlo de acuerdo a lo que nosotros nos damos una idea de ello...” (Orientador 1)

“...la calidad no se obtiene únicamente dando clases, porque hay gente que sigue con el prototipo de una clase estándar, de una clase presencial, en la cual ere el profesor y ellos son los alumnos y no hay innovación en nada...” (Profesor de español 2)

“...nada ha cambiado en cuanto a la educación” “...en una de esas privatizan la educación...” (Orientador 4)

Otra variable fundamental sobre la cual gira nuestra investigación es la actualización, esto debido a que el programa, objeto de estudio de esta investigación, tiene como primordial función llevar a cabo la actualización permanente de los maestros de educación básica en servicio.

3.3.2 Actualización.

El proceso de actualización cobra relevancia en la actualidad, al ser la educación un problema trascendental dentro de la sociedad mexicana, como se pudo observar en el apartado anterior al detectar una deficiente calidad en la enseñanza a nivel básico, se busco resolver esta situación a través de la profesionalización y actualización continua de los docentes, es en este contexto que se hace necesario que todos los docentes del país cuenten con acceso permanente a materiales de apoyo actuales y de calidad que favorezcan sus estudios y formación, recordemos que el PRONAP tiene como objetivo general; generar las condiciones necesarias para hacer de la actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica en servicio, procesos regulados, sistematizados y de calidad que, con el concurso de los sectores público, social y privado, contribuyan a la mejora en los niveles de aprendizaje de los alumnos. En torno a esto los docentes entrevistados nos comentaron lo siguiente:

“...es por niveles, o sea, por ejemplo, yo no puedo presentar un examen del PRONAP de primaria, aunque sea yo maestra de primaria, tiene que ser en el nivel en el que estás trabajando...ahora te dan el librito, antes, ahora, ya no te dan ni material, antiguamente llegabas, te inscribías, te daban un libro, te ponías a estudiarlo, según, porque generalmente lo guardabas y no te volvías a acordar hasta que, porque es mucho trabajo, mucho papeleo lo que te piden lo que te solicitan, ya después, este, una semana antes te acordabas y entonces empezabas medio a revisar el material...la verdad ahora ya ni siquiera hay material...” (Profesora de español 1)

“...y regresando a la capacitación de los maestros, volvemos a la misma ¿cómo capacitas a un maestro que tiene que estar 42 horas frente a grupo, que tiene que buscar otro trabajo para completar el gasto y que aparte tiene hijos, tiene familia, cómo lo capacitas y a qué hora? Eso es lo que me sigo preguntando, cómo, cuándo y a dónde... Llegas al centro, sobre todo en estos cursos, y pides algún programa, y te dicen, ese ya está saturado, ese ya no, cuando comenzó esto, si ya no podías español, eran creo tres niveles no me acuerdo por ahí tengo los libros, pero si tú ya habías hecho los tres exámenes no tenías derecho a presentarlos otra vez, entonces tenías que buscar una materia afín, o una materia que tú quisieras, y empiezas a buscar y dices, inglés no pues ni cómo, si difícilmente hablo el español, matemáticas, menos para mí es la muerte, y entonces te vas por lo que se supone tú es lo más fácil, te vas a problemas ambientales o sea, ambiental o geografía, pero te encuentras una serie de términos que no manejas, porque no es lo tuyo, y no puedes; yo no me pude incorporar en otro examen, o sea para presentar otro examen, porque ya no había de español.” (Profesora de español 1)

“De programas, de medios, y de, eh naturalmente de lo que se trata, lo que se esperaba era que la actualización, fuera a raíz de los nuevos programas, eh, no se han actualizado tanto, los cursos de actualización, valga la redundancia, no hay actualización en ello, los programas y cursos que se nos han presentado como opciones, han sido los mismos, este quizás los de en línea, son los que han sido más innovadores...” (Profesor de español 2)

3.3.2.1 Compromiso

Este proceso de actualización, consiste en formar talleres y cursos para los docentes en áreas específicas, y en donde, con base en evaluaciones hechas a través de pruebas estandarizadas (por ejemplo la prueba enlace) se ubiquen las materias en las cuales el docente necesite mayor apoyo. Ahora bien en relación a estos talleres, según sus reglas de operación, deben lanzarse convocatorias, por medio de las cuales se les invite a los docentes a formar parte de los mismos.

Al realizar una de las visitas al centro de maestros, nos comentaron que los profesores se mostraban renuentes a asistir a los cursos; por diferentes razones, y que era obligación de los mismos asistir a estos talleres, lo cual puede traducirse en compromiso por parte de los maestros a actualizarse. Al respecto de esto los entrevistados nos comentaron:

“...el maestro acude “voluntariamente” para tener más conocimientos, para poder trabajar...” (Profesora de español 1)

“...al principio no teníamos ni idea de que se trataba, salió la convocatoria en el periódico y ya después nos dijeron que iba a ser obligatorio para los maestros de carrera magisterial y para los maestros que no estuvieran en carrera magisterial iba a ser opcional, nada más para conocer el nivel que tenían y qué tanto se pudiera aprender.” (Profesora de español 1)

“...es opcional, porque tampoco te obligan a ir; además están mal calendarizados, a veces hay un curso de carrera y tú dices de este a este prefiero este, y tú eliges el otro curso y ahorita ni siquiera ha salido nada siempre sale la convocatoria en junio...si tú vas a los cursos de carrera magisterial, la mayoría vamos por los cinco puntos, por el puntaje de carrera magisterial, la mayoría, así que digas voy por el gusto de tener un documento, de aprender, o sea la idea básica es ir por los cinco puntos, si a parte de los puntos aprendes, tienes experiencia, conoces, eso ya es extra, pero no es lo primero, y eso es un error, porque uno debería de ir porque realmente le nace, uno tiene deseos de ir y no a la inversa...” (Profesora de español 1)

“...está bien, es responsabilidad de nosotros los docentes capacitarnos, pero ¿en qué tiempo y en qué horario? La capacitación nos la ofrecen en el mismo turno en que trabajamos o en contra turno, y la mayoría por necesidad cubrimos los dos turnos...” (Orientador 1)

“...nosotros contamos con actualización, más por voluntad, más por el interés de que uno se mueve a hacer nuevas cosas, pero desgraciadamente es cierto, en el centro de maestros, te dijeron una realidad, los maestros, los que asistimos somos muy pocos, o sea, en eso no te están mintiendo, la realidad es que muy pocos queremos ceder tiempo extra, tiempo fuera de nuestro horario... no puedo decir que todos los profesores seamos apáticos a ello, tampoco puedo decir que todos estemos cumpliendo con el cien por ciento a la asistencia de un curso porque seamos claros, muchos profesores asisten por el puntaje que se otorga a carrera magisterial, entonces ahí es otra vertiente que hay que cuidar, seamos conscientes de que, él que asiste es, primero, y te lo dicen así muchos compañeros, vengo por los cinco puntos, ¿sí? Muy pocos te dicen la realidad de, quisiera aprender, quisiera innovar, quisiera ser eh, mejor en mi práctica, entonces yo creo que eso es muy importante de ver, yo que tengo la oportunidad de trabajar a diario con los alumnos, quisiera poder innovar constantemente, no me puedo centrar al hecho de saquen su libro y ya. No, no soy de ellos nunca lo he sido yo creo que la constancia en mi quehacer aquí ha sido tratar de ser diferente, entonces la realidad es que insisto, la capacitación puede ser muy buena, pero hasta donde uno mismo la toma, y la lleve a la práctica, de qué me sirve un súper curso si a la mera hora, todo fue una aceptación de lo que me dijeron, aceptación fingida allá, y a la mera hora yo vengo acá y se me olvida, o tan sencillo ignoró lo que puedo poner en práctica, entonces yo creo que es importante que innovemos“(Profesor de español 2)

3.3.2.2 Capacitadores.

Ahora bien, al hablar de los cursos de actualización surge una figura transcendental dentro de estos, el capacitador, el encargado de dirigir los talleres,

una persona que según el apartado de las obligaciones (dentro de las reglas de operación 2008 del PRONAP) debe ser y debe contar con:

- Personal calificado y con experiencia en el desarrollo de servicios de formación continua y superación profesional.
- Manuales (de organización y de procedimientos).
- Criterios y mecanismos transparentes de acceso y permanencia del personal basados en la evaluación de las competencias técnicas para la realización del encargo.

En torno a las personas en cargadas de llevar los cursos de actualización, los maestros entrevistados nos comentaron lo siguiente:

“...generalmente tú vas a tomar el curso, y desafortunadamente los compañeros que van a dar el curso ni siquiera sabían que lo iban a dar, algunos, o sea, a nosotros nos mandaron allá en dirección general, nos mandaron cuando comenzó lo de la reforma educativa, nos mandaban cada jueves a tomar un curso, un curso para actualizarnos, entonces dejábamos a los grupos solos estando en primero y nos enviaban a, creo que la secundaria 120, entonces llegábamos y nos decía el maestro; me van a disculpar pero a mi anoche me avisaron cuando salía de la oficina que hoy tenía que darles el curso de actualización; y yo estoy igual que ustedes, porque no conozco ni el programa, ni que se va a trabajar ni cómo se va a trabajar, y no me ha pasado una vez, han sido muchas las ocasiones en las que llego al curso y el maestro que está dirigiendo ni idea tiene de lo que va a decir... no saben ni de lo que van a hablar, dices; mejor lo leo yo solita en mi casa, y leo el libro y a haber como me va...” (Profesora de español 1)

“...este tipo de capacitación no la da un personal capacitado en la materia, lo da alguien improvisado, un maestro que improvisaron, porque no le dan el tiempo suficiente para prepararse, por ejemplo, nosotros tenemos un lapso de descanso de mes y medio, algo así; en ese mes y medio no nos capacitan; entramos una semana antes, y en esa semana antes nos quieren dar un curso de 30 horas de 20 horas, nos dan el folleto en la mano, y nos dicen léanlo porque ya va a comenzar el curso...” (Orientador 1)

“...lo que es la actualización a través de los centros de maestros, carecen, carecen lamentablemente de mucho, en cuanto a coordinadores, gente preparada, eh muchas veces son compañeros del mismo nivel, que no cuentan con una preparación exacta, eh, que no propician nada nuevo, entonces creo que eso es lo importante. Si yo voy a un curso en donde voy a invertir seis sábados, en donde voy a estar pues 30 horas o más, eh pues mereceríamos un poco más sobre todo de calidad, de este, y te digo, los cursos son hasta el momento los que más se han renovado, actualizado

propiamente, de hecho han sido los de en línea, que ahí son otra cosa, otro estilo totalmente diferente, y la oferta que tenemos ha sido muy, muy reducida, eh, que se aprovechan hasta donde se puede porque él que asiste es porque tiene interés, esa es la realidad. (Profesor de español 2)

“...a nosotros nos han invitado a participar como coordinadores, bueno en este caso sería expositores, coordinador de grupo, pero te dicen, igual casi al momento, pero si tú no sabes ni de qué se trata, qué les vas a ir a explicar, lo que quieres es que te orienten que te den información” (Profesora de español 3)

3.4 Evaluación.

En torno a esta variable, es importante destacar que en 2007, se le realizó una evaluación externa, la cual arrojó como resultados, que si bien, el programa necesitaba ciertas modificaciones, cumplía con los objetivos para los que fue creado, es decir, la actualización y formación profesional de los maestros de educación básica en servicio, la evaluación se encuentra prevista en las reglas de operación del programa (2008), en el apartado 8, donde se aclara que debe de haber una evaluación interna y externa alrededor del mismo, siendo el Programa Nacional de Evaluación, el encargado de decidir, en qué fechas y de qué manera se realizará la evaluación; al cuestionar a los docentes sobre esta situación ellos nos comentaron lo siguiente:

“...con el debido respeto para los centros de maestros; no les conviene decir, que nadie, que no está trabajando, porque si no desaparecen el centro; si nadie acude a él, si nadie acude al centro pues lo van a desaparecer, ahí no hay vuelta de hoja...” (Profesora de español 1)

“...entonces si el programa es perfecto por qué los profesores no quieren ir, a ver cuenten por qué...” (Profesora de español 1)

“...de todos modos no hay, este, no hay algo que me motive a trabajar, no hay estímulos, ni de salario, ni de incremento de empleo, ni capacitación de calidad, es decir, no hay nada, cuando menos pues no, me están pagando mucho pero me están dando un buen curso que me va a ayudar a seguir dando clases de mejor calidad, no hay, no hay...” (Orientador 1)

“...yo insisto que los centros de maestros, eh, tienen mucha posibilidad de ayudar, lamentablemente, aquí regresamos, es un círculo vicioso lamentablemente, es ese círculo en el cual yo tengo interés por innovar, pero asisto al centro de maestros y justamente me encuentro con el obstáculo de que no está la persona adecuada, no tiene los conocimientos adecuados, eh, no tienen ni siquiera la intención de ayudarme, o sea, es un obstáculo real,

ahora yo te la planteo en el otro sentido de que yo si estoy asistiendo, pero llegando allá que estoy obteniendo, ¿no?...” (Profesor de español 2)

“...yo indudablemente es muy poco lo que llevo dentro de la cuestión educativa, porque acabo de egresar, acabo de entrar a las cuestiones ya de dar clase y todo eso, pero, bueno, a mí en lo personal, en la facultad nos hablaban del PRONAP, no que digamos es, lo que tanto han pedido los maestros ¿no?, eh, desafortunadamente lo han pedido tanto, ¿sí?, o afortunadamente lo piden tanto que cuando ya esta, los maestros ya no lo quieren o por digamos porque no cumple las expectativas que ellos quieren, ¿sí?, y muchos maestros ya no van a las actualizaciones, porque sencillamente ya no cubren sus expectativas ¿no?...” (Orientador 4)

“...yo he visitado ese centro, y la verdad, no me gusta ese centro de maestros; no me dejan ver los libros de la biblioteca, imagínate nomas” (Orientador 4)

3.5 Política pública.

Como cualquier otro programa, ya sea social o educativo, el PRONAP, emana de una política pública; la cual como observamos anteriormente, conlleva un proceso, es decir, desde el momento de integrar el problema a la agenda, hasta que este llegue a la instancia de política. En torno a la relación de la política y el proceso de actualización, los entrevistados nos comentaron lo siguiente:

“...no te dan tiempo, ya que si te dicen antes de vacaciones vas a tener primeros, tienes mes y medio para preparar el curso que te corresponde esta semana, te vas a tu semana de curso, consigues material y cuando llegas a clase llegas preparado, ya si no llegas preparado es 100% tu irresponsabilidad, no tu responsabilidad, tu irresponsabilidad; pero no te pueden capacitar o dar un material, léetelo ahorita, porque el lunes das clase; nos pasó con Estatal y así nos lo han hecho y el programa no cambia; también cursos de actualización o ¿nomas tocan temas que están de moda para la política?...” (Orientador 1)

“...si te dan cursos, pero no te dan cursos que se deban apegar de acuerdo a los cambios de la reforma, de acuerdo a lo que plantean las políticas gubernamentales que cambian cada 5 años, si porque empiezan un año antes y terminan un años antes y si no le gusto al de atrás, vamos a agarrar algo nuevo, y si le quiero cambiar el nombre, por ejemplo objetivos, ya es anticuado, ahora son alcances, metas, perspectivas o competencias que es la más moderna” (Orientador 1)

“...la política se mueve por aspectos económicos, ahorita lo que se busca es mano de obra barata, por eso desde hace varios años surgió el CETis y el CONALEP, desplazando a un lado a bachilleres y CESH, esa fue la realidad... toda política, se mueve de acuerdo a intereses económicos, y ahorita es al cien por ciento más mano de obra barata que mano de obra barata calificada, sin importar a cuantos estén perjudicando, es decir no

importa la calidad, sino cuantos hay si hay diez, eso no me importa, me quedo con los que sirven, por eso universidades tecnológicas nuevas, como la UAM de Ciudad Neza o el Tecnológico de Neza, que ya no son Universidades, son entre Universidades y Tecnológicos” (Orientador 1)

“...nunca va a llegar al fin de una calidad de educación, hasta que personas que están dentro de estas instituciones gubernamentales cambien su, opinión o tengan realmente, las herramientas necesarias para ello; indudablemente ¿no?, partiendo desde la SEP, el secretario de Educación Pública que tenemos no tiene una noción clara de lo que es la educación como tal; Josefina Vázquez Mota, tampoco, o sea, nada más Calderón le dio ahí un, digamos, un pedacito del pastel, para que no se quedará, sin nada...además una figura importante dentro de nuestro sistema educativo es el SNTE , pues es el que manda y es el que, bueno, no se mueve ni un hilo si no lo mueve el sindicato y, así va a ser” (Orientador 4)

3.6 Toma de decisiones.

Esta categoría se relaciona con la anterior, debido a que, para que un problema, en un primer momento forme parte de la agenda pública debe ser seleccionado así de las misma manera, para que este problema llegue a ser considerado para ser una política pública debe haber un proceso de toma de decisiones, en el cual intervienen actores (en el caso de México, los diputados y senadores) a los entrevistados se les pregunto en torno a los actores que deciden la elaboración y operación de programas, educativos en este caso, que los involucran directamente a ellos, a esto nos respondieron:

“...cómo te pones a hablar de situaciones que tú no conoces quien debe aportar esas ideas son los docentes, si, en base a eso elaborar, un cómo se llama, un plan de educación, pero precisamente en base a un docente que sufrió y estuvo frente a grupo, ahora él que lo hizo fue docente hace 15 años, y no es lo mismo hace quince años que ahora, todo eso repercute” (Orientador 2)

“...lo peor de todo es que cuando nos llegan a pedir, en rarísimas ocasiones, nos llegan a pedir, nuestra opinión, ya el trabajo ya está hecho, entonces lo que tú opinas como maestro frente a grupo, lo que estas batallando con los muchachos, con los padres de familia, y ahora como están las demandas a la orden del día, pues ya se van a la basura, porque el trabajo ya está hecho, y eso sí ya no les importa si tú estuviste de acuerdo, si tú maestro que estas frente a grupo te interesó trabajar con los niños o no, o sea, eso ya no les interesó” (Profesora de español 1)

“...necesitaríamos una buena planeación de este programa, gente que sea especialista en el tema, lógicamente, y sobre todo, el material, el material a trabajar, que sea de acuerdo a las necesidades, a las necesidades de los alumnos en los cuales estamos enfocados ¿no?, yo creo que eso siempre se

reitera, siempre se ha dicho, el que hay que tener en cuenta, las necesidades de aquí, de nuestros alumnos...” (Orientador 4)

3.6.1 Actores.

Estos son los encargados de decidir, en un primer momento a que problemas se le dará prioridad, para en seguida observar si a partir del mismo puede realizarse una política, deciden además la manera en que esta política se compondrá y como deberá ser operada, así como los mecanismos a través de los cuales será evaluada. En torno a estos los entrevistados nos comentaron lo siguiente:

“...son personas que están frente a grupo, pero no es cierto; y la verdad te pones a ver y te das cuenta que son personas que ni siquiera han estado jamás frente a grupo, y te digo yo me di cuenta, con lo de la famosa reforma que inició en secundaria...” (Profesora de español 1)

“...no vallamos más lejos el Plan de Educación, si tú te metes a investigar quien lo realizó, la mayoría de los que están ahí jamás estuvieron como maestros frente a grupo ¿no? Ahora se acercaron más porque creo que fueron maestros de educación física...” (Orientador 2)

“...las personas que hacen estos programas no tienen noción, es más, tan sencillo, nunca han dado clases en su vida, o sea, si pueden estar inmiscuidas dentro de la educación, pueden saber mucho, pero, realmente nunca se han acercado ¿sí?, a lo que es dar clases, aja, y lidiar con 45, 48 o a veces 50 alumnos, desde las 2 de la tarde hasta las 8:10, o viceversa de las 8 de la mañana a dos, o sea, ese tipo de personas generalmente; si nos van a dar un programa, lógico, maravillosos, sí, pero un programa general; un programa que no ve las necesidades que realmente, este, necesitamos tratar en los salones, y eso está muy, muy claro” (Orientador 4)

3.6.2 Contexto.

Otro factor que se debe tomar en cuenta es el contexto en el cual se van a desarrollar los programas propuestos para, en este caso, la profesionalización y actualización de los docentes mexicanos, consideramos pertinente preguntar a los entrevistados que opinaban en torno a esta situación, a lo cual nos respondieron lo siguiente:

“...ya no digas otro estado, en otra delegación, las zonas son completamente diferentes, lo que aquí en esta secundaria funciona, en la otra secundaria donde trabajo en la mañana no funciona para empezar, aquí como quiera que sea es una especie de pueblo, los papás están al pendiente de los muchachos de una u otra manera, a pesar de que es una delegación bastante

conflictiva entre comillas, como lo manejan a nivel DF, si la problemática de la inseguridad etc., etc.” (Profesora de español 1)

“...es mucho más fácil decir el maestro tiene la culpa, o sea es mucho más fácil, es como para nosotros como maestros es más fácil decir, el niño tiene la culpa, si no le raspamos no nos damos cuenta que el problema es a nivel social y que si el niño es como es, es el reflejo de una sociedad decadente, una sociedad que no está creciendo una sociedad que está mal; y ahí está la base de todo” (Profesora de español 1)

“...un punto que tienen que tomar en cuenta, es que siempre tenemos que tomar en cuenta las necesidades del ambiente en el cual se está trabajando, por ejemplo, el ambiente de Iztapalapa no es igual al ambiente de Coyoacán, al ambiente de la Álvaro Obregón, eso es, lo que inclusive en las juntas de consejo técnico, se les ha dicho a los maestros, que hay que tomar en cuenta el ambiente de aquí, de la 198, turno vespertino, ¿sí?, que están ubicados en una de las delegaciones, primero más problemáticas, ¿sí?, del Distrito Federal; con el mayor número de conflictos a más no poder; y en cuanto a recursos, bueno, mejor ni hablamos, la escases de agua, en fin; entonces, indudablemente, hay que tomar en cuenta, este, en las actualizaciones que dan los centros de maestros, aquí en Iztapalapa, deberían de enfocarse a las necesidades de aquí de Iztapalapa, de los alumnos de Iztapalapa, cosa que no se hace” (Orientador 4)

Después de haber revisado algunos resultados en cuanto al diseño, operación e impactos que el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), procedamos a presentar las reflexiones finales en torno a nuestro estudio de caso.

REFLEXIONES FINALES.

En cuanto al diseño del PRONAP, podemos decir que, si bien éste se encuentra estructurado de una manera coherente, y enfocado hacia la actualización y profesionalización de los docentes, éste necesita de varias modificaciones, para ser adaptado a las necesidades actuales del sector educativo.

Un punto importante a resaltar es, la revisión del diseño actual del PRONAP, ya que debemos considerar que este se hizo ya hace quince años, y la situación actual no es ni siquiera parecida a la vivida en la década de los noventa, año en que el programa se concretiza, es decir, debemos tomar en cuenta factores actuales como la globalización, la crisis económica, la política actual, entre otros, para con ello tratar de hacer ajustes dentro del diseño del programa y con ello buscar mejores resultados.

El diseño debe considerar no solo las cuestiones antes mencionadas, debe considerar además, los nuevos acuerdos signados entre la administración pública actual y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), esto es, debe realizarse un cambio profundo al diseño que se hizo hace ya varios años, conservando el objetivo primordial, el de actualizar y profesionalizar a los docentes.

Y si bien los objetivos que el programa tiene marcados, son claros, estos han sido tergiversados con el paso del tiempo, de manera que, por un lado el PRONAP ha sido utilizado por las autoridades, como un medio para justificar la decadente educación en el país y mantener tranquilos a los docentes, aunque por el otro, el programa se ha convertido para los maestros en un medio para la obtención de puntos para carrera magisterial.

Sabemos que el profesionalizar a los docentes no es tarea fácil de ningún modo, pero si contáramos con un programa diseñado de tal manera que tome en cuenta las necesidades de los maestros, así como los factores contextuales que existen alrededor de la educación, el programa podría ser implementado de manera más efectiva y ofrecer mejores resultados.

Finalmente hay que considerar múltiples factores en torno al diseño del PRONAP, siendo el más importante la figura del docente, que es para quien se realizó el programa, consideramos que el cambio realizado a principios de 2009, es un pequeño inicio, pero se necesita más que buenos deseos, para poder combatir el rezago educativo de un país como México. Y si bien no podemos quedarnos con la impresión que nos genera el diseño del programa, hay que analizar además la operación y el impacto del mismo, cuestiones que se presentan en los siguientes apartados.

Ahora bien en cuanto a la operación, esta deja mucho que desear, en cuanto al PRONAP se refiere, es decir, si bien el programa cuenta con una normatividad para su correcta operación, estas en múltiples ocasiones se dejan de lado al momento de poner el programa en acción, en determinadas entidades.

Podemos poner varios ejemplos de estas situaciones, comenzando en primer lugar por los encargados de los centros de maestros, quienes según las reglas de operación (2008) deberían ser personas preparadas y con actitud de servicio, además de que deben contar con los conocimientos de lo que es el programa y que se ofrece en los centros, es decir, los cursos de actualización, pero esto cambia radicalmente en la realidad, ya que el personal que se encuentra en los centros son personas que no tienen ni siquiera la mínima noción de los cursos que se están dando, además de ser muy prepotentes en su trato.

Lo anterior por un lado, por el otro se encuentra, el mal estado de los centros, ya que en principio son solo unos pocos los que cuentan con biblioteca y son menos los que cuentan con sala de cómputo, ¿cómo pedir una actualización adecuada, si no se cuenta con los medios, básicos, para poder llevarla a cabo?

Otro punto más y tal vez el más importante es, el hecho de que los capacitadores son profesores, como los demás usuarios, y no es que se cuestionen su capacidad para dar los cursos, pero si a estos se les informa un día antes que tienen que impartir determinado curso, ¿cómo pueden prepararlo? Esto contrasta con el hecho de que en las reglas de operación se hace referencia a los capacitadores,

como personas calificadas para impartir los cursos y con experiencia en materia de actualización, cosa que en la práctica no se lleva a cabo. Podemos seguir citando ejemplos de la manera en que en la operación se pierden en múltiples ocasiones los verdaderos objetivos para los cuales el programa fue diseñado.

En resumidas cuentas, consideramos que la operación del programa no es de manera alguna adecuada ni satisfactoria, para lo que se plantea en el diseño del mismo, es decir el PRONAP, en un principio se planteó como la respuesta a la deficiente calidad educativa en el país, con él se pretendía profesionalizar a los docentes y con ello elevar la calidad educativa en México, pero con el pasar de los años y con un manejo tan decadente, no alcanza ni siquiera a cubrir las expectativas que del mismo tenían los docentes.

Todo esto se refleja en los impactos provocados por el programa en diversos sectores del país, ya no solo en sus usuarios principales, esto lo podemos observar a continuación.

Podemos comenzar este apartado refiriéndonos a lo que en principio significo el PRONAP en la vida nacional, sobre todo para el sector educativo, es decir, la respuesta esperada a la ineficiente calidad educativa y al rezago del país en la misma materia; imagen que con el pasar de los años se fue desdibujando; transformándose en un simple requisito, para los docente o una vía más fácil de obtener puntaje para carrera magisterial.

Consideramos que el impacto que el programa ha generado en sus usuarios principales, es negativo, debido a la insatisfacción y molestia provocada en los mismo, es decir, si bien, y retomando argumentos anteriores, el programa cuenta con un diseño adecuado, al momento de ponerlo en acción este diseño tiene a perderse, es por ello que los cursos que en teoría deberían ayudar a elevar el nivel de sus clases se vuelven tediosos y rutinarios, obteniendo como resultado de ello, poca sino es que nula innovación en los cursos, provocando a la vez la abstinencia y apatía ya no solo de los maestros, también la de los alumnos.

Un programa de esta índole, debería tener una difusión más grande, y contar con personal mayormente calificado, para con esto incentivar a los profesores a actualizarse e innovar en la manera de enseñar, pero como se mencionó anteriormente, esto requiere de cambios profundos en estructuras de organizaciones como la SEP y el mismo SNTE, así como de la reformulación de políticas educativas y de programas como el mismo PRONAP.

Todo lo anterior debido a que, el impacto que este tipo de organizaciones, políticas y programas, es profundo, ya que afecta a toda una sociedad, no solo a un grupo de docentes. Regresando al impacto del programa, podemos decir, que como mencionamos anteriormente, la falta de compromiso e interés por parte de los directivos encargados de operar el PRONAP, por mantenerlo al corriente con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como con las nuevas técnicas de educación, ha logrado que como resultado tengamos una planta docente apática y estancada en medios de educación antiguos y obsoletos, para lo que se requiere en un mundo como el de hoy, en el cual se plantean nuevos retos y demandas a los sistemas educativos, vislumbrando a la docencia como una profesión compleja, lo que implica que a los profesores de educación básica se les observe como profesionales de la educación capaces de fortalecer las habilidades intelectuales de los alumnos, promover aprendizajes y formas de convivencia en un aula multicultural y diversa, además de propiciar el desarrollo de las competencias necesarias para continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Finalmente resta decir, que el PRONAP es, o era, un programa que podía dar mucho más, pero que el manejo de intereses ajenos a él, logro su decadencia y cambio a principios de 2009, buscando con este cambio responder a nuevas demandas de una sociedad globalizada y multicultural que bajo la vorágine de transformaciones económicas, políticas y socio-culturales se proyecta como el escenario que justifica la puesta en marcha de nuevas acciones que de suyo conllevan la modificación de las instituciones educativas en aras de resolver de manera racional las nuevas exigencias y necesidades de nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar, Villanueva, Luis F. (2007) El estudio de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- (2007) Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.
- (2007) La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguirre, Beltrán Gonzálo, (1992) Obra antropológica X. Teoría y práctica de la educación indígena, Fondo de Cultura Económica, México.
- Albert, Gómez María José (2007) La investigación Educativa. Claves Teóricas, Mc Graw Hill, España.
- Aldrich, Howard y Martin Ruef (2001), Organization Evolving, Sage Publications, 2ª Edición, Gran Bretaña, pp. 106-113 y 114-151.
- Althusser, Louis, (1978), Ideología y aparatos ideológicos del estado: notas para una investigación, Pepe, Medellín Colombia.
- Alvarez, Méndez Juan Manuel (1986) Investigación cuantitativa/Investigación cualitativa: ¿Una falsa disyuntiva?, en Cook, T.D: y CH.S. Reichardt (1986) Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa, Ediciones Morata, Madrid España.
- Ander Egg Ezequiel (1987) Técnicas de Investigación Social -Ed El Ateneo 21ª edición México
- Barba, Alvarez Antonio, (2002) Calidad y cambio organizacional: ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del LAPEM de CFE, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Comisión Federal de Electricidad, Posgrado en Estudios Organizacionales, México.
- Barzelay, Michael (2000) Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bazúa Fernando y Giovanna Valenti, (1995) Política pública y desarrollo en Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal Escrito por Carlos E Massé Narváez, Eduardo Sandoval

Forero Publicado por El Colegio Mexiquense: Universidad Autónoma del Estado de México.

Bozeman, Barry (1998) Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, Fondo de Cultura Económica, México.

Cicourel, Aaron V, (1964), El método y la medida sociológica, Mimeo.

Cook, T.D: y CH.S. Reichardt (1986) Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa, Ediciones Morata, Madrid España.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), El actor y el sistema. Las relaciones de la acción colectiva, Alianza Editorial Mexicana, México.

Geertz, Clifford, (1973), La interpretación de las culturas, España, Gedisa.

Goofman, Erving (1994) La presentación de la persona en la vida cotidiana, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.

Goodin, Robert E. (2003) Las instituciones y su diseño, en Goodin, Robert E. (comp.), Teoría del diseño institucional, Gedisa, Barcelona, España.

González Rey, Fernando, (1997) Epistemología cualitativa y subjetividad, Sao Paulo, Edué.

Guevara, Niebla Gilberto (Comp.), (1992(2007)), "La catástrofe silenciosa", Fondo de Cultura Económica, México.

Hall, Richard H. (1996) Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados, Prentice Hall, México.

Jepperson, Ronald L. (2001) Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo en Powell, Walter W., Paul J, DiMaggio (2001), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica, México.

Latapí, Sarre Pablo, (2002), La investigación educativa en México, Fondo de Cultura Económica, México.

(2008) Conferencia Magistral, Primer Foro de Educación, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

- Lindblom, Charles E., (1991) El proceso de elaboración de políticas públicas, ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- (2000) Democracia y sistema de mercado, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lozano Carrillo, Oscar, (2003) El comportamiento organizacional en la pequeña empresa. El caso de la refaccionaria Veracruz, Tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Organizacionales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Magallón Diez, María Teresa (2008) Modernización de la gestión pública durante el sexenio foxista: ¿un gobierno "de calidad total"? en Vargas Larios, Germán (coord.) Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.
- Majone, Giandomenico (2005) Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Fondo de Cultura Económica, México.
- March, James G. y Johan P. Olsen. (1997) El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica: México.
- y Herbert A. Simon (1969) Teoría de la organización. Ediciones Ariel, Barcelona, España
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig, (1992) Las políticas públicas, Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Meyer, John W. y Brian Rowan (2001) Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia en Powell, Walter W., Paul J, DiMaggio (2001), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica, México.
- Mintzberg, Henry (2002) La estructuración de las organizaciones, Ariel, Barcelona, España.
- Et all (2007) Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico, Granica, Argentina.
- Montaño Hirose, Luis (2001) "Los nuevos Desafíos de la Docencia. Hacia la construcción-siempre inacabada-de la Universidad" en Barba Álvarez,

Antonio y Luis Montaña Hirose (coord.) Universidad, Organización y Sociedad: arreglos y controversias, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

(2005), "Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana", en Gestión y Política Pública, Volumen XIV, No. 3, CIDE, México.

(2007), "El análisis organización. Un modelo para armar. Reflexiones en torno a la perspectiva de Eugène Enriquez", en Luis Montaña (comp.), Enigmas y laberintos. Eugène Enriquez y el análisis organizacional (Editor), UAM Iztapalapa y REMINEO, México.

Mouzelis, Nicos P. (1975) Organización y burocracia, Ediciones península. Historia/Ciencia/Sociedad 98, Barcelona, España.

North, Douglas (1993), Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, México.

Ornelas, Carlos (1995), El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, México.

Pérez, Serrano Gloria (Coord.) (2004) Modelos de Investigación Cualitativa en Educación Social y Animación Sociocultural. Aplicaciones prácticas. Narcea, S.A. de Ediciones Madrid, España.

Peters, B. Guy. (2001) La política de la burocracia, fondo de cultura Económica, México.

(2003) El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política. Gedisa editorial: España.

Powell, Walter W., Paul J, DiMaggio (2001), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica, México.

Powell, Walter W, Paul J, Dimaggio (2001) Retorno a la jaula de hierro. El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales en Powell, Walter W., Paul J, DiMaggio (2001), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica, México.

- Pugh, D. S., et. al. (1973), *Dimension of Organization Structure*, en Heydebrand, Wolf, *Comparative Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez Gómez, Gregorio, Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez, (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*, Ediciones Aljibe.
- Romero, Jorge Javier (2001), *Estudio Introdutorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías*. En Powell, Walter W., Paul J, DiMaggio (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Rose, Richard (1998) *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Roth Deubel, André-Noël, (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.
- Sabino, Carlos (1992) *El proceso de investigación*, Editorial Panapo, Caracas, Venezuela.
- Sanz Lara, José Ángel y Rubén Castro García (2001) *Bienes culturales. Una caracterización de la no disposición a pagar*, Universidad de Valladolid, España.
- Schvarstein, Leonardo (2004) *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*. Paidós, Buenos Aires.
- Shafritz, Jay M y Albert C. Hyde (1999) *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Simon, Herbert (1982), *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Aguilar, México.
- Stake, R.E. (2007) *Investigación con estudio de casos*, Morata, Madrid, España.

- Tamayo Sáez, Manuel (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (comp.) Administración pública, Alianza Universidad, Madrid, España.
- Tarrés. María Luisa (2004) *Lo cualitativo como tradición*. En "Observar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social" Maria Luisa Tarrés (coord), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y El colegio de México. México
- Taylor S. J. y R. Bogdan (1987), Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Barcelona, Paidós.
- Vergara, Rodolfo (1989), "El Redescubrimiento de las Instituciones": de la teoría organizacional a la ciencia política en March, James G. y Johan P. Olsen. 1989 (1997) El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica: México.
- Woodward, Joan (1975) "Management and Technology", en Pugh, D. S., Organization Theory, Penguin Books, Londres.

Páginas web consultadas.

<http://pronap.ilce.edu.mx/>

http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-08-29.4296398389/legislacion-extranjera/ley%20general%20de%20educacion%20mexico.pdf

<http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pd>

<http://www.oei.es/quipu/mexico/index.html>

<http://www.oei.org.co/quipu/mexico/mex02.pdf>

http://www.oei.es/pdfs/Mexico_datos2006.pdf

http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/educacion_por_niveles

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lid/bonilla_h_s/capitulo3.pdf

[http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=131&Itemid=264,](http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=131&Itemid=264)

http://www.oei.es/quipu/mexico/programa_escuelas_calidad.pdf

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública *Educación* [Actualización: 06 de octubre de 2007] en www.diputados.gob.mx/cesop/



ACERCAMIENTO A UN PROGRAMA EDUCATIVO DESDE UNA MIRADA ORGANIZACIONAL. CASO PRONAP.

En México, D.F., se presentaron a las 14:00 horas del día 30 del mes de agosto del año 2010 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. ROSA ISELA GARCIA HERRERA
DR. GERMAN VARGAS LARIOS
MTRA. ROSA MARIA MAGAÑA ALVAREZ



SONIA YURIVIA AYALA GUZMAN
ALUMNA

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretaria la última, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: SONIA YURIVIA AYALA GUZMAN

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JOSÉ OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTA

DRA. ROSA ISELA GARCIA HERRERA

VOCAL

DR. GERMAN VARGAS LARIOS

SECRETARIA

MTRA. ROSA MARIA MAGAÑA ALVAREZ