



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN PEDAGOGÍA
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: POLÍTICA, ECONOMÍA Y PLANEACIÓN
EDUCATIVAS

La transferencia de las políticas de la Educación Superior a la Educación Normal y sus
efectos
-El caso de la BENV “Enrique C. Rébsamen”-

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN PEDAGOGÍA

PRESENTA:
ANGÉLICA VICTORIA TERCERO VELASCO

DIRECTOR DE TESIS
Dr. Alejandro Márquez Jiménez
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE)

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTORIAL
Dr. Alejandro Canales Sánchez. IISUE-UNAM
Dr. Roberto Rodríguez Gómez. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM
Dr. Romualdo López Zárate. UAM-Azcapotzalco
Dra. Rosa María Torres Hernández. UPN

Cd. Universitaria, Cd. de Mx., Febrero 2020.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

A mis hijos **Eduardo y Emmanuel**, quienes han sido el motor en mi vida, recuerden que
“si yo he visto más allá, es porque he estado en hombros de gigantes”

Newton

A mi padre, quien me enseñó que
“no voy a ver si puedo, sino porque puedo voy”

A mi madre, que me enseñó a exigirme

A mi tío Sergio, que es mi segundo padre, me ha cuidado, orientado y enseñado una forma de vida diferente

A mi amado Dany, quien con su gran amor iluminó el último tramo de este arduo y cansado trabajo y es la brasa que necesito para continuar.

Agradecimientos

Son tantos los agradecimientos que tengo que hacer, que no sé si este espacio sea suficiente

A mi tutor, el **Dr. Alejandro Márquez Jiménez**, quien tuvo la paciencia y tolerancia para guiar este trabajo

A **Miguel Casillas A.** que me obligó a volar y creyó en mí, un gigante que me enseñó a ver más allá de mis narices, y es mi guru académico.

A mis tíos y primos chilangos, que siempre me cuidaron y apoyaron, esa gran familia amorosajiii

A mis maestros, que me hicieron de este viaje un gran placer del conocimiento.

A mis amigas; Claudia, Yesenia, Martha Elba, Cagnoli, Laura, Norma, quienes me impulsaron para culminar.

Contenido

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I.....	16
<i>POLÍTICAS: TRANSFERENCIA E IMPLEMENTACIÓN</i>	<i>16</i>
1.1 El inicio de los estudios.....	16
1.2 Transferencia de Políticas.....	20
1.3 Etapas de las políticas públicas.....	26
1.3.1 Los problemas públicos y la agenda de gobierno.....	26
1.3.2 La elaboración de las políticas públicas.....	30
1.3.3 La implementación de las políticas y su evaluación.....	33
1.3.3.1 Enfoques de la implementación.....	35
1.3.3.2 Etapas de la implementación.....	40
1.4 El estado del arte.....	45
CAPÍTULO II.....	53
<i>LAS POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO</i>	<i>53</i>
2.1 Educación Superior en México, su conformación.....	54
2.2 Las reformas a la educación superior en México.....	57
2.2.1 Políticas de primera generación.....	59
2.2.2 Políticas de segunda generación.....	61
2.3 Las dimensiones de las políticas de Educación Superior.....	62
2.3.1 La planeación.....	63
2.3.2 La evaluación.....	65
2.3.3 El financiamiento.....	70
2.3.4 La rendición de cuentas.....	72
2.4 La puesta en marcha de las políticas.....	74
CAPÍTULO III.....	80
<i>LA EDUCACIÓN NORMAL, SUS REFORMAS Y POLÍTICA ACTUAL</i>	<i>80</i>
3.1 Surgimiento de la educación normal.....	81
3.2 Los procesos de reforma y su impacto en la educación normal.....	85
3.2.1 Las primeras reformas a la educación normal.....	85
3.2.2 La Profesionalización de la educación normal.....	87
3.2.3 El mejoramiento de la educación normal.....	90
3.3 El cambio: de básica a superior.....	95

CAPÍTULO IV.....	97
<i>DEL PIFI AL PEFEN -LA TRANSFERENCIA-</i>	97
4.1. Antecedentes del PIFI	98
4.2. El PIFI	99
4.3 La Implementación del PIFI.....	105
4.3.1 Algunos resultados	109
4.4 El PEFEN	115
4.4.1 Antecedentes del PEFEN.....	116
4.4.2 Del PROMIN al PEFEN	119
4.4.3 La Implementación del PEFEN	122
CAPÍTULO V.....	133
<i>DISEÑO METODOLOGICO DEL ESTUDIO</i>	133
5.1 Tipo de estudio	134
5.2 Selección de la institución objeto de estudio	135
5.3 Fuentes de información	137
5.4 Estructura y metodología de análisis	137
5.5 Instrumentos de recopilación de la información	140
5.6 Muestreo.....	141
CAPÍTULO VI.....	144
<i>LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEFEN BENEMÉRITA ESCUELA NORMAL VERACRUZANA “ENRIQUE C. RÉBSAMEN”</i>	
6.1 <i>Características de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”</i>	145
6.1.1 Su fundación	145
6.1.2 La BENV hoy.....	147
6.2 La implementación del PEFEN en la BENV.....	153
6.2.1 La planeación en la escuela normal	153
6.2.2 La evaluación en la escuela normal	161
6.2.3 El financiamiento en la escuela normal	172
6.2.4 La rendición de cuentas	175
6.3 Visión conclusiva.....	178
CONSIDERACIONES FINALES	185
ANEXOS	

Índice de Tablas y Gráficos	Pág.
1. Aristas de la Política	18
2. Etapas de la transferencia de políticas	23
3. Formas de Transferencia	24
4. Identificación de problemas públicos	27
5. Proceso para identificación de problemas para la definición de políticas	30
6. Modelo básico de la implementación	41
7. Etapas del proceso de implementación	42
8. Conformación del Sistema de Educación Superior (2017)	56
9. Modelo del Estado Evaluador	59
10. Instrumentos de política periodo 1988-1994	61
11. Conformación del Sistema de Educación Superior en 1984	75
12. Distribución del PIFI a Universidades Públicas Estatales (2001-2005)	105
13. Cobertura del PRODEP en el país	106
14. Etapas de la implementación del PIFI	108
15. Indicadores de evaluación PIFI 3.1	109
16. Cuerpos Académicos en PROMEP al 2013	113
17. Aplicación de recursos del programa para la transformación y el fortalecimiento académico de las escuelas normales de Veracruz	117
18. Evolución del PROMIN	119
19. Evolución de Programas implementados a la Educación Normal	121
20. Proceso de evaluación y dictamen del PEFEN 1.0	122
21. Etapas del proceso de construcción del PEFEN 1.0	127
22. Modelo básico de implementación de políticas	132
23. Resultados del colorama PEFEN 1.0	136
24. Propuesta de análisis metodológico	143
25. Matricula BENV 2010-2011	150
26. Estructura orgánica de la BENV	152
27. Puntaje logro obtenido PEFEN	162
28. Rubros de aplicación de recursos PEFEN 1.0	174

Índice de Cuadros

1. Dimensiones y factores de análisis	36
2. Recomendaciones para evitar obstrucciones en la implementación	43
3. Sugerencias para enfrentar problemas en la implementación	44
4. Elementos del modelo centrado en evaluación	58
5. Evolución de los programas de evaluación	68
6. Tipos de reformas educativas	83
7. Aplicación de recursos del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales de Veracruz	93

8. Aspectos considerados en el PIFI	103
9. Presupuesto de Programas Extraordinarios	111
10. Tipos de entrevistas en el estudio	142

RESUMEN

Mediante el estudio de caso de la Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”, se analiza el proceso de transferencia e implementación de las políticas de la educación superior que inicialmente fueron instrumentadas en las universidades públicas en el transcurso de la década de los años ochenta y noventa (PIFI, PRODEP, SNI, etc.); asimismo, se analizan los efectos que han generado en opinión de dos de sus principales actores: docentes y directivos.

Se parte del supuesto de que los efectos de las políticas tienen que ver no sólo con el tipo de transferencia y las estrategias para su implementación; sino también, de las condiciones y características que presentan los sujetos a quienes van dirigidas. Por lo tanto, el éxito de las políticas depende, en gran medida, de la forma en que estas son recibidas, adaptadas o incluso, simuladas, por los actores responsables de aplicarlas directamente en las instituciones educativas.

Con base en una revisión documental y entrevistas a autoridades y docentes, se concluye que la transferencia de las políticas educativas de la Educación Superior a la Educación Normal, adquiere las características de una *transferencia tipo copia*, lo cual significa que no fue considerado el contexto, las necesidades y características de la población objetivo de la política. Lo anterior, tuvo efectos en la implementación, dado que dichos actores no estaban en condiciones de responder a las demandas de “las nuevas políticas”, como tampoco estaban enterados acerca de los propósitos y fundamentos de las mismas. Como resultado, los principales problemas identificados por los actores derivados del proceso de implementación, fueron: *confusión en los objetivos por parte de los actores de la reforma, la disipación de esfuerzos y la simulación (como estrategia para cubrir las exigencias)*.

INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años, las políticas educativas han procurado modificar las formas de trabajo de las escuelas normales, ello a raíz de que este tipo de educación fue elevada a nivel licenciatura¹. Una de las principales políticas que han sido implementadas para marcar un rumbo diferente a las escuelas normales, se dio en 1996; derivada del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). Sin embargo, fue hasta el 2005, cuando mediante la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que se ubica a esta modalidad educativa en la Subsecretaría de Educación Superior (SES). A partir de ese momento, se experimentó un proceso de transferencia de los instrumentos de políticas que habían sido diseñados para las Instituciones de Educación Superior (IES) hacia las escuelas normales.

En consecuencia, el principal instrumento que sería transferido de la Educación Superior a las escuelas normales fue el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), que adoptaba una estructura semejante a la que tenía el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) que había sido aplicado con anterioridad en las universidades públicas, principalmente. Ambos programas tenían como objetivo principal, el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.

En el caso del PEFEN, específicamente se buscaba mejorar a través de cerrar las brechas de calidad existentes entre las escuelas normales, mejorar la gestión institucional y promover la rendición de cuentas por medio de la evaluación externa. Esto último, a través del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) y/u organismos evaluadores tales como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

No obstante, esta política no dejaba claro cómo se pensaba mejorar la calidad de los servicios educativos o cómo cerrar las brechas entre las escuelas normales; es decir, era poco específica. Además, investigaciones sobre la transferencia de políticas (Kent, 2009) han mostrado que aplicar los mismos instrumentos a subsistemas con misiones y funciones distintas, ocasiona que generalmente se desvirtúen los objetivos planteados en la política.

A pesar de las evidencias que existen sobre las dificultades y limitaciones en la implementación de programas transferidos de un subsistema a otro, pareciera que el Estado desconoce u omite dicha información. Por lo cual, se persiste en poner en marcha iniciativas gubernamentales e institucionales de manera descontextualizada, que no toman en cuenta los

¹ En 1984, por Decreto Presidencial, se elevan los estudios de educación normal a nivel licenciatura; además hay un cambio en el plan de estudios, a partir del cual, se consideraba la figura de docente-investigador.

requerimientos, necesidades y posibilidades de la población a la que se dirigen tales iniciativas.

El PEFEN fue un programa que aparentaba dar continuidad a una iniciativa puesta en marcha en las escuelas normales en 2002; es decir, figuraba ser una nueva versión del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) que se enmarcaba en la reestructuración de la SEP, ocurrida en 2005. Sin embargo, en esta ocasión, el programa manejaba un lenguaje hasta entonces desconocido para la comunidad normalista y parecía retomado del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI); apareciendo términos tales como: cierre de brechas, elaboración de políticas institucionales, certificación de programas, programas educativos, etcétera.

En este sentido, con el PEFEN se planteaba que las escuelas normales respondieran y trabajaran de manera similar a las IES; es decir, que estimulara las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión. Para ello, también se transfirió el esquema de financiamiento por concurso, a través del cual se otorgaban recursos de acuerdo a las acciones planteadas para el desarrollo institucional en el PEFEN. Esto obligó a las escuelas normales a someterse a condiciones y requerimientos de evaluación alejadas de sus actividades cotidianas. En ese sentido los supuestos en los que descansa esta investigación son:

- Al transferirse el modelo de planeación de la educación superior (PIFI) a las normales, sólo ha generado que los directivos institucionales atiendan a las solicitudes de la autoridad educativa, como una manera de cumplimiento y adaptación a las nuevas demandas, pero sin crear una conciencia de lo que significa pertenecer a la educación superior.
- Las características de organización y funcionamiento para desarrollar las actividades académicas de las escuelas normales, desde su origen, han sido diferente al de las instituciones de educación superior, por lo cual, la implementación de las políticas de la educación superior a las instituciones formadoras de docentes no resulta pertinente para el desarrollo de estas instituciones. Así, por ejemplo, las nuevas políticas de financiamiento y de evaluación aplicados en las escuelas normales les conlleva a tener otro tipo de resultados.
- El desconocimiento de los actores normalistas (directivos y docentes), acerca de lo que significa el ámbito de la educación superior y la transferencia de las políticas a las escuelas normales, trae como consecuencia una pérdida de la identidad de los actores normalistas, ocasionando que ahora no trabajen ni como normalistas, ni como universitarios, por lo cual responden de manera reactiva ante los nuevos requerimientos a los que son sometidos.

- Para la instrumentación de las políticas de educación superior se tienen objetivos y procesos definidos. No obstante, ahora que las normales participan de estos procesos los actores normalistas tienen desconocimiento sobre sus objetivos y significado, por lo cual, su participación se reduce a lo que “les solicitan” (sobre lo que tienen que hacer) como mero trámite administrativo.
- La implementación de las políticas de la educación superior en las escuelas normales ha generado distintas formas de apropiación en las escuelas normales, que van desde cambios en sus formas de ser y hacer sus actividades, principalmente en la docencia (tarea principal), que no dejan de ser contradictorias en el contexto de la educación superior, hasta acciones que son sólo una simulación para ajustarse a los nuevos criterios de evaluación a los que son sometidos.

Cabe mencionar que las escuelas normales son parte de la estructura del Estado, por lo cual, dependen de éste los programas y hasta las condiciones contractuales del personal. Por lo anterior, las normales tienen una capacidad muy limitada para establecer condiciones que respondieran a las nuevas demandas de investigación y difusión incluidas en el PEFEN. De esta forma, los actores normalistas se vieron presionados para responder a las demandas del PEFEN y tuvieron que hacerlo de manera reactiva.

Otro aspecto importante de señalar, es que las escuelas normales surgieron estrechamente relacionadas con la educación básica, debido a que en ellas se formaba a los maestros para atender a la educación básica. Algunas escuelas normales, incluso, contaban con su propia escuela de práctica (escuelas anexas), permitiendo a los profesores y estudiantes normalistas conocer las necesidades de aprendizaje de los niños de educación básica.

Por tal motivo, desde la creación de la SEP, la educación normal fue ubicada en la estructura organizativa de la Subsecretaría de Educación Básica y en razón de ello, las iniciativas oficiales de estos dos niveles estaban estrechamente relacionadas. Por ejemplo, en 1992, al establecerse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), la actualización de planes y programas de estudio se realizó considerando tanto a la educación básica como a la educación normal. En contraste, las acciones planteadas en el PEFEN no involucraban a los dos niveles educativos, ni indicaban la forma de vincular las actividades de docencia en la educación básica con las actividades de investigación y difusión que debían desarrollar las escuelas normales.

Si bien, desde 1984 las escuelas normales fueron consideradas como parte de la educación superior (Ley General para la Educación Superior, Acuerdo 03-23-84), en los

hechos éstas siguieron formando parte de la Subsecretaría de Educación Básica hasta 2005. Por ello, el trabajo y las prácticas de los profesores no fueron modificados en lo sustantivo; lo cual, ocurriría hasta que con la reestructuración de la SEP (2005) se exigiría que cubrieran actividades de investigación y difusión.

Como parte de esta reestructuración, las normales serían reubicadas en la Subsecretaría de Educación Superior (SES), donde serían atendidas por la recién creada Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE). A partir de ese momento, las escuelas normales tienen que cubrir una serie de requerimientos que les resultaban totalmente ajenos y que implicaban cambios importantes en sus “prácticas institucionales”. Por ejemplo, el desarrollar actividades de investigación cuando no contaban con perfiles académicos para atender dichas tareas.

En ese sentido, resulta trascendental conocer el impacto que ha tenido la implementación de dichas políticas en la educación normal, las cuales tienen características y condiciones muy distintas a la de las universidades. Una de esas condiciones tiene que ver con la autonomía; la cual es un rasgo distintivo de las universidades y en contraste, las normales dependen del control estatal en lo curricular, en las contrataciones del personal y el financiamiento.

Para realizar este proyecto, se eligió como estudio de caso, una de las escuelas normales emblemática del normalismo en México, la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”, ubicada en la ciudad de Xalapa, capital del Estado de Veracruz. La cual surge hace más de 130 años, jugando un papel fundamental en el desarrollo histórico de este tipo de instituciones y actualmente cuenta con una infraestructura amplia y diversificada. Estas características que la definen han permitido que la institución cuente con el mayor número de Cuerpos Académicos (CA) para este tipo de instituciones en el país. Por las características mencionadas, se considera que esta escuela normal brinda amplias posibilidades para analizar la complejidad de los procesos de transferencia de las políticas de la educación superior a las escuelas normales.

En la elaboración de este trabajo, en un primer momento se procedió a delimitar los campos conceptuales que permitieran abordar el problema bajo estudio, en razón de ello, se decidió seguir la literatura relacionada con las políticas educativas y el análisis político. La primera, era necesaria en razón de que la decisión de reubicar a las escuelas normales en la Subsecretaría de Educación Superior, destacando como es un asunto eminentemente vinculado a las políticas educativas; y asimismo, la decisión de implementar el PEFEN, como una acción de política educativa que implicó un cambio sustancial para las normales, marcando el sello de lo que se entiende como el proceso de la transferencia de las políticas de la educación superior hacia las escuelas normales. Por su parte, la segunda, el análisis político, permitiría conocer el trasfondo de la implementación de las políticas. Desde las condiciones existentes en su diseño, las discusiones y aspectos considerados en la toma de

decisión de implementarlo, hasta su aplicación. Con respecto a lo últimos, se llevó a cabo una revisión de la literatura relacionada con dos temas: la transferencia de políticas y la implementación de políticas.

A partir de lo anterior, se decidió plantear un tipo de investigación cualitativa, dado que el interés de este trabajo de investigación estaba orientado a conocer el impacto de la transferencia de políticas de la educación superior a las escuelas normales desde la mirada de los actores involucrados en el proceso. Por lo tanto, el trabajo de investigación implicó la realización de observaciones de campo, entrevistas a profundidad (con actores seleccionados) y revisión de documentos normativos (de planeación y de evaluación). Este trabajo se define como un estudio exploratorio, dado que el tema ha sido poco estudiado en el ámbito de la educación normal y no se cuenta con hipótesis fuertes preestablecidas.

Por lo que el objetivo de este estudio es conocer el tipo de transferencia que se hace de las políticas públicas de la Educación Superior a la Educación Normal y el modo en que se transfiere uno de los instrumentos que engloba las cuatro dimensiones de la política educativa (PIFI vs. PEFEN), identificando sus efectos en la naturaleza de los servicios educativos y sus condiciones de trabajo de los docentes en las escuelas seleccionadas.

Los objetivos particulares en consecuencia se plantean de la siguiente manera:

- Conocer los efectos que se han presentado en los procesos de implementación de las políticas en la institución seleccionada en el estudio, a través del instrumento de política transferido a las escuelas normales desde el 2005 (PEFEN), en cuatro ámbitos de la política: planeación, evaluación, financiamiento y rendición de cuentas.
- Indagar cuales son las condiciones y características de los normalistas para poder integrarse a las nuevas demandas de la educación superior relativas a las funciones sustantivas del subsistema: docencia, investigación y difusión.
- Conocer algunas de las características que presentan las instituciones que fueron seleccionadas para este estudio, relativas a los procesos de la implementación de esta reforma y de los retos que enfrentan ante las demandas que implica responder a las políticas de educación superior.

Atendiendo a lo anterior, y para poder orientar la investigación, las preguntas que dieron pauta a la presente investigación fueron las siguientes:

- ¿De qué manera los actores institucionales (directivos, responsables de proyectos y docentes) se han enterado de los cambios que les implica la reforma a la educación normal, y cómo y en qué forma les ha impactado?
- ¿Cuál es la percepción de los actores normalistas (directivos y docentes) sobre la forma en que se han implementado las políticas de la educación superior en las escuelas normales? y ¿cuál es su valoración sobre la pertinencia de estos cambios?
- Por último, ¿cuáles son las características o condiciones que imperan en la organización y funcionamiento de la escuela normal que impulsan o limitan la aplicación de los instrumentos de política de la educación superior?

En lo que respecta a la realización del trabajo de campo, se contó con el apoyo de las autoridades educativas tanto a nivel estatal como institucional, quienes brindaron todas las facilidades para acceder a la escuela normal seleccionada -las veces que fueran necesarias-, así como para establecer contacto con los actores seleccionados. Asimismo, se agradece la disposición y amabilidad de los sujetos que fueron entrevistados y que dedicaron parte de su tiempo para hacer posible la realización de este trabajo.

El trabajo se encuentra organizado en seis capítulos. El primero presenta un análisis de naturaleza conceptual, donde se abordan los temas vinculados con el análisis de políticas, su definición, sus etapas y procesos; asimismo, el relacionado con la transferencia de políticas y su aplicación en el ámbito educativo.

En el segundo capítulo, es un análisis contextual que brinda elementos para comprender los cambios experimentados por las políticas diseñadas para la educación superior durante las últimas décadas y los procesos que llevaron a su transferencia a las escuelas normales.

El tercer capítulo presenta un breve análisis sobre el surgimiento y evolución de las escuelas normales, así como de las políticas que han orientado su camino, hasta que son reubicadas como instituciones de educación superior.

En el cuarto capítulo se muestra un análisis comparativo del PIFI y del PEFEN, en primera instancia se analiza la estructura que presentan ambos programas; y en segunda instancia, la forma en que a nivel general (la autoridad educativa: DGESE) realizó las acciones relacionadas con su implementación en las escuelas normales.

En el capítulo cinco, se presenta el diseño metodológico de la investigación; donde se especifica el tipo de investigación, sus alcances y limitaciones, el diseño de los instrumentos utilizados para recopilar la información, así como los criterios de selección de los informantes clave. También se presenta un esquema que sirvió para orientar el proceso de análisis sobre

el impacto de la transferencia de políticas, definiendo las dimensiones y categorías de análisis. En el capítulo seis, se presentan los resultados del trabajo de campo, que dan cuenta de las características y condiciones bajo las cuales de forma práctica se llevó a cabo la implementación del PEFEN en la Benemérita Escuela Normal Veracruzana.

Finalmente, se presentan las conclusiones y se discuten los resultados del trabajo, desde donde se resalta los alcances, limitaciones y problemas que se derivan de un proceso identificado como transferencia de políticas. A partir de lo anterior, también se discute sobre la pertinencia de este tipo de acciones para transformar las prácticas y los resultados educativos en nuestro país.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS: TRANSFERENCIA E IMPLEMENTACIÓN

El tema de estudio relativo a las políticas, en el caso de México es reciente. Uno de los principales estudiosos del tema es Aguilar, quien inicio sus aportaciones teóricas en los años ochenta. No obstante, esos estudios iniciaron abordando las políticas emanadas en el país de manera general. Lo que dio pie a que se iniciaran los estudios de políticas en distintos sectores del país. Es en ese sentido, que este trabajo se centra en las políticas educativas, específicamente a lo que corresponde al nivel de educación superior.

De ahí que resulta relevante para iniciar, conocer la forma en que se abordan los estudios de política como tema de investigación y el momento en que se inicia con este abordaje de investigación. Ello permitirá contar un análisis de naturaleza conceptual, donde se abordan los temas vinculados con el análisis de políticas, su definición, sus etapas y procesos; asimismo, el relacionado con la transferencia de políticas y su aplicación.

Uno de los factores importantes en la implementación de las políticas, es el que juega el Estado para la puesta en marcha, por lo que aquí se muestran las maneras en que las políticas han sido implementadas principalmente en los países latinoamericanos y los investigadores que han abonado al respecto, en el ámbito educativo.

Se identificó que los problemas por los que atraviesa la educación normal se derivan fundamentalmente de las políticas, específicamente de la implementación de las mismas, dado que las acciones a las que deben responder desde el año 2005. En ese sentido, es indispensable conocer los orígenes del estudio de las políticas, de tal manera que permita a este trabajo contar con los elementos teóricos que den sustento a las preguntas de investigación establecidas para la indagación.

1.1 El inicio de los estudios

El origen del estudio de las políticas surge en los Estados Unidos, durante los años setenta. Principalmente tarea llevada a cabo por politólogos, sociólogos y economistas que en los años setenta se interesaron por realizar estudios relativos a la acción pública (Roth, 2000). Dicha tendencia o corriente analítica se expandió a Europa, principalmente en los países escandinavos y a Gran Bretaña, y posteriormente llegó a Alemania para de ahí difundirse por todo el mundo. De acuerdo con Roth (2000), esta temática se ha vuelto planetaria desde la década de los años ochenta, ya que ha sido recurrente en los congresos mundiales de sociología y de ciencia política.

En el caso de Latinoamérica, los primeros trabajos realizados por investigadores se enfocaron a los “estudios clásicos de la ciencia administrativa como el análisis de las especificidades de la burocracia estatal en América Latina” (Roth, 2002, p. 11). Los primeros estudios trataban de analizar los factores que determinan las decisiones que daban pauta a las políticas. Se partía de la hipótesis de que si se tomaban <buenas decisiones>, entonces se podría llegar a tener <buenos resultados> en materia política. No obstante, este vínculo (causa-efecto) no permitía identificar por qué se tenían ciertos resultados, ya que, aunque se hubieran tomado buenas decisiones, los resultados no siempre eran buenos, limitando la explicación sobre los hechos observados.

En América Latina, las primeras investigaciones se llevaron a cabo por Oszlak (1979; 1986) y Kliksberg (1971), quienes realizaron estudios sobre las relaciones entre burocracia, Estado y sociedad civil. En México, destaca la importante labor de divulgación que realizó Luis F. Aguilar Villanueva a partir de los años ochenta. Dichos estudios demostraron “la distancia que existe entre las intenciones iniciales del Estado o del legislador y las realizaciones concretas” (Roth, 2016). Resultados que son evidentes, considerando la diferencia entre las intenciones expresadas por los actores políticos en <<las campañas>> y su traducción en acciones concretas una vez que han asumido el cargo, sobre todo en el caso mexicano. De ahí que, el análisis de política resulta un insumo fundamental para el debate político basado en argumentos fincados en evidencias y pruebas científicas.

El tema central del análisis de política, “es el mismo que el de la ciencia económica: el problema de la distribución de los recursos entre distintos fines” (Roth, 2016). En México, el estudio de las políticas surge en el contexto de una de las crisis económicas vividas más fuertemente: la crisis económica de 1982.

Para poder precisar los ámbitos de estudio de la política, se dilucidaron desde los años cincuenta, algunas discusiones relativas a la terminología; ubicando a la política (*politics* en inglés), como la actividad política de donde emanan las decisiones, posteriormente se identificaron las políticas públicas (*policies*) como las variables dependientes de la actividad; y finalmente; el estudio de la política como producto (*policy*) de las variables de la actividad política.

Para Aguilar, la definición descriptiva (no teórica) de lo que es una política pública se puede reconocer como:

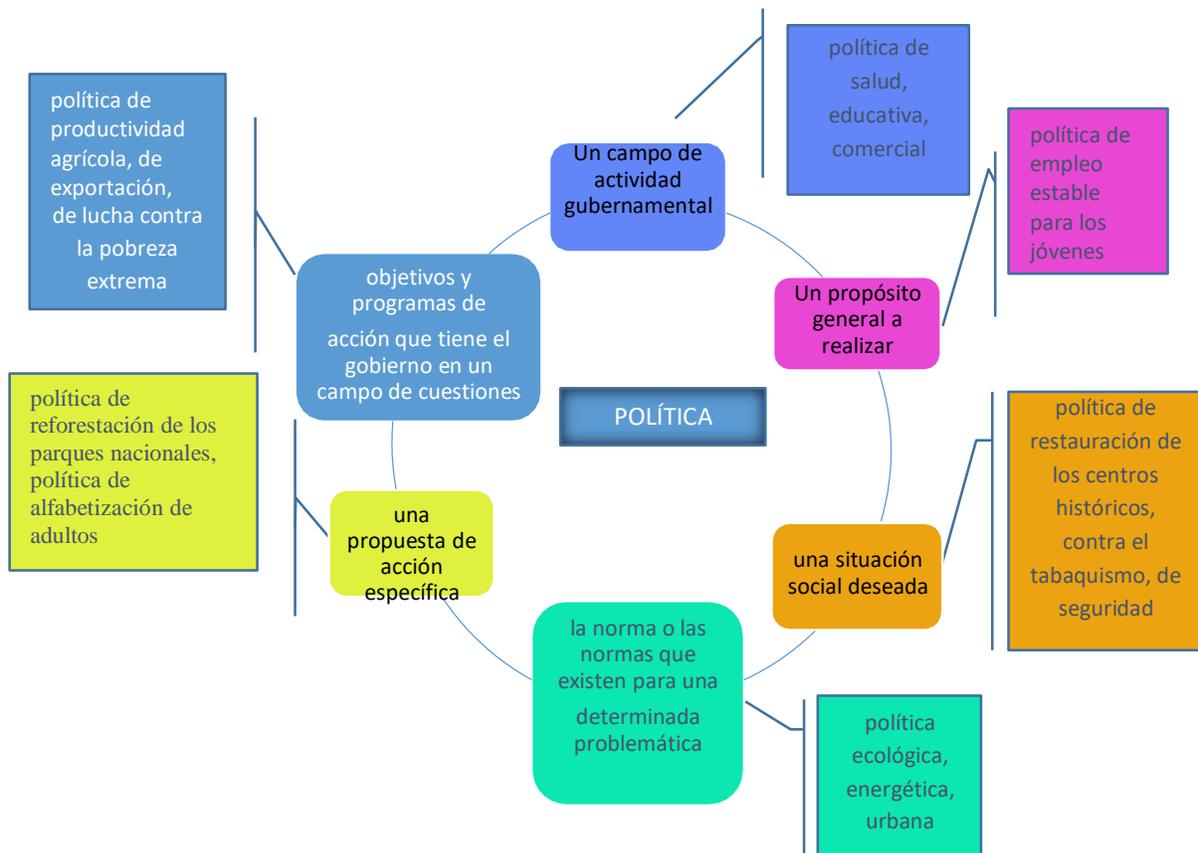
- a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores

sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar,2017).

La constante en los cuatro primeros incisos que considera Aguilar, es lo que se refiere a las acciones, mismas que presentan algunos adjetivos como: intencional y causal, que forman parte de la interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía, mismas que son decididas por las autoridades legítimas y que son ejecutadas por actores gubernamentales. Acciones que dan forma a un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. Con lo anterior, se delimita lo que son las políticas públicas, en las que sólo se consideran políticas públicas a aquellas que cubren las características mencionadas.

Se debe agregar que, para poder definir con claridad lo que es la política, es necesario referirse a los principales exponentes. Por ejemplo, Subirats (1989) y Hogwood-Gunn (1984), identifican las distintas aristas donde permea la política y que a continuación se presentan:

1. Aristas de la política



Fuente: Aguilar, 1996. p. 5

Como puede observarse, en la política permean múltiples ámbitos (sociales, económicos, educativos, ambientales, etcétera), de ahí que la política puede contar con elementos que permiten su definición, donde se considera a los reglamentos y programas de manera individual o en conjunto, dado que éstos representan las decisiones tomadas por un gobierno en particular y la forma de llevarlas a la práctica (acción). Además, en los reglamentos y programas es donde usualmente se establecen los fines, objetivos y metas a lograr en cada situación específica.

No obstante, a decir de Roth (2016), actualmente el papel que juega el Estado en el contexto político y económico internacional se ha complejizado, ya que, además de atender las nuevas exigencias nacionales, regionales y locales, con la finalidad de aumentar la democracia, la participación, la autonomía; también deberá de tomar en cuenta las demandas de protección al medio ambiente. Lo cual conlleva a enfrentar problemas de muy distinto orden.

En menester reconocer que los elementos fundamentales a través de los cuales el Estado interviene para poner en marcha las políticas son *las leyes, el derecho general y las instituciones*. En donde:

a) Las leyes son los mecanismos de regulación en las áreas en que se trate. En el caso de este estudio, se trata del área o sector educativo, específicamente en el nivel de la educación superior.

b) El derecho general, coadyuva para poder poner en marcha esas leyes que habrán de implementarse.

c) Las instituciones, que son las responsables de llevar a cabo las acciones que permitan regular y distribuir los recursos con los que se cuenta.

En conclusión, se puede decir que las políticas públicas se entenderán como:

“Programas de acciones, que representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de reglas de juego operantes hasta entonces” (Roth, 2016).

De esta manera se define que es el Estado quien emite las leyes, normas, reglamentos, etcétera, mismas que en ocasiones pretenden modificar los comportamientos de los actores a quienes va dirigido. De ahí, que las investigaciones sobre la implementación de las políticas, procuren establecer la forma o medida en que las organizaciones son capaces de responder a las nuevas reglas, conjuntando los recursos existentes (materiales, humanos y financieros) para llevar a cabo los objetivos explícitos.

Por su parte, las políticas también pueden ser vistas como teorías tentativas relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y con el funcionamiento de las instituciones sociales. Asimismo, se considera que el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas (Majone, 1992).

El ser vistas como teorías tentativas, se adecua a lo que las políticas de educación superior surgidas en la década de los 80's representan en el caso mexicano. No obstante, en los hechos, la implementación de las políticas usualmente genera nueva forma de relación entre el Estado y las Universidades, principalmente las públicas, dado que son éstas las que están más expuestas a las decisiones del gobierno en razón de que reciben financiamiento público. Asimismo, se aprecia que en el proceso de implementación de las políticas, muchas veces sugen actores que suman complejidad, como es el caso de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de educación Superior (ANUIES) que se sumaron al debate en el contexto mexicano, constituyéndose como un agente activo en el proceso de implementación de la política pública del Estado. Debido a dicha interacción, el problema de la calidad educativa en la actualidad no es solamente un problema social o una preocupación del gobierno, sino un tema de agenda pública que involucra amuy diversos actores. En este sentido el análisis de las políticas educativas posibilita la comprensión acerca del Estado y sus acciones, pero también del papel que desempeñan diferentes actores durante el proceso de implementación de las políticas.

No obstante, para estudiar lo concerniente a los procesos de la implementación de políticas, es preciso conocer ciertas etapas que los investigadores han identificado y son: a) los problemas públicos y agenda de gobierno, b) el proceso de elaboración de las políticas, y c) la implementación de las políticas y su evaluación. A continuación, se presentan estas etapas, iniciando con una definición de lo que se entiende como transferencia de las políticas.

1.2 Transferencia de Políticas

La *transferencia* es un término vinculado al verbo *transferir*, que significa trasladar o enviar una cosa desde un sitio hacia otro, conceder un dominio o un derecho. El término es muy habitual en el ámbito del comercio y los negocios, donde se utiliza para nombrar la operación consistente en transferir una suma de dinero de una cuenta de un banco a otra (definición, 2014). No obstante, en el ámbito educativo, Marginson y Ordorika (2010) la utilizan para hablar sobre la forma en que se ha dado la transferencia de políticas. Lo cual, según estos autores tiene que ver con la hegemonía global que ejercen las universidades de investigación de Estados Unidos y que se difunde como un modelo para el resto de instituciones de educación superior en el mundo, Es decir, éstas instituciones actúan como un campo mundial de poder, debido a “el proceso desigual de convergencia económica y cultural conocido como globalización”.

En la difusión de este modelo de universidad, algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros, han jugado un papel relevante, configurando el deber ser de las políticas para la educación superior, las cuales, han llegado a permear y definir los espacios intelectuales y culturales sobre este tema en todo el mundo. Lo anterior, es lo que da cabida a la transferencia de políticas. Pues el modelo permea y da orientaciones sobre la forma en que se debe invertir y desarrollar el sistema educativo en diversas partes del mundo.

En este sentido, Estados Unidos ha sido el país vanguardista, el cual ha realizado un enorme gasto en la investigación básica en sus universidades; por lo que se podría decir que ha dominado en temáticas tales como las ciencias físicas, naturales y sociales, así como la medicina y otros campos de investigación que resultan menos onerosos, como es el educativo. En consecuencia, Estados Unidos ha atraído a estudiantes de todo el mundo que buscan trabajar en proyectos de investigación y obtener sus títulos de posgrado.

Esta es una de las principales razones por las que otros países buscan copiar este modelo, sea para contrarrestar la hegemonía económica mediante la producción del mismo tipo de fuerza laboral (innovadora y calificada) y/o para promover la generación de innovaciones altamente redituables que impulsen el crecimiento económico.

Al respecto, por ejemplo, se puede mencionar el caso de Brasil, que es un país “que aspira desde hace mucho tiempo a ser competitivo en ramas industriales tecnológicamente sofisticadas como la producción de armas cortas, la fabricación de aviones comerciales ligeros, cajeros automáticos, programas informáticos, así como la refinación y exploración petrolera” (Marginson y Ordorika, 2010:13). Es decir, procura en medida de lo posible, seguir los pasos de los Estados Unidos.

Al respecto, uno de los indicadores que sirven como referencia para dar cuenta de la hegemonía educativa de los Estados Unidos, es la magnitud del gasto que destina este país en ciencia y tecnología. Donde, según datos de la OCDE (2009), se aprecia que, en 2008, en términos de PPA dólares (Paridad de Poder Adquisitivo), Estados Unidos invirtió en Investigación y Desarrollo (ID) tres veces más que China, 15 veces más que Rusia y 70 veces más que México. Con relación al Producto Interno Bruto (PIB), mientras China y Rusia invierten 1.3 y 1.2 por ciento respectivamente, México invirtió el 0.5 por ciento, Brasil el 1 por ciento y en India se invirtió 0.7 por ciento.

Cómo se puede observar, México es el país que menos ha invertido en Investigación y Desarrollo. Esto muestra que, aunque existan políticas que intenten “mejorar la calidad de la educación”, es muy difícil poder lograrlo. En el caso de la educación superior, es a partir de los años ochenta que se definen una serie de políticas educativas con el objetivo de mejorar la calidad educativa; no obstante, esto no ha permitido que se logren los efectos esperados.

Algunos de los investigadores que se han dado a la tarea de explicar el fenómeno de la transferencia de las políticas son Evans (2004) y Becerra (2002), los cuales aluden a que el concepto de transferencia de políticas no es nuevo, sino que es un proceso que se ha dado debido a que en otros países se han enfrentado situaciones problemáticas y han afrontado la situación de una manera “exitosa”. De ahí que los países que se enfrentan a problemas iguales, similares o parecidos, optan por adoptar o implementar la política del país en referencia.

Evans (2004) plantea que la transferencia es una práctica que se ha dado desde las antiguas civilizaciones; no obstante, Becerra (2002) pone el énfasis en que esta práctica se da con mayor frecuencia después de la segunda guerra mundial, debido a que a partir de ese momento los procesos de comunicación se agilizan y permiten que se conozca con mayor rapidez lo que acontece en otros lugares. Asimismo, expone que la transferencia de políticas se da en varios ámbitos, pero sobre todo en el ámbito ambiental, ya que en países del viejo mundo se enfrentaron a problemas ambientales que tuvieron que atender mucho antes que otros países.

De acuerdo con Evans (2004), la transferencia de políticas, también tiene que ver con lo siguiente:

- i) Es un proceso que sigue lo que ha ocurrido en diferentes estados y es consecuencia de la globalización. Tal es el caso. Cuando se habla de geopolítica, política de integración, institucionalización de normas financieras y de la comunicación global.
- ii) Es un proceso interno con referente externo que ha ocurrido en algunos estados, en diferentes grados, en diferentes países con consecuencias diferentes de los impactos en los procesos de privatización, de mercadotecnia de servicios públicos, y descentralización de la estructura organizacional.
- iii) La nueva tecnología ha impactado en el trabajo, servicios y actividades comerciales de organizaciones públicas y ha creado nuevas formas atractivas de desarrollar buenas políticas.
- iv) Los cambios de gobiernos tradicionales a gobiernos colaborativos, han incrementado a más actores no estatales para la creación de buenas políticas, y han creado nuevas oportunidades para el aprendizaje del sector político.
- v) La inclusión multicultural y multiétnica en su carácter de libre democracia ha creado nuevos cambios en la administración pública, así como mejores transacciones a través de líneas racionales considerando lo positivos y negativo de experiencias internacionales.
- vi) La agenda política en general, pero no en todas, los países han empezado a incluir internacionalmente considerando; la estabilidad económica, una dirección pública basada en la mejora, eficiencia y efectividad, cambios en los énfasis para la intervención

gubernamental en los ideales de la educación, formación e infraestructura no vista como intervención industrial,

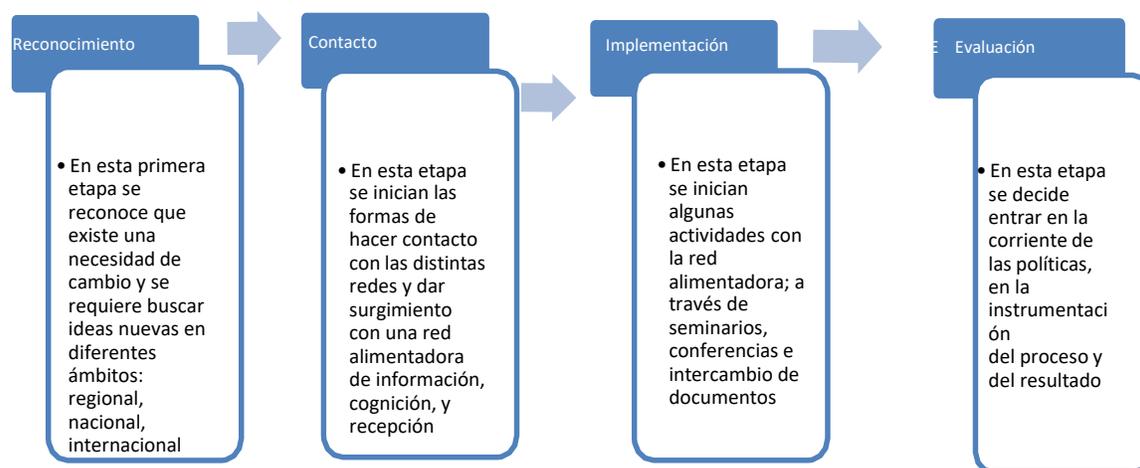
Por su parte, Becerra (2002) plantea que la transferencia de políticas tiene algunas características tales como:

- Puede ser voluntaria o coercitiva; voluntaria cuando la decisión es tomada libremente, coercitiva cuando tiende a imponer los costos de política de quien la adopta y los beneficios son para el agente que las transfiere.
- Puede ser directa o indirecta; directa cuando un gobierno obliga a otro a adoptar una política en específico e indirecta cuando factores como el consenso internacional (por cambios tecnológicos o restricciones económicas) obligan a un agente a transferir una política; ambas son resultado de una distribución de poder desigual.

Las características mencionadas, tienen relación con la forma en que se gobierne en cada Estado (nación), así como lo plantea Lindblom (1991), cuando menciona que las políticas y sus resultados difieren entre los sistemas democráticos y en los autoritarios; así como las negociaciones que den para la transferencia.

Así mismo, Becerra (2002) identifica cuatro etapas fundamentales en los procesos de transferencia de las políticas y menciona la complejidad que se circunscribe a cada etapa, puesto que en cada una de ellas intervienen diferentes actores, situaciones, circunstancias, además de los diferentes motivos que orientaron la transferencia de la política.

2. Etapas de la transferencia de políticas



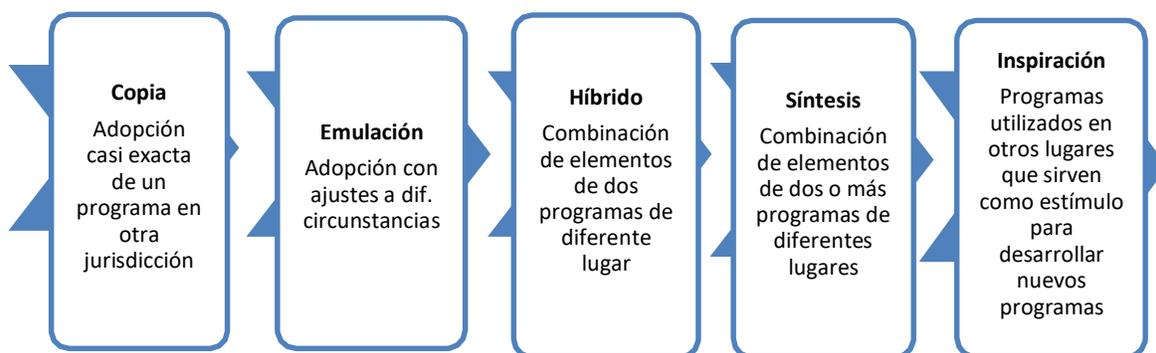
0Fuente: Becerra (2002)

Una de las motivaciones por las que los estados/países optan por la transferencia de políticas es porque consideran que comparten problemas que se perciben comunes a los del país que sirve de referencia, ya sea que se trate de experiencias exitosas o no. Es decir, las

experiencias de los otros países se toman como inspiración para poder atender situaciones consideradas comunes. Lo anterior, es particularmente cierto en el caso de los problemas ambientales, dado que se asume que estos resultan comunes en muchos países; pero, también, esto suele ocurrir en el ámbito educativo, dado que la forma de enfrentar los problemas en este sector parece indicar que la transferencia de políticas es una práctica más común de lo que pudiera pensarse.

Por otra parte, Becerra (2002) brinda diferentes formas a través de las cuales se lleva a cabo la transferencia de política, mismas que determinan los resultados que se generen. Estas diferencias son las que sirven para identificar la forma en que se han transferido las políticas. En este sentido, las características que definen la forma en que son transferidas las políticas son las que servirán de base para identificar la forma en que se han transferido las políticas de la educación superior a la educación normal. Estas formas son:

3. Formas de transferencia



Fuente: Becerra (2000)

De acuerdo al esquema anterior, se observa que las formas de transferencia de políticas parecen tener cierto grado de similitud con el programa –política- original. Es como si se tratara de fotocopias, la primera forma se trata de una fotocopia casi idéntica al original, pero conforme se van sacando más fotocopias se va degradando la forma con respecto al modelo original y empiezan a aparecer adecuaciones que se alejan cada vez más del modelo original. En este sentido, el primer tipo de transferencia (copia) se traspasa casi igual al original, incluso tal vez se pueda correr el riesgo de confundirlas, pero cuando se trata de una síntesis o una inspiración, las políticas se alejan mucho de la idea original, lo que permitirá que sirvan de fundamento para desarrollar nuevos programas que atiendan de manera puntual las necesidades contextuales.

No obstante, Becerra (2002) señala tres argumentos que son considerados en la transferencia de políticas en diferentes países; es decir, que sirven para decidir cómo se toman las decisiones para elegir la forma en que se adoptará la transferencia.

Primero.- Los Estados que se encuentran en un mismo nivel de desarrollo se enfrentan a problemas similares, para los cuales se encuentra un número limitado de soluciones.

Segundo.- La adopción de la política por un Estado trae consigo externalidades por la interdependencia, lo que implica ciertos costos como la poca aceptación de una política.

Tercero.- El fenómeno de adopción secuencial en términos de comunicación transnacional se traduce en exportación de conocimiento.

Estos son las razones por las que los países/estados toman la decisión de transferir las políticas, en el primer caso, el relacionado con el nivel de desarrollo, es que las condiciones económicas y sociales pueden ocasionar que la problemática presentada en ambos países sea similar, por lo cual, al encontrar una <política solución> que ha atendido dicha necesidad en el otro país, la decisión de la transferencia parte del razonamiento de que la política puede ser replicada. En el segundo caso, la decisión tiene que ver con la relación que exista con <el otro>, y que de ello se derive el motivo de replicar dicha política, aunque esto conlleva costos en la implementación relativos a la poca aceptación de la misma. Es decir, como el caso de México, que en muchos casos se han implementado políticas por sólo el hecho de pertenecer a la OCDE, quien marca líneas generales a los países miembros, independientemente de sus condiciones y de sus necesidades. Finalmente, en el tercer caso, la adopción secuencial de la política se da en términos de comunicación transnacional, tiene que ver con los países hegemónicos, los cuales trazan estándares que se convierten en exportación de conocimiento, como ha sido el caso de los Estados Unidos, los cuales han sido exportadores de líneas de conocimiento en varios aspectos; los resultados de investigaciones, el financiamiento otorgado a la educación superior, los temas de acreditación y evaluación de instituciones, mismas que se han replicado en varios países, incluso en México.

Finalmente, se puede decir que, las cinco formas de transferir las políticas determinan el grado de intensidad en los resultados obtenidos por la implementación. A decir de la autora, ello tiene que ver con el uso de emulación y de híbridos, ya que si éstos son positivos aporta conocimientos ya utilizados; sin embargo, una copia exacta no sería deseable, ya que las circunstancias entre dos países no resultan generalmente exactas, por ende, los efectos y resultados no pueden ser iguales a como se dieron en el país exportador de la política.

Aunque este es el tema central del trabajo, es necesario revisar lo referente al tema de las políticas; en este sentido a continuación se presenta lo relativo al proceso en que se construyen, ya que eso también es un elemento importante al evaluar los resultados de las políticas en cuestión.

1.3 Etapas de las políticas públicas

En este apartado se mencionarán tres etapas² consideradas imprescindibles para comprender el proceso en que se conciben las políticas y los actores que intervienen en ellas para su realización. Es menester señalar que este proceso no es lineal, más bien, se trata de un proceso circular en el que las mismas etapas son nutridas, cambiadas o mejoradas para poder aplicarse en un campo determinado -en este caso el educativo-.

El estudio de la hechura de las políticas tiene ver con mostrar la evidencia de “por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o tal vez simplemente rutinaria” (Aguilar, 1996, p. 8). A continuación, se expondrá lo que se ha identificado y definido como las arenas políticas, los tipos de políticas y su clasificación. Lo anterior es importante, dado que hay que tomar en cuenta que “una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual” (Aguilar, 1996).

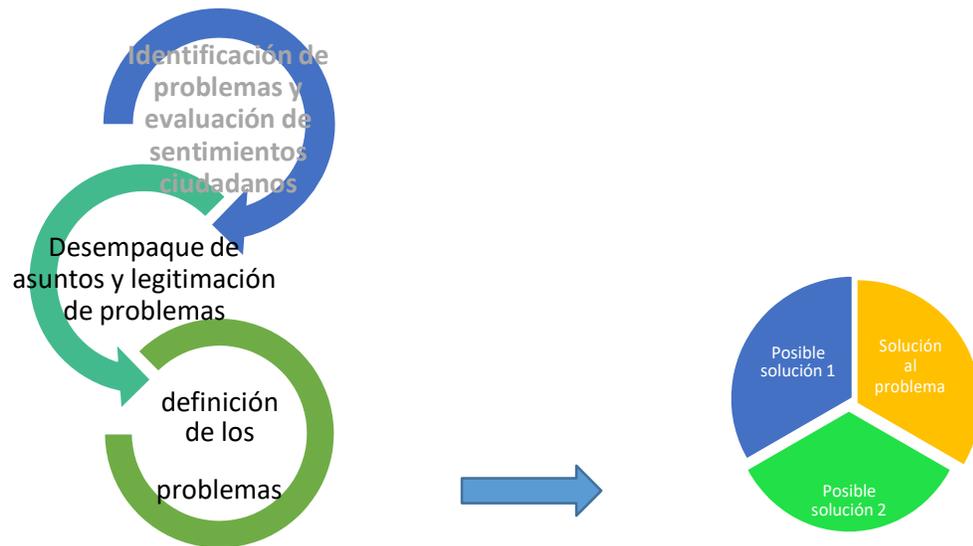
1.3.1 Los problemas públicos y la agenda de gobierno

Uno de los temas relativos a las políticas, tiene que ver con la definición de los problemas públicos y cómo éstos son considerados dentro de lo que se conoce como <agenda de gobierno>. Son aspectos que sientan las bases en la definición de la hechura de las políticas, las cuales atenderán problemas o necesidades sociales, por lo que se conocen como problemas públicos. En este apartado se presenta la forma en que se definen los problemas o necesidades sociales; así como la forma en que se detectan para ser incluidos en la denominada agenda de gobierno, misma que es la base de la hechura de las políticas y lo que finalmente lleva a la implementación de las políticas.

Para poder definir los problemas, considerados públicos, Bardach (1993) presenta algunas reflexiones en torno a ellos para definirlos. Este autor menciona que muchos estudiosos del tema señalan la dificultad que genera la definición de problemas, no obstante, él apunta que esto es cierto sólo algunas veces y que a pesar de que la tarea para definir los problemas es ardua, no hay que olvidar que el verdadero reto del análisis y diseño de las políticas consiste en saber encontrar las soluciones. Asimismo, sugiere algunos aspectos que resultan relevantes para analizar la forma de definir los problemas. Los cuales a groso modo se presentan en el esquema siguiente.

² Las etapas mencionadas en este trabajo no son exhaustivas, responden al criterio de relevancia de quien presenta el trabajo para poder contar con un panorama que permita identificar las etapas sobre las que se fundamenta la presente investigación.

No. 4 Identificación de Problemas públicos



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el esquema anterior, como se puede observar, para poder llegar a plantear o definir la solución a los problemas sociales que se incluirán en la agenda de gobierno, Bardach (1993) indica que lo primero que se tiene que llevar a cabo es conocer y evaluar los sentimientos de los ciudadanos, para ello es necesario saber si existen sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía y que es lo que los origina.

En ese sentido, se reconoce que <el analista>³ no tiene la verdad acerca de los problemas sociales, por lo que deberá apoyarse con instrumentos como encuestas, además de ~~revisar bases de datos legales~~, como podrían ser denuncias, datos de inegi, etcétera. Lo cual permita, como señala Subirats (1992), “construir los problemas a plantear y resolver”. Esto es importante, dado que como Dunn indica, “se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados” (Subirats, 1992: 48). Por lo anterior, es que se considera fundamental la definición precisa de los problemas ya que, al lograr concretar la

³ Bardach menciona que debe ser un analista el que realice la acción de identificación de problemas y/o necesidades sociales, ya que de ello depende que exista un mayor acercamiento a la realidad de éstos. El analista debe contar con la formación tanto académica como experimental en el campo de la investigación social, de tal manera que le permita recabar información veraz y fidedigna y poder emitir resultados confiables con la rigurosidad académica que se requiere.

problemática a atender, se pueden plantear las posibles soluciones y aunque éstas puedan ser erróneas, causaran menos daño que si la problemática detectada fuera errónea.

Lo anterior, permite al analista contar con “la estimación de la extensión, intensidad y calidad de la gente sobre la condición o situación de vida que les afecta” (Aguilar, 1993, p. 3); es decir, un mayor acercamiento de la realidad social y con ello, contar con información que le permita definir los problemas que se necesitan atender. No obstante, es importante tener en cuenta que existen algunas dificultades para precisar los problemas, por lo cual Bardach propone tener en cuenta algunos aspectos que eviten la suboptimización⁴ en la exploración de soluciones. Es decir, sugiere:

“evaluar el ámbito, carácter, e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas; “desempacar” una buena definición del problema del paquete de cuestiones retóricamente definidas; evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema; deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público” (Aguilar, 1993, p. 7).

Como se aprecia, estas recomendaciones sólo las podría realizar un analista que cuente con la formación necesaria para llevar a cabo las evaluaciones sugeridas; no obstante, la complejidad no solo radica en la definición de los problemas, sino también en elegir la “mejor solución”. Por lo anterior, una vez que el analista definió el problema de la manera más sobria e imparcial posible, el siguiente paso consiste en <desempacar el asunto>; es decir, desechar aquellos elementos causales y descriptivos a los que erróneamente se les atribuye el problema y dejar sólo aquellos que verdaderamente constituyen la fuente del problema.

Si bien, se considera que los problemas tienen su origen en los sentimientos de los ciudadanos, es conveniente resaltar que pueden llegar a presentarse discordancias entre éstos y el analista con respecto a la identificación de las causas del problema, así como de las soluciones. Esto ocurre porque la percepción de las personas no siempre es la misma, de ahí que el analista puede diferir con la forma en que percibe el problema la ciudadanía u otros de los actores que participan en el diálogo político. Por lo anterior, el analista debe actuar de la forma más <sobria e imparcial> que le sea posible en la identificación de las causas y de la solución a los problemas.

Asimismo, Subirats (1992) nos advierte que la forma de definir los problemas con los que se enfrenta la Administración Pública, también tiene que ver con la forma en que interpretamos la conducta humana. Por lo cual, la intervención del gobierno para atender las

⁴ La suboptimización la define Bardach, como aquella mirada que no considera de manera amplia y con los elementos que justifiquen para emitir una reflexión, por lo que la suboptimización constituye una manera limitada tanto de ver la realidad, como de su atención.

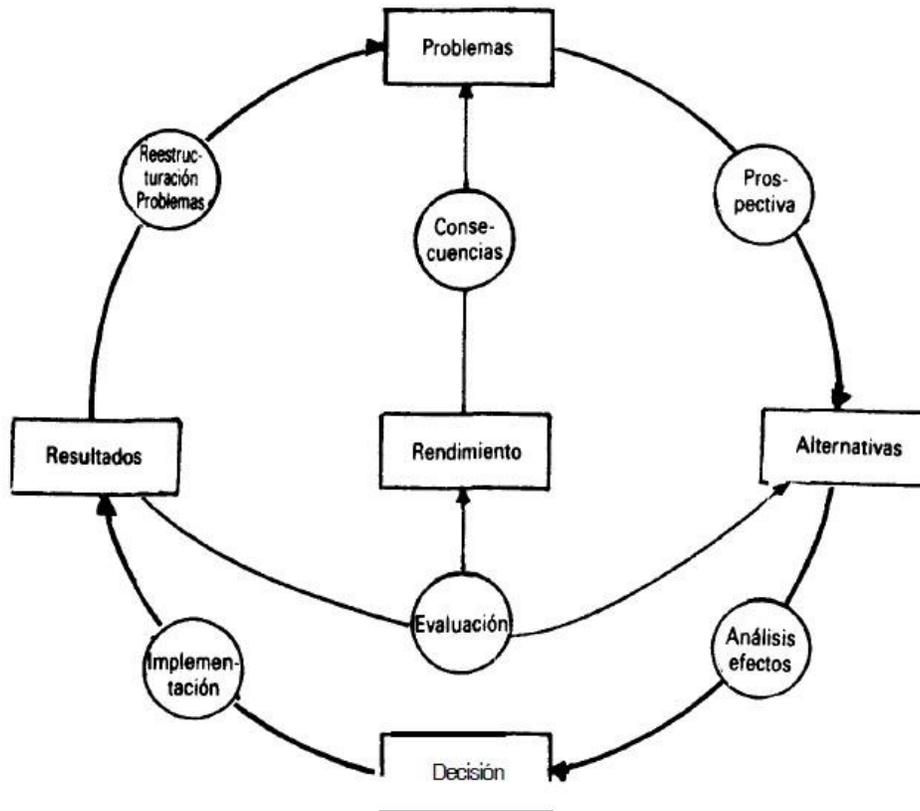
necesidades o problemas detectados está vinculada con la forma de ver del analista y con la asignación de prioridades por parte de la administración en turno. Cabe destacar, que los problemas relacionados con las políticas públicas son casi siempre interdependientes con otros factores; por ejemplo, cuando se trata de atender un problema de desempleo se debe tomar en cuenta que éste se encuentra relacionado por un conjunto de factores, por lo que se requiere la visión holista del analista para poder atender el problema. De esta forma, se evita lo que Bardach denota como suboptimización o perniciosa segmentación. Al respecto, Ackoff menciona que “es más sencillo resolver un conjunto de problemas que tratar de enfrentarse únicamente con el más aparente” (Subirats, 1992: 49).

Una vez definido el problema público que se va a atender, Bardach menciona la importancia de “desempacar el asunto”, se refiere a que el analista debe delimitar aquellos sentimientos de malestar, incomodidad, inconformidad, etcétera que se asocian con el problema pero que no se refieren a sus causas; sino a cuestiones que los ciudadanos perciben como remedios para mejorar la situación.

Al respecto, Subirats (1992) señala que para que los problemas lleguen a ser considerados como parte de la agenda pública tiene que ver con varios factores, entre los que se pueden mencionar la limitación de recursos, la falta de voluntad política, la presión ejercida por distintos sectores sociales, etcétera. Los cuales, pueden intervenir para que el tema no sea incluido como parte de la agenda, aun cuando sea considerado como algo importante. En este sentido, Subirats afirma que la inclusión de los problemas en la agenda pública dependerá del “número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización” (Subirats, 1992: 55).

A continuación, se presenta un esquema donde se muestra la complejidad y la trascendencia de lograr una buena definición de los problemas que deben ser atendidos y considerados como parte de la agenda pública. Importancia que radica en que a partir de ellos se tomaran decisiones para generar programas, leyes, normas, etcétera; así como porque constituyen la base de las políticas que habrán de ponerse en marcha <implementarse> en la población objetivo.

No. 5 Proceso para identificación de problemas para la definición de políticas



Fuente: Subirats (1992) esquema de análisis de las políticas públicas.

Lo anterior, muestra que uno de los pasos fundamentales en la elaboración de las políticas es la identificación y definición de los problemas, que en este caso son problemas educativos. La identificación pertinente de los problemas existentes en el ámbito educativo sirve de base para la elaboración de las políticas que han de orientar las acciones tendientes a mejorar dichos problemas. Por lo que a continuación se mostrará el proceso a seguir para la elaboración de las políticas.

1.3.2 La elaboración de las políticas públicas

Una vez que se han definido los problemas públicos que deberán ser atendidos por la autoridad correspondiente, la siguiente fase tiene que ver con la elaboración de políticas públicas. Al respecto, Limblom (1991) indica que, aunque en diferentes momentos históricos pensadores como Platón, Maquiavelo, Rosseau se cuestionaban acerca el poder y la justicia, existía poco interés por la elaboración de las políticas. Probablemente, esto se debe a que usualmente no se cuestiona la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas

públicas, como llevan a cabo el proceso de su elaboración y como programan su operabilidad. Es decir, existía plena confianza en que los gobernantes sabían lo que les convenía a los ciudadanos y de que sus propuestas les resultaban favorables. Uno de los pocos autores que abordó el tema, fue Adam Smith en la “Riqueza de las Naciones”, donde menciona las deficiencias que presentan las políticas comerciales; e incluso, cuestiona la capacidad del gobierno para decidir sobre la política económica y sugiere que esta debería de ser controlada por el mercado.

En el estudio de la elaboración de las políticas, lo fundamental es “entender quién y cómo se elaboran las políticas, entender las características de los participantes, en que fases y en que papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros” (Lindblom, 1991). Existen muy diferentes actores que intervienen en el proceso de elaboración de las políticas, los ciudadanos, líderes de grupos de interés, legisladores, miembros de partidos políticos, jueces, funcionarios, expertos técnicos y empresarios.

Con respecto a los actores, Aguilar (1996) menciona que no todos tienen el mismo interés por el poder, dado que sus conductas están sujetas al cálculo y las expectativas que realizan sobre las utilidades que les ofrece el poder público. Debido a lo anterior, la elaboración de políticas se realiza bajo un contexto donde los diversos actores luchan, resisten, negocian; lo cual forma parte de los juegos del poder.

En la etapa de elaboración de políticas, Lindblom (1991) considera cinco fases: 1) en la primera se estudia la aparición de los problemas y como éstos son dispuestos en <la agenda>, lo que sirve de insumo para la toma de decisiones políticas, 2) una vez seleccionados los temas o problemas en la agenda, se estudia cómo se abordan los temas que orientaran la acción, 3) se analiza la forma como proceden los legisladores para su aprobación, 4) posteriormente se estudia la forma en que los funcionarios implementan esas decisiones y 5) finalmente se realiza el ejercicio de evaluación de las políticas.

Cabe mencionar que estas fases son las que propone Lindblom, no obstante, existen otras propuestas al respecto, como Harold Lasswell que establece una secuencia de pasos a seguir: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término. No obstante, en este trabajo se acogerá la propuesta Lindblom, puesto que quien realiza el trabajo se identifica más con el concepto de proceso de las políticas, dado que éste se encuentra formado por etapas que se vinculan y retroalimentan para continuar y reiniciar el proceso, planteando nuevas formas de atender los problemas y necesidades del sector educativo.

En otras palabras, dicho proceso se relaciona por las cuestiones en que la política quiere tratar ciertos asuntos y los objetivos que se persigan para los grupos o sectores involucrados en ella. En ese sentido, se configuran distintas y varias estructuras de poder,

dependiendo de la naturaleza del asunto en disputa y el tipo de respuesta de la política en juego.

Lowi (en Aguilar, 1996) insistió en que es más apropiado hacer énfasis en la diferenciación y por consiguiente hablar de políticas, teniendo en cuenta esto, propuso la clasificación de las políticas conforme a los impactos identificados en los costos y beneficios que los grupos a los que iban dirigidas, esperan de ella.

Como resultado, la clasificación canónica de políticas de Lowi las divide en tres tipos: *regulatorias*, *distributivas* y *redistributivas*. Las políticas regulatorias es una arena caracterizada por el conflicto y negociación entre los grupos de poder, se puede decir que responde a los intereses contrapuestos de los grupos participantes, arman <coaliciones> donde el beneficio es mutuo, pero donde de igual manera hay afectados. El liderazgo es pasajero, ya que sólo responde a defender la temática en disputa, una vez lograda la negociación se disuelve. El caso contrario sucede con las políticas distributivas, ya que en éstas existe una relativa estabilidad en la negociación, aparecen acuerdos de apoyo recíproco entre demandantes opuestos, los liderazgos son efímeros, ya que sólo intervienen para llegar a acuerdos de los temas que requieren de la división de los recursos públicos. Con relación a las políticas redistributivas, éstas suelen ser radicales, es decir, el poder juega un papel preponderante y en consecuencia el liderazgo es un elemento fundamental. Aquí lo que se persigue son “las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas” (Aguilar, 1996: 9); por lo tanto, la arena se vuelve sumamente conflictiva y frontal. A decir de Aguilar, es “semejante a la clásica lucha de clases del marxismo”. El resultado de estas políticas conlleva a una afectación de numerosos sectores de la población en puntos cruciales de su existencia social; “los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales” (Aguilar, 1996: 9).

Para Lowi, los lugares institucionales en donde se enfrentan estas arenas son diferentes; para el caso de las regulatorias, es en el pleno del Congreso, para las distributivas son las oficinas administrativas del Ejecutivo y de las Comisiones del Congreso; y para las arenas redistributivas, es el Poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales, primordialmente. No obstante, de manera somera la forma como se han llevado a cabo las arenas políticas en México, pareciera que éstas se ubican como redistributivas, dado que lo que ha predominado es la afectación a los sectores o grupos dominados, posicionando como sustancial el poder y el prestigio de los grupos que formulan las políticas.

En un trabajo posterior, Lowi presenta otra clasificación de políticas, considerando que las “políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad” (Aguilar, 1996:9). En este sentido, ahora las políticas esperables se encuentran determinadas por el tipo de coerción que el gobierno ejerza en las conductas de los participantes o en los contextos en donde se lleven a cabo. La coacción

se denotará como *horizontal* en cuanto a su extensión y alcance; y como vertical en cuanto a su intensidad y fuerza (Aguilar, 1996).

Otro aspecto importante que refiere Aguilar (1996), es que las políticas se pueden ver desde diferentes lentes (teorías)⁵ que permiten explicar el proceso de elaboración de las mismas; no obstante, para efectos de este trabajo, baste con mencionar la clasificación de Lowi, misma que permite mostrar un enfoque para las hechuras de las políticas. Además, cabe advertir que no se hablará de manera exhaustiva de esta etapa, dado que el tema central de este trabajo se refiere a la etapa de la implementación, misma que se presentará a continuación.

1.3.3 La implementación de las políticas y su evaluación

El estudio de la implementación de políticas se ha llevado a cabo desde los años 70's, permitiendo identificar puntos importantes a considerar sobre este proceso. Uno tiene que ver con la conceptualización del término, de manera general se puede decir que la implementación es la forma en que se llevan a cabo las acciones emanadas de las decisiones tomadas por "la autoridad". Al respecto, Van Meter y Van Horn hacen una advertencia, indicando que en la bibliografía se presenta diversos significados del concepto de implementación; no obstante, también precisan que la implementación de las políticas comprende "aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos" (citados en Aguilar, 2007, p. 99).

Cabe destacar, que estos autores hacen énfasis en tres elementos distintivos de la noción de la implementación: en primer lugar, las acciones que son las que se quiere realizar; en segundo, los individuos o grupos, -según sea el caso- quienes realizan las acciones; por último, los objetivos previamente decididos, que son los que guiarán las acciones.

De igual forma, Subirats menciona que desde los años 70's, algunos autores anglosajones recurrieron a la noción de *implementation* para referirse a todas aquellas actividades de cumplimiento de una legislación. Para este autor, la noción de implementación se entiende como: "el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública" (Subirats, 2008:179).

Para Subirats, la implementación tiene que ver con la realización de acciones que emanan de los objetivos de una política pública; es decir, no se puede estudiar la implementación de una manera aislada dado que es importante tomar en cuenta las ideas que dieron pauta. De igual forma, Elmore indica que "la preocupación en torno de la

⁵ Por ejemplo, el ILPES-CEPAL, plantea la hechura de las políticas desde el enfoque de la planificación para el desarrollo y la gestión por resultados, plantea las políticas presupuestarias y gestión por resultados; el cual se vincula al enfoque económico.

implementación de los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución” (Aguilar, 2007: 185).

Por otra parte, Subirats advierte que estudiar la implementación no incluye lo relativo a la creación de reglas, plantea que hay que distinguir la fase de hechura de las políticas de la puesta en marcha de las mismas. No obstante, sobre este vínculo, los analistas que recientemente han estudiado este tema, han prestado atención a los impactos o efectos que tienen las políticas en la población objetivo y en los problemas que se pretendían atender. En ese tenor, resulta importante puntualizar que en los años 80’s, cuando se inició el estudio de la política en México, sólo se atendía el diseño (primera etapa de las políticas) y posteriormente a los resultados. En consecuencia, se aludía a la importancia que esta información tenía para la administración, la cual se encargaría de tomar las decisiones para llevar a cabo las acciones. Sin embargo, es claro que entre el diseño y los resultados se encuentran las acciones que se requiere llevar a cabo para el logro de los objetivos. En ese sentido, en la implementación son los individuos los que juegan un papel fundamental, ya que son quienes realizan las acciones que conlleven a cambios, que serán el resultado de las políticas.

Desde el punto de vista teórico, Rein y Ravonovitz, intentan desarrollar una perspectiva amplia donde opera la implementación. Inician por conceptualizar la noción de implementación identificando tres elementos: “1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas” (citados en Aguilar, 2007: 148). En este sentido, toman en cuenta no solamente las acciones de los actores, sino la forma en que se realizan esas acciones, caracterizadas por las relaciones de poder y negociación que se establecen de manera recíproca entre los actores.

Asimismo, consideran que los actores deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos que se relacionan entre sí: 1) el imperativo legal, 2) el imperativo racional burocrático y 3) el imperativo consensual. A decir de Rein y Ravonovitz, estos imperativos fundamentan la lógica de la implementación como un proceso; en el cual, se desahogan los conflictos. Estos imperativos son inherentes a cualquier política y donde, los intereses de los actores son los que van a determinar si se presentan complicaciones en alguno de ellos o no; no obstante, si se llegan a presentar tensiones, es el gobierno quien tiende a manejarlos (citados en Aguilar, 2007).

Por lo tanto, el binomio autoridad pública e interés público resulta interesante de estudiar dado que se percibe una distancia entre ambos. Para Aguilar (2007), esta es una de las grandes dificultades en la implementación de las políticas, particularmente en el ámbito local, donde los gobiernos a nivel estatal y los directores a nivel institucional muchas veces

anteponen sus intereses personales, particulares o partidistas (lo que el autor llama “ambigüedades corrosivas”), a los intereses sociales.

Tomando en cuenta que “la aparición de una nueva legislación puede modificar las redes de acción preexistentes” (Subirats, 2008), las tensiones pueden empezar a gestar desde antes de la puesta en marcha de la implementación, pues los involucrados empiezan a generar una serie de modalidades de interacción. Esto es así, dado que la legislación modifica las pautas de organización institucionales. Este sería el caso que analiza el presente trabajo, el cual trata de ver como nuevas reglas derivadas de una normatividad (transferida de otro subsistema educativo) se aplican con la finalidad de modificar las prácticas de los actores en la organización en que son impuestas, generando, a su vez, distintas reacciones.

Así es como nace una nueva dimensión de estudio en el análisis de las políticas, puesto que “ofrece al estudioso y al responsable de las políticas un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos” (Van Meter y Van Horn, citados en Aguilar, 2007: 102).

Por lo que se hace necesario conocer los enfoques a través de los cuales se lleva a cabo la implementación de las políticas, ya que de ello dependen los mecanismos y los resultados que se pueden obtener de la misma, por lo que a continuación se presentan las investigaciones que sustentan los enfoques hasta el momento identificados.

1.3.3.1 Enfoques de la implementación

Las primeras investigaciones empíricas acerca de la implementación daban por sentado que había una gran capacidad de la ley para intervenir y gobernar administrativamente la puesta en marcha de las decisiones políticas y administrativas. Uno de los primeros enfoques en reconocerse como tal, es el denominado como <teoría clásica>, que se basa en el déficit que plantea Subirats (2008). En este enfoque, ése déficit corresponde a las disfunciones que existen al realizar la implementación.

Con la finalidad de comprender la forma como sucede lo anterior, Mayntz hizo una propuesta de cuatro dimensiones en donde menciona los factores explicativos con relación a los productos⁶ y los efectos que éstos producen al implementarse (citado en Subirats, 2008).

⁶ Subirats refiere de forma metafórica a que las políticas son como productos que se crean y se ofertan como bienes o servicios que van a ser adquiridos, y el déficit de comparar lo que ofrece el producto con la forma en que lo ocupan, es de lo que trata la implementación.

Cuadro No.1 Dimensiones y factores de análisis de la implementación de políticas

Dimensiones con factores explicativos de la implementación			
La «estructura de los programas» a implementar	El «sistema administrativo de la implementación»	El peso económico, político y social de los grupos-objetivo	Las variables denominadas «de situación»
No solo se trata de los contenidos del programa; identifica la intención legislativa para su implementación y las modalidades o instrumentos de intervención, o los ajustes institucionales para tales legislaciones.	Se reconoce que las instituciones son organizaciones administrativas de las que depende la implementación, en los que intervienen las interacciones entre los agentes administrativos y los grupos sociales interesados.	Tiene que ver con el capital cultural que cuentan los individuos para influenciar o intervenir en la composición del tejido social, político y cultural en donde se lleva a cabo la implementación, considerando la posición en que se encuentre de las zonas de presión más alta.	Son variables existentes, extrínsecas a los actores que intervienen en la implementación y que se suscitan en la mayoría de los casos de forma inesperada (inflación, movimientos sociales, etc.) y que impactan en la misma.

Fuente: Subirats (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. P. 183.

Estas dimensiones sentaron las bases para continuar con los estudios de la implementación, y dieron pauta a otro de los enfoques significativos, pasando de la *visión «top-down» a la perspectiva «bottom-up»*. La visión «de arriba a abajo» («top-down») surgida en un principio, no permitía añadir los aportes que surgen de los procesos sociales y políticos, dado que, en las investigaciones realizadas, los análisis indican que no se deben dejar de lado dichos procesos, ni minimizarlos como parte de una <implementación eficaz>. Por otra parte, los partidarios de una perspectiva «de abajo a arriba» («bottom-up») discurren en que dichos procesos “suscitar esperanzas, reacciones estrategias divergentes según los intereses de los actores públicos y privados involucrados en el juego” (Subirats, 2008: 185). Es decir, los actores que intervienen en el juego de la implementación, hacen modificaciones a las prescripciones establecidas por dicha política, y esto no tiene que ver con <una mala fé>; más bien se trata de conocer <las razones> (presiones políticas, económicas, de grupos, etc.) que llevaron a los actores a realizar dichas conductas -acciones-.

Otro de los enfoques importantes es el propuesto por Bardach, conocido como los juegos de la implementación «implementation game». En este enfoque, Bardach pretende enfocar la mirada en los jugadores (actores), es decir, conocer cuáles son los retos que enfrentan, la interacción que se da entre autoridades locales, colegas, compañeros y otras organizaciones, así como los medios que usan para entrar en debate y las reglas que ellos

mismos establecen para responder a las nuevas demandas. Además, también considera que es necesario tomar en cuenta a “aquellos que no quieren participar en el juego, sobre los motivos de su abstencionismo, y sobre aquellos que piden que se modifiquen las reglas del juego para poder entrar en el mismo” (Bardach, 2008:187).

En ese sentido, Bardach precisó el proceso de implementación de políticas, lo llevó a realizar una distinción del problema de la implementación; considerándolo como “un problema de control y dirección de una multitud de actividades”; para ello definió a la implementación como “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [...] que se encuentran en manos de diferentes partes [...] que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Aguilar, 2007:62). En este contexto, *el ensamblaje y la política* son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva: *ser un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa*; es decir, las estrategias y técnicas de interacción a través de las cuales se determinan “los términos particulares bajo los que se entregarán o se retirarán los elementos que integran el proceso de ensamblaje del programa” (Bardach, 2008:187).

Para lograr ese ensamblaje, Bardach (2008) propone cuatro efectos negativos que generan los juegos de la implementación en el desarrollo de la política, mismos que servirán para identificar cuáles y cómo se llevan a cabo en la institución objeto de este estudio, y que a continuación se presentan:

- a) *Desvío de recursos*: el cual nace de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que concretan los negocios privados con los asuntos públicos. La finalidad de este juego es “obtener, aumentar, controlar, manejar el dinero público, desde la óptica de los intereses particulares. Los juegos que se producen en este efecto de política son: Easy Money (dinero fácil), Budget game (juego financiero), Easy life (vida fácil) y Pork barrel (contenedor de alimento).

Esto es un poco fácil de explicar, ya que existen una gran masa de dinero pronta a ser gastada (en México los recursos deben ser aplicados durante el periodo fiscal, es decir, antes del 31 de diciembre de cada año) y que permite a diversos proveedores privados hacer cálculos de ganancia fácil a cambio de proporcionar determinados bienes y servicios.

Los bienes y servicios que las instituciones necesitan para “mejorar la calidad educativa” y pueden ir desde infraestructura, mobiliario, equipo tecnológico, material didáctico, etc., hasta servicios profesionales de asesoría, evaluación, diseño e impartición de cursos de actualización docente, etc.; en este caso, los particulares son quienes ofrecen sus servicios. En este juego pueden intervenir amigos, conocidos, o los mejores postores económicamente, de ahí que las relaciones que se generan entre quienes tienen el poder de

los recursos y quienes toman las decisiones institucionales para elegir quien o quienes satisficieran las necesidades, determinarán el tipo de juego que se lleve a cabo, dejando de lado el criterio de optimización de recursos públicos.

- b) *Distorsión de los objetivos de la política*: este juego puede ir por muchas direcciones, “puede recortar, reajustar los fines, distorsionarlos, inhibirlos o sobrecargarlos de tal modo que se vuelvan un peso político insoportable” (Aguilar, 2007, p. 67). Los juegos que producen este efecto son: piling on, up for grabs, keeping the peace.

El primero, “el apilamiento” (piling on), consiste en ir sumando en torno de una política nuevos objetivo y metas cada vez más ambiciosas y más generales dando mayor integración conceptual y quizá un mayor consenso; pero eso es lo que le provoca una sobrecarga, la debilita y la hace inalcanzable.

El segundo efecto de este juego es el que se tiene que ver con la captura de las dependencias por sus clientelas (up for grabs), es decir, la intervención en los nombramientos de los directivos y en razón de ello, recibir un trato privilegiado, otorgando permisos, créditos blandos, reorienta el patrimonio y la actividad hacia otros objetivos, distorsionando así la política.

Otro de los efectos en el juego de la distorsión de los objetivos tiene que ver con “mantener la casa en paz” (keeping the peace), dado que existen con grupos activistas, idealistas y también fanáticos que cuestionan y refutan la política, calificando al gobierno de “contrarreformista” y para evitar enfrentamientos entre los grupos se considera analizar, recortar o reajustar los objetivos de la política, provocando la desfiguración de la política, su atenuación, la desvirtúan o la aplazan indefinidamente. Finalmente, los juegos que provocan “dilemas de administración” son empíricamente multiformes e inevitables, tienen que ver con la dirección de una oficina gubernamental que controla o posee un limitado control de las piezas que se deben ensamblar para lograr el efecto buscado; por lo cual, en la mayoría de las situaciones los objetivos de la política no pueden ser alcanzados.

- c) *Resistencia a los esfuerzos*: es el juego más comúnmente utilizado por los políticos, tanto experimentados como por los recién llegados, “es la “simulación” de adhesión y contribución al programa a través de pomposas declaraciones y manifestaciones públicas, aunque de hecho sólo hacen concesiones simbólicas, formales de poco valor y fuera de tiempo” (Aguilar, 2007: 69).

Otro juego de obstrucción es la “resistencia masiva”, que consiste en evadir responsabilidades y reglamentaciones desfavorables y en derrotar la capacidad de una dependencia para perseguir los incumplimientos e imponer sanciones. Las movilizaciones y

paros son los aspectos más espectaculares de esta resistencia, pero también existen formas silenciosas y cotidianas de boicot y resistencia dentro y fuera de las oficinas gubernamentales, perdiendo el sentido y la eficacia de los actos de control y coacción.

La característica de estos dos efectos del juego es que los actores están bien definidos, se trata de personajes públicos; no obstante, el otro juego tiene detrás el juego de fuerzas impersonales y capilares. Se trata de la “entropía social”, la cual se manifiesta a través de la incompetencia, presente en todos los niveles de la organización; Es decir, tiene que ver con las personalidades, el alto grado de discrecionalidad y sus efectos pueden verse a través de los excesos, deficiencias y retrasos en las operaciones, por ejemplo, a través de una clara desproporción entre recursos y resultados. Para poder atender esta situación se habla de mejorar la gestión esperando que haga contrajuego, sea estableciendo sistemas de información, rígidos procedimientos de auditorías y contralorías o detallados manuales de procedimientos. En una palabra, se espera que existan instrucciones escritas, precisas y públicas como parte de una estrategia de centralización directiva.

Otro de los efectos de este juego son los retrasos y el bajo desempeño de una política, a lo que Bardach llama *tenacity, territory, not our problema, odd man out, reputation*; o conocido también como “tozudez”; el cual, se caracteriza por la disponibilidad y el deseo de cooperar en la implementación de una política, pero con la condición de cumplir ciertas solicitudes (personales, financieras, etc.) de manera previa y a satisfacción de los participantes. El juego del territorio puede provocar efectos positivos como mejores desempeños, ahorros, etc.; no obstante, también puede llevar a guerrillas internas. Otro de los juegos es el de “no es nuestro problema”, se percibe más claramente en los sistemas altamente burocráticos, cuando el personal tiene la habilidad de esquivar o resbalar responsabilidades argumentando que no les compete, cuando en realidad afectan el logro de los objetivos de la política. El nudo problemático es la incertidumbre, dado que se decide no actuar hasta que los otros actúen, lo cual lleva a la parálisis o a dejar que los eventos sobrevengan.

d) *Disipación de energías personales y políticas*; los efectos de la disipación de energías tiene que ver también con la incertidumbre, ya que cuando no hay claridad en lo que la política plantea, se presentan algunas situaciones como de “excluir al tipo raro”, que es cuando el que actúa por sí mismo, lo hace manera solitaria, los demás compañeros lo ven como bicho raro y lo excluyen de las actividades colectivas; estos hombres individualistas actúan con el criterio de que ellos conocen su verdad, por lo regular provienen de las filas de los intelectuales, y esto trae como consecuencia que la política no se ponga en movimiento.

El otro efecto de la disipación tiene que ver con el juego de la “reputación”, en donde lo que les interesa a los actores es la reputación que detentan en el grupo; dado que hay de

por medio poderes, intereses, carreras personales, imágenes públicas, etc., lo que le interesa a los actores es obtener el máximo reconocimiento público, los mayores beneficios políticos y económicos, siendo así, que su centro de interés no se encuentra en el logro de los objetivos de la política.

El objetivo de este enfoque “conduce pues a relativizar la imagen «ideal-típica» de la implementación como proceso fundado en la intención de los actores de «ejecutar» determinado contenido sustantivo de un” (Bardach, 2008:187) programa, el cual traza de manera lineal y mecánica <cómo debe llevarse a cabo>. Es decir, pone en consideración que, aunque los programas –políticas- posean una estructura minuciosa donde se exponga la forma cómo llevarse a cabo, siempre va a presentar singularidades en su realización, dependiendo de los juegos que los actores realicen en determinado contexto.

Cabe mencionar que dicho enfoque está basado en el contexto americano, por lo que en el caso mexicano se encontraran variables que permean de acuerdo a las condiciones culturales, sociales y económicas que enmarcan a las instituciones educativas, como es el caso que nos ocupa. No obstante, se podrán encontrar algunas similitudes, sobre todo por la cercanía que existe con este país vecino.

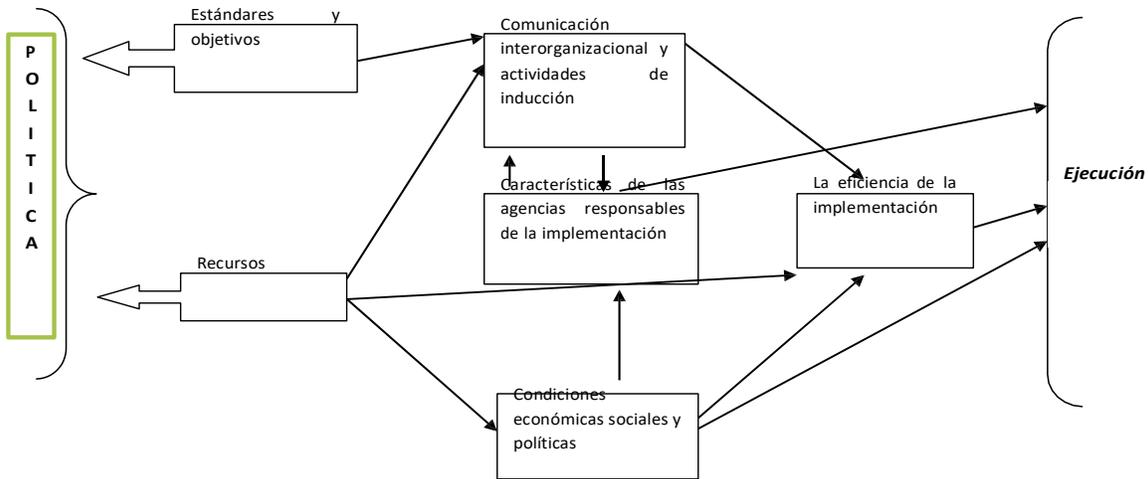
Algunos investigadores como Van Meter y Van Horn (en Aguilar, 2007) señalan que las políticas tienen características diferentes, identificándolas por la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso que existe entre los participantes en torno de las metas durante el proceso de implementación. Además, consideran que otro rasgo crítico de la política es el grado de conflicto o consenso en torno a los objetivos y metas; es decir “¿hasta qué punto concuerdan los funcionarios responsables respecto a las metas del programa?”.

Al igual que Rein y Ravonovitz, hay elementos importantes a considerar al estudiar la implementación de las políticas; los participantes (actores) quienes son los que llevarán a cabo las acciones tendientes al logro de los objetivos planteados, así como el conflicto, puesto que éste parece ser parte inherente a las interacciones de los individuos. Estos forman parte fundamental a considerar en este estudio, de tal manera que permita identificar qué factores impidieron o favorecieron el logro de los objetivos.

1.3.3.2 Etapas de la implementación

Para poder hablar de las etapas de la implementación, a continuación, se presenta un “modelo básico” de la implementación de políticas bosquejado por Van Meter y Van Horn (en Aguilar, 2007) Este esquema será útil para explicar la forma en que en México se han implementado las políticas educativas en los últimos veinte años en el nivel de educación normal.

No. 6 Modelo básico de la implementación



Fuente: Van Meter y Van Horn en (Aguilar, 2007: 118)

El esquema anterior, permite contextualizar la manera en que se han implementado las políticas de educación superior, las autoridades educativas realizaron los cambios y medidas que consideraron necesarias para el nivel educativo de normales; y una vez que se definieron los recursos, los tiempos y las condiciones en que se debía trabajar, se emitió la convocatoria para <concurrir> en el Programa que se destinó como instrumento de política: Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN). Posteriormente, se llevó a cabo la difusión a través de la estrategia de cascada⁷ y finalmente, se llevó a cabo la ejecución, donde las escuelas normales son las que pusieron en marcha el Programa. El proceso llevado a cabo para la implementación de políticas en las escuelas normales se detallará posteriormente, en este momento se describe sólo con la finalidad de identificar las etapas de la implementación.

De acuerdo a lo anterior, se pueden identificar tres grandes etapas en la implementación, mismas que también son estudiadas por Rein y Rabinovitz, quienes las denominan como: elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión.

Cabe mencionar que los autores indican que la identificación de estas etapas es meramente un ejercicio heurístico, el cual tiene la finalidad de explicar los distintos elementos que se presentan en la implementación, pero que no debe verse como un proceso

⁷ La estrategia de cascada es la que se da en tres momentos; en el primer momento se da a conocer el Programa a nivel de autoridades nacionales y estatales, por lo regular se conforman equipos de trabajo o representantes de estado que asisten a la reunión nacional; posteriormente en el segundo momento se realiza una reunión estatal o regional en donde se reúnen autoridades estatales y directivos de las escuelas y algún maestro de las escuelas (equipos institucionales), y finalmente se les da la tarea a los equipos institucionales de dar a conocer y de realizar el ejercicio de planeación para poder participar en el PEFEN.

lineal, sino circular, ya que, aunque si se reconoce la primera etapa como la que prescribe las administrativas que dan pauta a la acción, también deben considerar a quienes se encargarán de implementar los lineamientos; y a su vez, éstos se encargarán de llevarlos a cabo y de supervisarlos.

No. 7 Etapas del proceso de implementación



Fuente: elaboración propia

Como se muestra en el gráfico anterior, existe una entidad que es la encargada de la elaboración de lineamientos, responsable de definir la normativa bajo la que operará la política en cuestión. Así mismo, en esos lineamientos están considerados los responsables de la implementación, quienes serán los que tendrán a su cargo la distribución de los recursos. Aunque aparentemente la otra fase es la supervisión; ésta también estará a cargo tanto de la autoridad encargada de la elaboración de lineamientos, como de los responsables de la implementación, de ahí que para la supervisión existen dos líneas que indican que ésta se llevará a cabo por dos vías; si bien, eso no lo precisan los lineamientos. Finalmente, la supervisión tiene que responder a lo que esos lineamientos establecen para su cumplimiento.

Rein y Rabinovitz (Aguilar, 2007) mencionan que, en el caso de la legislación federal, los lineamientos se establecen una vez que se dan a conocer a través del Diario Oficial de la Federación (DOF), y que, si existiesen nuevas reglamentaciones al respecto, éstas serán legales de igual manera. Con respecto a la distribución de los recursos, aluden a que éstos se dispersarán a través de las instancias administrativas responsables, además de que, por lo general, la cantidad de recursos no se da a conocer de antemano, debido a que existen divergencias entre la asignación y la autorización -más cuando se trata de recursos concursables, donde se solicita una cantidad y se autoriza otra. Finalmente, señalan que otro punto importante a considerar en la distribución de los recursos tiene que ver con los momentos en que se lleva a cabo, dado que de ello depende en gran medida el logro de los resultados.

No obstante, Bardach (2008) menciona que el problema de la implementación consiste en establecer ¿“cómo lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones...con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costos y reducir los retrasos?”. En este sentido, el diseño deberá indicar lo más exactamente posible cuáles son los probables jugadores, los juegos y las apuestas”. Sin embargo, a pesar de estas

precisiones -como se ha visto a lo largo de este capítulo-, difícilmente se logran alcanzar los objetivos plateados en la política, puesto que los factores que intervienen son múltiples y de diversa índole.

Por su parte, en lo que se refiere a la supervisión, Rein y Rabinovitz (Aguilar,2007) la consideran relevante en razón de que sirve como un mecanismo para promover la responsabilidad entre la burocracia inmersa en el proceso de la implementación. En todo caso, de acuerdo con Kaufman y su acepción de la desobediencia, los autores advierten que “si el desacato a los lineamientos es desmesurado, la legitimidad de la legislación será puesta en entredicho”. Por lo tanto, es de vital importancia que los participantes en la implementación tengan claridad en lo que se debe supervisar y el para qué; pues en caso contrario, se corre el riesgo de que exista <la ilegitimidad> y se presenten uno o más de los juegos de la implementación planteados por Bardach.

Finalmente, con respecto al caso de que existan resistencia a los esfuerzos por parte de los actores, Bardach hace una serie de recomendaciones para poder evitar obstrucciones en la implementación de políticas:

Cuadro No. 2 Recomendaciones para evitar obstrucciones en la implementación	
Para evitar obstrucciones por parte de actores	Para evitar obstrucciones por parte de la resistencia masiva
<ul style="list-style-type: none"> -prescindir de ellos mediante un diseño de programa que no incluya los elementos monopolizados -crear un nuevo monopolio aliado o quede sujeto a control -promover la competencia -soborno -cooptación -creación o promoción de organizaciones capaces de presionar o de vigilar los monopolizadores del mercado económico-político 	<ul style="list-style-type: none"> -habilitación de un instrumento de control que consiste en ofrecer los recursos que desea, pero de los que se carece para llevar a cabo las aspiraciones -incentivos -disuasión

Fuente: elaboración propia con datos del estudio introductorio Aguilar (2007) p. 72

Estos instrumentos representan los medios a través de los cuales se incide de manera indirecta para conseguir que los actores involucrados realicen las acciones que se espera de ellos. Algunos instrumentos pueden ser más agresivos que otros y pueden generar mayores conflictos, lo cual depende de la capacidad de gestión de quien encabeza la implementación en determinado contexto.

No obstante, los aspectos anteriores son parte importante de este estudio, ya que, de acuerdo al enfoque de los juegos de implementación, éstos representan uno más de los elementos que deben ser considerados para el análisis de la implementación.

Además de lo anterior, Bardach propone sugerencias como intentos para enfrentar problemas en la implementación de las políticas como las siguientes:

Cuadro No. 3 Sugerencias para enfrentar problemas en la implementación	
Métodos para acelerar el proceso de ensamblaje disminuyendo costos y retrasos	Técnicas para aligerar los rituales de la negociación
<ul style="list-style-type: none"> *Asignación de prioridades *Ingeniárselas; promover la capacidad para encontrar soluciones sobre la marcha *Intentar la técnica de la gestión por proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> *Usar intermediarios para facilitar la negociación *Cerrar el rango de opciones

Fuente: elaboración propia con datos del estudio introductorio Aguilar (2007) p. 73

Como puede observarse, las recomendaciones que realiza Bardach (2008) son para quienes tienen en su posición la responsabilidad de poner en marcha los programas – políticas- que han de modificar las conductas de los actores. Ello dependerá de la capacidad de liderazgo que cada responsable (funcionario) ejerza. Lo anterior es importante de considerar, ya que de acuerdo con López (2012), se reconoce que el liderazgo que practican los actores de instituciones educativas, es diferente al que se presenta en otro tipo de organizaciones sociales. Ello tiene que ver con las estructuras de autoridad, las cuales:

“para ser legítimas —como lo apuntaba Weber (1992)— se fundamentan en tres aspectos: la racionalidad, expresada en un conjunto de disposiciones normativas que especifican sus ámbitos y competencias; la tradición, como un conjunto de valores, creencias acuñadas a lo largo del tiempo que la autoridad debe tomar en cuenta; y el carisma, que destaca las cualidades específicas de una persona que tiene la capacidad de orientar y convencer a sus seguidores de actuar en un determinado sentido” (López, 2012: 1)

Es preciso señalar que, aunque en este trabajo no se abordará el tema del liderazgo en las escuelas normales, si es importante considerar que éste es otro elemento sustantivo que permite comprender los juegos de la implementación que permearon en la institución de estudio.

El siguiente apartado trata lo concerniente a la transferencia de las políticas, lo que permitirá identificar el tipo de transferencia que se llevó a cabo en las escuelas normales, y el cómo se adoptaron en el caso específico de la BENV “Enrique C. Rébsamen”.

1.4 El estado del arte

Para efectos de este trabajo se presentará la retrospectiva de algunos trabajos realizados en el ámbito educativo, en donde se exhiben las indagaciones realizadas tanto de la transferencia como de la implementación de política, tanto a nivel nacional como internacional, así como los resultados encontrados. Cabe mencionar que lo mostrado en este apartado no representa una búsqueda exhaustiva, sólo forma parte de una visión que permite exponer algunos estudios realizados a distintos niveles en diferentes contextos.

Uno de los referentes más representativos en la investigación del ámbito educativo es el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), que desde los años 80's han dado cuenta de los trabajos realizados a nivel nacional. A decir por Maldonado (2013), las primeras investigaciones relativas a las políticas educativas se referían a los actores sociales e instituciones que participaban en los ámbitos de definición de políticas en un nivel macro, actualmente se pueden encontrar una serie de investigaciones que dan cuenta desde el diseño de las políticas, hasta las dificultades en la implementación.

A decir por Treviño y cols., las políticas educativas parten de un contexto internacional “conformado por la globalización, el neoliberalismo y la democratización de las sociedades que se ha instalado como paradigma predominante en términos sociales y políticos” (Maldonado, 2013); en este sentido es importante reconocer que los organismos internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO, la OCDE y el BID juegan un papel preponderante como principales impulsores de políticas educativas y de su financiamiento. Al respecto, Maldonado precisa que dichos organismos tienen alta influencia en el diseño de políticas educativas para la educación superior, “las cuales en México su adopción ha sido literal”, ocasionando con ello diversos resultados, por lo que señala que “se deben diseñar e implementar de acuerdo con las condiciones específicas de cada país”. (Maldonado, 2013, p. 155)

Algunos de los indicadores que han guiado las políticas en México tienen que ver con “la calidad, la cobertura y la equidad”, mismos que ha estado presentes desde la época de los años ochenta. Dichos indicadores se trasladaron a las dimensiones de las políticas: la planeación y la evaluación principalmente, al ser considerados en los programas con asignación de Fondos Extraordinarios por concurso, puesto que dicho financiamiento estaba sujeto a los resultados obtenidos, así como lo señala Maldonado (2013). El PIFI para las universidades y tecnológicos; y el PEFEN para las normales, son un claro ejemplo de ello, ya que estos programas se encuentran ligados completamente a la asignación de Fondos Extraordinarios, condicionando así el financiamiento que se les será otorgado.

Así mismo, se reconoce que, aunque hay instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) y algunas otras que han alcanzado prestigio internacional; con áreas

estratégicas como centros de investigación, laboratorios, bibliotecas “con programas académicos actualizados y académicos insertos en importantes comunidades de investigación y que publican en revistas de prestigio internacional” (Maldonado, op. Cit., *ibídem*), que han respondido a los indicadores que se han expresado para connotar la calidad educativa de las IES, y señalados como parte de las evaluaciones en sus diversos tipos; cabe mencionar que dichas evaluaciones se han reducido al logro de los indicadores, enfocadas a los productos, no a los procesos; en este sentido Treviño y cols. (2013) aluden a que “los indicadores tienden a perder sentido y expresión de los cambios que suceden en el SES, instaurando una mirada obtusa, instrumental y pragmática de la educación” (Maldonado, op. Cit.: 156).

Otro de los hallazgos presentados en las investigaciones, es el que tiene que ver con un nuevo lenguaje; que, desde el punto de vista de los compiladores, es “un nuevo lenguaje administrativista, abandonando el propio de la academia y asumiendo términos como planeación estratégica, evaluación, acreditación, certificación de procesos, dependencias, cuerpos académicos, perfil deseable, competitividad académica, transparencia, rendición de cuentas, etc.” (Maldonado, op. cit., *ibídem*), que tienen que ver más con esos indicadores vertidos en las evaluaciones que con los procesos académicos y de aprendizaje.

De igual manera, se menciona que existe “una academia desarticulada y desorganizada [...] Una comunidad académica subida en la dinámica de la productividad, los indicadores y los estímulos, la evaluación y la burocratización de sus funciones con poca creatividad para generar un metarelato [...] poderoso para revertir o cambiar el estado actual de la sociedad...de la universidad y las IES en particular [...] que permita recuperar el conocimiento como un bien intangible al que todos tienen derecho” (Maldonado, op. cit., *ibídem*).

Finalmente, se muestran las diferencias encontradas en las IES, cada vez son más notorias con relación a los beneficios “como producto de los capitales social, cultural y económico; ya que existen amplias brechas entre los salarios de los académicos de tiempo completo, debido a los programas de estímulos y la pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y los profesores de asignatura; entre quienes tienen y no estudios de posgrado, entre quienes estudian en una universidad local y una foránea; entre quienes hablan un idioma y hablan dos o más..” (Maldonado, op. cit.:154).

Este panorama plantea a grandes rasgos la situación en que se encuentra el SES; en donde se mostró que los avances encontrados tienen que ver con los indicadores y las evaluaciones establecidas por las diversas instancias evaluadores, enfocando los esfuerzos en los productos y no en los procesos que han dejado de lado el conocimiento como ese bien que dio pauta a la creación de la Universidad como ente generador del mismo; de ahí que los compiladores aluden a “la necesidad de diseñar e implementar políticas más efectivas para superar los enormes atrasos y rezagos [...] para propiciar una relación más armoniosa y responsable con el medio ambiente, recuperar los conocimientos ancestrales de nuestra

cultura, y hacer más eficaz la relación entre la universidad y la sociedad” (Maldonado, op. cit.:157).

Por su parte, Rollin Kent (2009) realizó un estudio en donde el objetivo de estudio fue conocer “¿cómo es que diferentes sistemas intentan resolver asuntos que son comunes a la educación superior en todas las sociedades contemporáneas, tales como la expansión y el acceso, la preparación académica, las contribuciones al desarrollo económico, así como la efectividad y transparencia en el uso de recursos públicos? [...] Todo esto en el marco de la globalización y de normas o reglas (políticas) que exigen, animan, desaniman, penalizan o recompensan ciertos comportamientos y estrategias a través de la los cuales las universidades y demás instituciones de educación superior, buscan satisfacer sus objetivos organizacionales” (Kent, 2009:21).

En esta investigación, el autor hace un despliegue de la evolución que ha mostrado el Subsistema de Educación Superior desde los años 90’s; la fragmentación existente entre los sectores público y privado en México; así como las acciones federales aprobadas por la entonces Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior (CONPES) en el año 1992. Entre las acciones que marcaban un nuevo rumbo a las IES, menciona la instauración de algunos programas entre los que se destacan;

“La creación del Programa Nacional de Estímulos al Desempeño Docente,
La instalación de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES),
La creación del “Programa de la Carrera Docente del Personal Académico de las Instituciones de Educación Superior”, que sustituía al programa de becas al desempeño académico de los años anteriores,
La realización de la tercera fase de evaluación institucional a finales de 1992”
(Kent, op. cit.: 46)

Estas normas y reglas (políticas) a que hace referencia Kent (2009), aluden a que son dirigidas a las Instituciones de Educación Superior (IES); el estudio realizado fue en cuatro universidades públicas estatales, no obstante plantea una situación muy importante, en donde identifica que “las instituciones de educación superior intentan maximizar sus propias preferencias y objetivos dentro de esas reglas; sin embargo, no hay dos países que posean las mismas reglas por mucho que utilicen los mismos términos para designar programas de mejoramiento de la calidad o de la eficiencia o de financiamiento” (Kent, op. cit.: 29). No obstante, hace énfasis en la explicación que presenta de la diferenciación entre las universidades y los institutos tecnológicos (ambos considerados IES).

“En la tradición europea y anglosajona, la universidad está fuertemente asociada tanto a la enseñanza superior como a la producción de conocimiento y los institutos tecnológicos -generalmente- establecen lazos con el sector empresarial. En la

tradición mexicana, la universidad puede tener escuelas preparatorias y puede no ser una institución científica consolidada, y los institutos tecnológicos públicos operan en el marco de control centralizado que vuelve excepcionalmente la vinculación con empresas. Una clave específica de estas diferencias está expresada en la profesión académica y las modalidades de incorporación de profesores a la universidad. La experiencia europea –generalmente- responde a un reclutamiento meritocrático (que en ocasiones se asemeja más a una carrera de obstáculos, no tanto regido por el mérito, sino más bien regido por la persistencia). La incorporación del profesorado mexicano se asemeja más a una masiva afiliación supeditada al personalismo y al pragmatismo” (Kent, op. cit.: 29)

Lo anterior sirve como una muestra de lo que Kent resalta de las especificidades de cada subsistema de educación superior, aludiendo a que “en un sistema de educación superior tan fragmentado entre sus sectores (público/privado) y sus niveles, no tiene sentido aplicar el mismo esquema al conjunto” (Kent, op. cit., *ibidem*). Esto tiene que ver directamente con los fines, propósitos y misión educativa de cada nivel educativo o de cada sector, porque como se mencionó anteriormente, las universidades cumplen una función y sentido de existir en la sociedad mexicana; misma que es única y que no comparte con ningún otro subsistema⁸, aunque todos pertenezcan a la Educación Superior.

En su estudio Kent precisa que, la metodología de estos programas “consiste en generar señales que las universidades reciben vía la asignación de los fondos públicos y que las orientan respecto de que cambios son necesarios llevar adelante para la mejora de la calidad y la eficiencia”; por lo que desde este punto de vista las políticas públicas operan como una fuerza externa que permite que se generen cambios en las universidades, de tal manera que se “promueva la autorregulación de las propias organizaciones” (Kent, op. cit.: 52); no obstante “la experiencia internacional revela que los instrumentos financieros –por sí solos- pueden no alcanzar el efecto esperado, si simultáneamente no son acompañados por cambios en la estructura de los incentivos internos de la organización y son implementados dentro de un marco de políticas que resulten consistentes entre sí y con su entorno social, económico y político” (Kent, op. cit.:53).

Es importante reconocer que para que las IES puedan alcanzar esa tan anhelada calidad y eficiencia, se requiere de la ampliación de márgenes de autonomía que favorezca los liderazgos institucionales y confiar en el desempeño a mediano y largo plazo, de no considerar esto “sólo se logrará erosionar la confianza e incitar a la simulación” (Kent, op. cit.:50).

⁸ En México la Educación Superior está dividida por 10 subsistemas, como se presenta en el capítulo III, correspondiente a la Educación Superior.

Asimismo, Acosta (2009) alude a que después de que la política de educación superior en México en los años ochenta “diversos grupos dentro de las universidades comenzaron a impulsar transformaciones más o menos significativas en sus formas tradicionales de organización, de gestión, de administración y de gestión institucional” (Acosta, 2009: 10), es decir, las instituciones tuvieron que iniciar una serie de nuevas acciones que respondieran a los requerimientos de los programas, dado que éstos exigían acciones tendientes a la evaluación, la acreditación, así como a demostrar la calidad de los servicios que se ofrecen y <la transformación > de los conductas individuales, grupales e institucionales en un escenario de restricciones. Sin embargo, los resultados “han sido contrastantes, contradictorios, extraños” (Acosta, op. cit., p. ibidem).

Uno de los resultados encontrados en este estudio, es que “las presiones y exigencias del gobierno federal a las universidades públicas, codificadas en términos de un nuevo paradigma de políticas públicas centrado en distintos momentos en la evaluación, la calidad y la rendición de cuentas configuraron un conjunto de reacciones, estímulos e incentivos hacia el cambio institucional universitario, cuya resolución ha dependido fundamentalmente de los modelos de gobernabilidad y de gestión construidos en cada caso” (Acosta, op. cit.: 141).

Según Acosta las políticas implementadas a las universidades, han tenido efectos políticos, sobre todo con los académicos, mismos que han tenido diversas reacciones, mismos que han experimentado “una suerte de <vacío> de representación de sus intereses y demandas” (Acosta, op. cit.: 40), debido a que no se sienten representados ni por sus organizaciones sindicales, ni por las autoridades universitarias; es decir, ahora depende de ellos mismos la incorporación a los nuevos juegos para acceder a los programas de estímulos, incorporación de nuevos profesores e investigadores en el crecimiento de plantas académicas, etc. Ello ha ocasionado una conflictividad política silenciosa, en donde los académicos – sobre todo los antiguos- han optado por cumplir solo con los requisitos que exige la docencia.

Aunque se ha dado una transformación silenciosa “al cance de la autonomía universitaria”, ésta se puede caracterizar principalmente por: dinero, reconocimientos y prestigio” (Acosta, op. cit.: 143) que han sido los elementos anhelados como metas a alcanzar por las universidades. Esto se ha traducido en la lucha por acumular el capital administrativo, académico y político, es decir, que las universidades luchan <por tener los mejores> administrativos que puedan operar programas administrativos que puedan generar bases de datos de estudiantes, de trayectorias, etc.; así como fortalecer la planta académica, con maestros que cuenten con estudios de posgrado, que se inserten en los sistemas de estímulos (PROMEP, ahora PRODED), y que se incorporen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) para de esta manera posicione a las instituciones políticamente como “*de elite*”. No obstante, ello ha implicado “una disminución en el capital social universitario”, conocido comúnmente como <calidad>.

En general, este autor considera que “los efectos de las políticas públicas han configurado un panorama de claroscuros en los diversos contextos institucionales específicos”, hallando una generalizada desconfianza “de la acción gubernamental y de la gestión universitaria” (Acosta, op. cit.:40).

Otro de los ejemplos a ésta práctica de transferencia de política en México tiene que ver con la llamada descentralización de la educación que se llevó a cabo en 1992⁹, en donde se hacía esa *transferencia* de poderes (obligaciones) del centro a los estados, transfiriendo a los estados el control administrativo de más de 14 millones de alumnos de preescolar, primaria, secundaria y normal; las relaciones laborales de más de 700 mil maestros, más de 100 mil edificios escolares y 22 millones de bienes muebles y otros activos, así como ciertos grados de autonomía (Ornelas, 2008:19).

Esta transferencia fue nacional, se dio de un país al interior, el motivo principal que condujo a esta transferencia tiene que ver con los cambios significativos que en ese momento se preveían en un futuro inmediato; el cambio en la conducción política del país, la emergencia de nuevos actores institucionales y presiones del orden mundial (globalización y sociedad del conocimiento) (Ornelas, 2008).

Así como este ejemplo de transferencia de política en donde se pretendía que se cediera a todos los estados las responsabilidades educativas antes mencionadas, lo cierto es que se tuvieron que hacer ajustes en cada estado, para que se pudiera llevar a cabo dicha transferencia, lo que provocó que también se diera en tiempos distintos y los resultados fueran diferentes¹⁰, ya que las condiciones existentes no estaban preparadas para asumir tales compromisos que la federación les estaba encomendando. Como se puede corroborar, esta es una transferencia Directa, y en el mejor de los casos, aunque hubiera sido indirecta, como lo menciona Becerra, esto da como resultado una distribución de poder desigual.

Otro de los estudios que merece la pena mencionar, es el que presenta Popkewitz (2007) acerca de las respuestas de la escuela ante un programa de cambio en “*el mito de la reforma educativa*”, en donde se estudiaron seis escuelas cuyos programas ya habían sido identificados como ejemplares, y en el cual se encontraron que los significados institucionales de dos escuelas presentaban anomalías, discontinuidades, dado que la imagen que daban las escuelas eran de una empresa racional, controlada y productiva; las actividades que se podían observar eran las “esperadas”: los docentes difundían instrucciones en el tablero de anuncios, planificaban y dirigían las lecciones, evaluaban el comportamiento de los niños y explicaban a los padres, a los administradores del distrito y a la comunidad los

⁹ En 1992, el Poder Ejecutivo Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firman el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

¹⁰De acuerdo con Ornelas (2008), la recepción en los cambios de administración se dio de cuatro maneras, de acuerdo al análisis de transferencia: Recepción directa, Órgano descentralizado, Unidad de mando formal y Sin sistema estatal.

logros y fracasos de los alumnos; no obstante, estas acciones formales raramente se relacionan con los propósitos más amplios del currículum.

En este estudio, Popkewitz (2007), indica que los docentes y directores utilizaron el Programa para aliviar la presión de los diferentes grupos, tanto internos como externos a la educación, volviéndose un uso político del programa de reforma. El Programa de reforma estudiado es el que se refiere a la Educación Guiada Individualmente (EGI), en donde se pretendía mejorar la calidad de la educación que recibían los niños estadounidenses; sin embargo, en los resultados de la investigación parecía que la mayoría de las prácticas educativas sólo habían ayudado a la aquiescencia hacia la calidad ilusoria de la escolarización. Las prácticas iban encaminadas a los aspectos superficiales de la escolarización, proyectaban racionalidad y consistencia en la estructura formal, al tiempo que ignoraban las reglas e implicaciones subyacentes.

Finalmente, con relación a la implementación de políticas internacionales, Sylvie Didou Aupetit, consultora de IESALC y encargada del Observatorio de Movilidades Académicas y Científicas (OBSMAC), declara que la Cumbre Académica entre América Latina y Europa (CELAC) “permitió identificar iniciativas prometedoras para movilidad internacional y la transferencia de saberes entre América Latina y Europa” (Didou, 2013), retomando para su propuesta estudios realizados a distintos programas de movilidad estudiantil que se dan en europa, dando como resultados el programa *ERASMUS Mundus*. Este es otro ejemplo muy reciente acerca de transferir las políticas educativas, las cuales han sido exitosas en otros contextos o bien porque la propuesta es innovadora, en fin, el hecho es que cada vez se realizan más transferencias de políticas educativas, y eso también tiene que ver como lo vimos anteriormente con el proceso de globalización en el que se encuentra inmerso el mundo.

Después haber revisado a grandes rasgos algunos de los trabajos relativos a la implementación de políticas educativas, así como estudiado los referentes de la transferencia e implementación de políticas, se puede decir que esto permite sentar las bases para el análisis de la presente investigación, la cual se presenta en el nivel de la educación superior y se transfiere a la educación normal. Lo anterior permitirá identificar el tipo de transferencia que se llevó a cabo, así como la forma en que se implementó la política en las escuelas normales, mostrando el modelo de la implementación llevado a cabo; para finalmente, de acuerdo a las características de la BENV, identificar cuáles son los principales juegos de la implementación que se dan en la institución.

Algunos de los rasgos que se observan en el estado del arte presentado, es que las políticas de educación superior elaboradas en la época de los años ochenta dirigidas para las universidades, tienen un objetivo principal: asociar el financiamiento ligado al desempeño institucional. Esto tiene un paradigma eficientista, en el cual se privilegian indicadores cuantitativos, subordinando los cualitativos.

Así mismo, la mayoría de las investigaciones presentadas, aluden a que en México hay un sistema de educación fragmentado entre sus sectores, niveles y subsistemas; por lo que aplicar el mismo esquema de políticas al conjunto –en educación superior-, ha generado una diversidad de resultados a lo que algunos autores llaman claroscuros, ocasionando la distorsión de los objetivos de la política, la simulación y una <calidad ilusoria>.

Con relación a la calidad, la elaboración de las políticas en general, cuentan con un discurso en donde argumentan que su objetivo principal es “mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen”, no obstante, en la implementación se puede evidenciar que no existen elementos que permitan mostrar cómo se ha mejorado la calidad –el beneficio que tienen los estudiantes de que sus maestros cuenten con estudios de posgrado, o que haya más Doctores y la formación de investigadores nóveles, entre otros-, ya que dichas políticas se centran en cuantificar el porcentaje en que han aumentado los docentes con posgrado, con publicaciones, con inserción a programas de recompensa como PRODED.

Como consecuencia de lo anterior, las políticas implementadas que se han vinculado al financiamiento, si han producido cambios -aunque éstos sean silenciosos-; dichos cambios han originado efectos perversos que se orientan al dinero, reconocimiento y prestigio, todo esto basado en el poder.

Finalmente, se puede comentar que las políticas de educación superior, de manera velada han buscado imponer <un orden>, el cual se requiere para poder mantener la gobernabilidad a la que alude Acosta. En ese orden, quien dicta lo que se tiene que hacer es *la élite* –gobierno-, y quien obedece son los soldados –gobernados-. De tal manera que se mantenga <un control > social que permita seguir manteniendo la pirámide del poder y autoridad.

CAPÍTULO II

LAS POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

El sistema de educación superior en México ha sufrido varias reformas y transformaciones. Una de ellas, sino es que la más importante, es la que tiene que ver con las prácticas de acreditación. Dichas prácticas se iniciaron y consolidaron en Estados Unidos, en los siglos XVII y XVIII cuando todavía eran colonia de Gran Bretaña, las universidades existentes en ese tiempo eran mayoritariamente privadas y estaban vinculadas con las iglesias; su financiamiento era a través de fundaciones particulares y no había un control público sobre ellas. Cada universidad otorgaba los grados sin vigilancia estatal, pero algunas universidades asumían cierta vigilancia ejercida por universidades inglesas, tales como Oxford y Cambridge. Posteriormente, estas prácticas llevaron a la creación de agencias certificadoras que acreditaran los programas de la Educación Superior en Estados Unidos.

Para el siglo XIX, Estados Unidos contaba con 182 universidades, la mayoría era ellas seguían siendo de financiamiento privado, pero a finales de ese mismo siglo las instituciones empezaron a cambiar y tomaron como modelo la educación superior alemana (incorporaron laboratorios, seminarios, cátedras y programas de investigación, etc.) a esta fase se le conoce como de desarrollo de la universidad integral (Díaz Barriga, 2008). A partir de 1895, se fundó la Asociación Sureña de Universidades y Escuelas (SACS) como una organización dedicada a establecer estándares mínimos de calidad en la educación superior, “circunstancia demandada en todo el país, debido a que cientos e incluso miles de universidades ofrecían grados académicos sin normas comunes de calidad” (Allen, 1992, citado por Díaz Barriga, 2008). Para los años treinta del siglo XX ya existían diversas agencias de carácter privado realizando certificaciones y en los años noventa dichas prácticas se mundializaron.

Actualmente, “las universidades de investigación de Estados Unidos ejercen una hegemonía global”, como un campo mundial de poder, debido a “el proceso desigual de convergencia económica y cultural conocido como globalización” (Marginson y Ordorika, 2010). Asimismo, hay ciertos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, que han llegado a permear y definir los espacios intelectuales y culturales relacionados con la educación superior en el mundo, debido a la influencia económica que detentan.

En este sentido, Estados Unidos ha sido un país vanguardista, pues en función de la enorme magnitud del gasto que realiza en investigación básica en sus universidades; estas dominan en distintas disciplinas, como las ciencias físicas, naturales y sociales, así como la medicina y otros ámbitos de investigación. Una consecuencia de este dominio de las universidades de Estados Unidos, es la atracción de estudiantes de todo el mundo que buscan

trabajar en proyectos de investigación y obtener sus títulos de posgrado en las universidades consideradas de excelencia a nivel mundial.

A través de estos procesos, es que el modelo de las universidades de Estados Unidos se constituye en hegemónico y otros países buscan copiarlo, bajo la expectativa de lograr un sistema de educación superior de excelencia que contribuya a su desarrollo económico; lo cual, les permita contrarrestar el poder económico de las grandes potencias mundiales. México no ha escapado a la influencia del modelo hegemónico de universidades que detenta Estados Unidos, por lo que a continuación se expondrá brevemente la conformación del sistema de educación superior y como poco a poco se ha ido perfilando, a través de las políticas diseñadas para la educación superior, el modelo hegemónico de las universidades de Estados Unidos.

2.1 Educación Superior en México, su conformación

La Educación Superior en México se remonta al siglo XVI, al fundarse en 1551 la Real y Pontificia Universidad de México, lo que se convertiría en la actual Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su organización fue “a imagen y semejanza de las universidades europeas [...] particularmente la de Salamanca” en España (UNAM,2016). Los primeros estudios en estructurarse formalmente fueron: la Real Escuela de Cirugía, el Real Colegio de Minería y la Academia de San Carlos para el estudio de las Bellas Artes. La institución fue cerrada en varias ocasiones (1833, 1857, 1861 y 1865) y no era bien vista por lo liberales –de la época-. Finalmente, en 1867 el Dr. Gabino Barreda “estableció la Escuela Nacional Preparatoria, y en 1910 se funda la UNAM, funcionando separadamente de la Nacional Preparatoria.

El propósito de crear la universidad tiene que ver con el proyecto de nación que emergió después de la Revolución Mexicana, en esa época las características de la universidad eran

“1) ser una institución pequeña: para 1929 10 mil estudiantes, 990 académicos, 452 administrativos y un presupuesto de 2,511,674.- (UNAM, 1979, XI: 133); 2) una planta docente que vive del ejercicio de su profesión (iniciativa privada o gobierno) más que del trabajo docente, mal remunerada e inestable; 3) un estudiantado proveniente en su mayoría de los sectores medios o altos de la población; 4) el dominio de ideologías liberal o conservadora, tanto entre estudiantes como académicos” (UNAM, 2016).

La Universidad nació con la finalidad de restablecer el orden social, por lo que la matrícula era pequeña, los estudiantes pertenecían a un sector económicamente medio y alto y las ideologías que prevalecían eran las que permeaban en la época. Uno de los objetivos de

la máxima casa de estudio fue “crear los cuadros directivos de la sociedad, poniendo especial énfasis en los cuadros superiores además de fomentar la investigación y la difusión de la cultura” (UNAM, 2016). Una de las características que ha orientado el hacer y quehacer de la universidad tiene que ver con su autonomía, que a decir por Narro y Muñoz (2009) “permite que las instituciones tengan la libertad para avanzar y consolidar sus planes de desarrollo sin interferencia de factores, ideologías o dogmas externos. La autonomía nos brinda la garantía de autogobernarnos” esta es indisoluble y ligada a lo público, y en el caso mexicano elevada a rango institucional.

Posteriormente, en 1925 se crea la Dirección General Técnica, y en 1937 se funda el Instituto Politécnico Nacional (IPN), bajo el influjo de la etapa del cardenismo, época en que se necesitaba formar profesionales técnicos, como parte de los efectos de la segunda guerra mundial. Para 1948 se creó el primer Instituto Politécnico (Durango) y posteriormente otro en Chihuahua, expandiéndose por todo el país la educación técnica. Sin embargo, fue hasta 1958 que se creó la Dirección de Institutos Tecnológicos Regionales (Arnaut, 2016).

Después del movimiento estudiantil de 1968, el estado fortalece la educación tecnológica y el normalismo rural. La educación normal formó parte de la educación superior desde los años setenta en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, empero, en la estructura orgánica de la SEP se ubicaba dentro de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), no fue hasta el año 2005 que se incluyó en la Subsecretaría de Educación Superior (SES) (DOF, 2005).

La conformación del Subsistema de Educación Superior ha ido evolucionando conforme se han diversificado las opciones educativas; actualmente el universo de la Educación Superior del sistema público en México se encuentra conformado de la siguiente manera:

No.8 Conformación del Sistema de Educación Superior (2017)



Fuente: Elaboración propia datos SES.SEP

El conjunto de instituciones que conforman la SES esta diversificada por una serie de instituciones que responden a distinta naturaleza; algunas privilegian la investigación, otras las cuestiones tecnológicas y ahora se incluyen a las escuelas normales, quienes se han dedicado a la docencia como función sustantiva.

Cabe mencionar que el porcentaje de IES que agrupan a las universidades, -en sus distintas modalidades: públicas federales, estatales, interculturales, etcétera- es del 25% del universo, mientras que los Institutos Tecnológicos y las escuelas normales representan el 58%. Ello debido a que los primeros tienen 264 planteles en el país, y las escuelas normales suman 261.

Otro dato importante de señalar es que las políticas que actualmente se encuentran vigentes para la Educación Superior, fueron diseñadas para las universidades, no obstante, éstas se han transferido al resto de las instituciones. Para el caso de este trabajo sólo se considerarán a las escuelas normales, ya que son el objeto de estudio de las mismas.

2.2 Las reformas a la educación superior en México

Las reformas que dieron origen a las actuales políticas de educación superior surgieron en los años 80's, debido a la crisis económica que en ese momento sufría el país. Esto trajo como consecuencia que intelectuales y estudiosos sobre temas de administración pública pusieran su mirada en la toma de decisiones que el gobierno llevaba a cabo.

Uno de los principales exponentes del estudio de la política pública en México es Luis Aguilar, quien alude a que el tipo de gobierno se caracterizaba por ser autoritario, por tomar decisiones unilaterales, en distribuir los recursos públicos de manera arbitraria y para beneficio de los que gobernaban, sin importar si con ello los más desfavorecidos del país se hundían aún más en carencias y menos oportunidades de una vida digna. Como consecuencia de ese abuso en el poder y en la toma de decisiones, llevaron al país a una crisis económica que hizo que los ciudadanos (entre ellos académicos, intelectuales e incluso algunos políticos) se dieran a la tarea de analizar que estaba sucediendo. (LowiI, 1992).

Para poder realizar estudios de política en México, los esfuerzos se han centrado en dos vertientes; una es la que tiene que ver con la democratización y sus procesos de elección de gobernantes, y la otra tiene que ver con el análisis de la toma de decisiones por parte de los gobernantes en turno. El primero resulta importante en términos de construcción de la democracia en el país, considerando que desde la culminación de la Revolución Mexicana se había mantenido en el poder absoluto un solo partido; el segundo pareciera que se deriva del anterior, ya que trata de las decisiones tomadas por los gobernantes, las cuales responden también a cuestiones partidistas más que a necesidades sociales.

En este sentido, el estudio de las políticas públicas implica la existencia de estructuras y prácticas asociadas a determinados esquemas de gobernabilidad que explican las capacidades de gobernanza en los distintos campos de acción pública (Acosta, 2009). Por lo cual, es de suma importancia para efectos de este trabajo conocer las estructuras (políticas de Educación Superior) y las prácticas asociadas a la gobernabilidad con el fin de explicar la gobernanza en el campo de acción.

Aunque la crisis económica se da a principios de los años ochenta, es a partir de la década de los noventa que se configuraron “nuevos patrones de relación entre las Universidades, el Estado y la sociedad, junto con nuevos mecanismos de gestión de la educación superior”. Se instauraron nuevos programas que respondían a políticas que orientaban a promover la evaluación, las cuales presentaban distintas finalidades; desde las que son expresamente declaradas por los actores gubernamentales (como el mejoramiento de la calidad), hasta aquellas que se encuentran implícitas y no expresadas “la de control de las universidades y su sometimiento a las políticas neoliberales dominantes”. (Mendoza, 2002:41)

Las características sobre las cuales se basa un modelo centrado en la evaluación, se concentra en los resultados, puesto que la evaluación lo que mide son resultados, de ahí que Betancur (1995) identifique los siguientes elementos:

Cuadro No. 4 Elementos del modelo centrado en evaluación

Condición	Expresión
<i>Cambio estratégico</i>	El estado promueve cambios institucionales que se articulen con el modelo de desarrollo determinado. “Las herramientas fundamentales son los sistemas de premios y sanciones, vinculados a los resultados obtenidos”. Se destaca la evaluación por resultados.
<i>Ordenamiento funcional</i>	El estado pone correctivos al funcionamiento del sistema a través de la planeación. “La evaluación se liga al financiamiento incrementalista, más un plus que se distribuye en función de los resultados”.
<i>Control político</i>	La intención es que el estado <discipline a las universidades> a través del control de sus actores universitarios. ¹¹
<i>Distribución presupuestal</i>	El financiamiento asignado puede tener diversos propósitos; lograr mayor racionalidad en la distribución de recursos, quitarle al Estado la responsabilidad de las relaciones corporativas (sindicatos, instituciones, etc.) u orientar al sistema en la dirección que se determine.
<i>Mejoramiento de la calidad</i>	“su intención es la búsqueda de la excelencia académica de los procesos y productos universitarios por sí misma”, no obstante, ésta no se encuentra ligada ni a los objetivos políticos, ni a los resultados de la evaluación-financiamiento.
<i>Responsabilidad pública</i>	Su propósito es que las universidades <rindan cuentas> al estado y la sociedad de la calidad, pertinencia eficiencia de sus productos. Es un modelo de acreditación, conocida como “accountability”.
<i>Contracción del Estado</i>	Esta noción se orienta en las ideas neoliberales; se caracteriza por un retraimiento en el sostenimiento y conducción de la educación superior, a través de la racionalización (evaluación), la diversificación de fuentes de financiamiento y la apertura de mecanismos de mercado.

Fuente: Mendoza, 2002, p. 41

Las características antes descritas pueden identificarse en un Estado con mayor o menor grado, dependiendo de los intereses de quien detenta el poder en el Estado, de ahí que en ocasiones se podrá presentar un mayor poder político, o con mayor énfasis en el

¹¹ Las políticas de la educación fueron diseñadas para las universidades, de ahí que se reafirme hacia quienes se dirige.

mejoramiento de la calidad; en el caso mexicano, pareciera que una de las características que se pueden observar con mayor presencia en la etapa de este estudio, es la contracción del estado, ello debido principalmente a la crisis económica que sufrió el país en los años ochenta. De manera gráfica se presenta el modelo, donde se pueden identificar todas las características que forman parte del tema central del modelo: la evaluación.

No. 9 Modelo del Estado Evaluador



Fuente: elaboración propia con datos de Mendoza, 2002.

Este modelo permite identificar la presencia de las características en las políticas públicas, no obstante, para el estudio de las mismas, algunos investigadores han identificado que existen políticas de primera y segunda generación, mismas que dependen de los tiempos (sobre todo políticos) en que se diseñaron y aplicaron, por lo que de esta forma es en que se expondrán.

2.2.1 Políticas de primera generación

De acuerdo con el Dr. Adrián Acosta, quien ha sido pionero en el estudio de las políticas de educación superior en México, se entenderán por Políticas de Primera Generación, a aquellas políticas que inician con la nueva etapa que estructura un entramado de acciones de política

que actualmente forman parte del conglomerado de las Instituciones de Educación Superior (IES).

En ese sentido, el Dr. Armando Alcántara, alude a que dichas políticas se originaron primero, en la planeación y posteriormente en la evaluación de actores e instituciones. Fueron los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), los que diseñaron políticas con el propósito de plantear un nuevo marco para las relaciones entre el Estado y las universidades, basado en una activa intervención gubernamental en la regulación del crecimiento y las orientaciones generales de las universidades públicas.

Durante los años 80 y 90's, las relaciones entre el Estado y las universidades se transformaron significativamente, alterando los patrones tradicionales¹² que les daban un cierto orden y sentido. Los instrumentos de política diseñados expresamente, incidieron en la vida institucional de las mismas, ya que las estrategias y acciones implementadas daban un nuevo orden apegado al desempeño establecido que la Globalización empezaba a delinear.

El gobierno de Miguel de la Madrid significó una etapa de reestructuración estatal en el ámbito económico que tuvo efectos muy notables en todas las esferas de gobierno, ya que inició un periodo restrictivo que contrajo recortes económicos y fuertes restricciones financieras derivadas de las prioridades económicas, impactando al sector educativo.

Los primeros instrumentos que pone en marcha este Gobierno son el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) 1984 y Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) 1984-1985. El principal objetivo del primer programa era fortalecer la planta académica, logrando la permanencia en las instituciones, y el desarrollo de investigadores en educación superior; y el del segundo programa era mejorar las condiciones generales de las instituciones en infraestructura y equipamiento; ambos a través del otorgamiento de un beneficio económico.

Posteriormente, el sexenio salinista (1988-1994) llevó a cabo una política más agresiva hacia las universidades, basada en la evaluación asociada al financiamiento. El punto más novedoso fue relacionar la calidad con la asignación de recursos. Es así como se consolida una nueva etapa en la vida cotidiana de las instituciones de educación superior, y da sustento a los actuales programas de la ES. Los instrumentos de política educativa instituidos en este periodo fueron:

¹² Los patrones tradicionales a los que se refiere, eran a que cada rector ejercía de manera discrecional los recursos asignados a la institución, tal y como sucedía con toda la estructura burocrática del gobierno.

No. 10 Instrumentos de política periodo 1988-1994



Fuente: elaboración propia

Este modelo evaluador constituyó una serie de cambios que configuró un nuevo ciclo de políticas en las universidades. La diferenciación y diversificación institucional marcó nuevas formas de negociación con la autoridad educativa, dando como resultado un fortalecimiento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y su participación en las negociaciones presupuestales con las autoridades gubernamentales.

Los primeros organismos evaluadores fueron el CONAEVA y el FOMES, creados durante el sexenio salinista, no obstante, al estar dentro de un modelo evaluador, este tema se fue fortaleciendo, surgiendo otros como son: Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), El Padrón de Excelencia del Posgrado del CONACyT, El Sistema de Acreditación de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), y El Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL). Así mismo, se inician fuertemente los procesos de evaluación asociados al financiamiento que las instituciones recibirán.

2.2.2 Políticas de segunda generación

Las políticas de segunda generación se marcarán conjuntamente por el inicio del sexenio gubernamental del Lic. Zedillo, a través del establecimiento del *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (PDE), mismo que pretende consolidar un auténtico sistema de educación media superior y superior que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico mediante la ampliación de la base científica nacional. Estableciéndose dos estrategias: 1) Creación de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior y 2) Ampliación, diversificación y consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de los niveles medio y superior.

Con relación a la primera estrategia, se han realizado algunos esfuerzos para la conformación del Sistema, a través de la integración de redes y consorcios que sustenten la

cooperación, el intercambio académico y la movilidad estudiantil entre instituciones y sus cuerpos académicos, el fortalecimiento de la Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES e impulsando la conformación de sistemas estatales de educación superior. Para finalizar el periodo, en el año 2004, se creó el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), y en el año 2005 se reestructuró la estructura orgánica de la SEP.

Posteriormente, en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) se plantearon objetivos que atenderían a la educación superior, entre los que destacan Impulsar el desarrollo y la utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos a través de actividades regulares en el aula, la práctica docente y el ambiente institucional para fortalecer la convivencia democrática e intercultural y Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

López y cols. (2007), aluden a que las políticas educativas se han caracterizado por articularse de manera continua desde los años ochenta; identificando la expansión de la oferta con equidad; el mejoramiento de la calidad y la modernización de la gestión, como ejes centrales de trabajo en todas las IES. Para lograr lo anterior, se destinó un financiamiento extraordinario¹³, identificado con el objetivo de “mejorar la calidad” de los servicios educativos que se ofrecen en las IES. Dicho financiamiento se empezó a otorgar a las IES a partir del 2001, a través del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).

Como se ha podido observar, entre las políticas de primera generación y segunda generación se fueron conformando una serie de instrumentos de política educativa, los cuales se concentran de manera general en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Dichos instrumentos se pueden identificar en lo que se ha resuelto denominar como dimensiones de las políticas, y en este programa se concentran las cuatro dimensiones identificadas en las políticas: planeación, financiamiento, evaluación y rendición de cuentas.

2.3 Las dimensiones de las políticas de Educación Superior

Para efectos de este trabajo, se han delimitado dimensiones en las que se han identificado las áreas o temas en que el Estado ha centrado los esfuerzos y los recursos. En este sentido, las dimensiones de la política se entenderán como los ámbitos en los cuales la política ha

¹³ El financiamiento extraordinario

enfocado el conjunto de acciones en que las instituciones de educación superior han tenido que ir dirigiendo sus esfuerzos. La primera dimensión identificada es la que corresponde a la planeación, ya que fue la primera exigencia que se les impregnó a las universidades públicas estatales, vinculándola con el financiamiento al que podían hacerse acreedoras.

2.3.1 La planeación

Para Rodríguez (2010), los inicios de la planeación en México se ubican a finales de los años setenta, cuando un grupo de trabajo SEP-ANUIES elaboró la ponencia “La planeación de la educación superior en México” con la iniciativa de construir el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) y una propuesta de Plan Nacional de Educación Superior, mismas que fueron aprobadas en la XVIII Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Puebla en 1978, fecha en que dio inicio la conformación de un sistema formal de planeación de la educación superior en México.

Una vez establecido el SINAPPES, se crearon diferentes instancias de planeación, tanto a nivel estatal, -como la Comisión Estatal de Planeación de la Educación Superior (COEPES)-, así como a nivel nacional, -como la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES)-. Con la finalidad de dar lugar a las entonces existentes Subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y de Tecnología e Investigación Tecnológica (SEIT). Para ello se aprobó la Ley de Coordinación de la Educación Superior y se reformó la estructura de la SEP, instancias que se encargaron de coordinar las universidades públicas y los institutos tecnológicos, respectivamente.

Cabe mencionar que el paradigma que orientó la planeación en esta época, retomaba elementos del modelo de coordinación político-administrativo¹⁴ y se confiaba en la capacidad del Estado para dirigir la educación superior. La estrategia de la planeación en México fue a cargo del SINAPPES, representando “las esperanzas del cambio en la planeación, desde el nivel institucional hasta el nacional” (Mendoza, 2002: 24).

En ese sentido, la planeación se presentaba como la posibilidad para subsanar las variables críticas de la educación superior, otorgando racionalidad al crecimiento, así como encauzar la oferta educativa, de tal manera que “respondiera al desarrollo económico del país” (Mendoza, 2002: 55). La principal novedad que presentaba el nuevo modelo de planeación era que permitía una relación más cercana para la planeación conjunta entre el

¹⁴ Este modelo fue predominante en Europa hasta la década de los años 80 y de los países socialistas. Se caracteriza por una fuerte presencia del Estado en la planeación y la supervisión en la educación superior, hay gratuidad en la educación pública, el financiamiento proviene principalmente de organismos estatales y se desarrolla una estrategia de planeación centralizada, conocida como “ingeniería social”

Estado y las Universidades¹⁵; con ello, el Estado buscaba incidir en los proyectos educativos y el proyecto de desarrollo económico y social impulsado por el nuevo gobierno.

Al término del sexenio de López Portillo (1981), la CONPES aprobó el documento “Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991”. Posteriormente, entre los años 1982 y 1988, el Lic. De la Madrid Hurtado, presidente de la República, estableció la planeación como eje fundamental de las políticas; se plasmó en diversos documentos, incluyendo el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), y en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), aprobado por la CONPES en 1986.

Así, a través del PRONAES y el PROIDES, se establecieron los esquemas para proporcionar a las IES apoyos suplementarios a su presupuesto ordinario a través de proyectos nacionales, programas estatales (PEIDES) y programas institucionales (PIDE) de Educación Superior. Todos ellos formaron un gran abanico a través de los cuales las IES podían recibir el financiamiento de los recursos extraordinarios, a través de los cuales se atenderían los proyectos y programas propuestos por dichas instituciones.

Posteriormente, en 1988, con la administración entrante del Lic. Salinas de Gortari, la política de educación superior asumió un cambio de dirección importante, puntualizado en el Programa de Modernización Educativa (PME), en el que se consideraron tres ejes fundamentales: a) el impulso de modelos de planeación estratégica en lugar de los anteriores esquemas de planeación sistémica; b) el énfasis en la evaluación de procesos y resultados y c) la operación de programas de apoyo al financiamiento como instrumentos para impulsar la transformación de la educación superior pública (Rodríguez, 2010). En el PME se argumentó las condiciones en que se encontraba la educación superior, y que por lo tanto era inviable continuar con el modelo de planeación implementado hasta entonces.

Derivado del PME, en 1990 se creó el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) como un instrumento de política para aportar recursos extraordinarios no regularizables a las IES, en apoyo a proyectos institucionales de adquisición y renovación de equipamiento y de la renovación académica y administrativa. El FOMES se orientaba básicamente a impulsar el proceso de consolidación de las IES en dos vertientes; las que aún muestran retrasos en su desarrollo, y a que las consolidadas para que logren la excelencia académica. De esta manera es como se establecen una serie de instrumentos a través de los cuales, la política educativa atendía el desarrollo de la educación superior, en la primera generación de implementación de las políticas educativas de la Educación Superior.

El SINAPPES significó el intento más acabado para la realización de una planeación entre el gobierno y las universidades públicas, la experiencia contribuyó para afinar

¹⁵ Cabe hacer mención que, en ese momento, la Educación Superior estaba representada principalmente por las Universidades, por lo que éstas fueron las instituciones hacia quienes se dirigían dichas políticas.

lineamientos de la estrategia de educación superior. Estas políticas dejaron el precedente de publicaciones hasta de más de 30 ensayos y reportes, en donde quedaron “documentados diversos postulados y principios rectores de la educación superior en estos tres lustros” (Mendoza, op. cit.:58), lo que sirvió de base para el inicio de la administración de Salinas de Gortari.

“A diferencia de la década anterior, no se elaboró un programa nacional específico para la educación superior” (Mendoza, op. cit.:64), no obstante, el gobierno se apegó a la Ley de Planificación para formular el Programa Sectorial. Se estableció una nueva relación con el gobierno y el CONPES. Como resultado de ello, en el Programa Sectorial se hizo alusión al SINAPPES, sin embargo, el énfasis en la planeación se puso en los medios estratégicos. La concepción y metodología de la planeación estratégica llevaba años operando en el mundo de las empresas y los negocios, obligando a las universidades a verse “a sí mismas como entidades que interactúan con otros sistemas y que tienen que competir por recursos, y por ello, tienen que planear su desarrollo con visión de corto y largo plazos, de modo operativo, y ya no solamente discursivo” (Mendoza, op. cit.:66).

De esta manera se vinculaba la planeación a la evaluación, y al financiamiento; se les pedía a las universidades que presentaran una evaluación en la que reconocieran sus fortalezas y debilidades, así como sus retos y oportunidades (análisis FODA), establecieran las prioridades que detectaban y que permitieran generar cambios en las estructuras y actores universitarios, y se realizaba un ejercicio de evaluación que permitía definir el financiamiento que se les otorgaría y que impulse las líneas de acción prioritarias de los programas educativos nacionales. Este es el proceso en el que se llevaba a cabo la <nueva era de la planeación estratégica educativa>.

2.3.2 La evaluación

La evaluación en México se da en el contexto de las políticas de modernización para la educación superior en la década de 1990. Dichas políticas estaban vinculadas a una visión económica de libre mercado; en las cuales se establecieron estrategias de evaluación de instituciones, de programas y de actores (académicos y estudiantes) (Díaz, 2009).

Para Santos Guerra (1993), la evaluación debe tratarse como un proceso de diálogo, comprensión y mejora, en el que la naturaleza de la evaluación “es interrogar el valor educativo de los programas y plantear como un medio de entenderlos y mejorarlos”, en ese sentido la evaluación forma parte de los proyectos educativos, no como algo añadido al final de los mismos o como un complemento o adorno que se pondrá en funcionamiento si queda tiempo y si se tiene a bien hacerla.

En México, las nuevas condiciones de inserción al mundo globalizado, trajo como consecuencia “nuevas condiciones de producción y transmisión del conocimiento en el contexto de la revolución científica tecnológica” (Mendoza, op. cit.: 255). En este ambiente, la evaluación fue posicionada en el centro de la estrategia para el avance de la educación superior. La política de evaluación estuvo vinculada a otros elementos que conformaron una nueva relación entre el Estado y la educación superior, surgiendo así los mecanismos para la evaluación, acreditación y certificación de las universidades.

Según Díaz Barriga (2008), la evaluación y acreditación de programas se dio en dos momentos; uno a principios de la década de los noventa, con el establecimiento de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, y otro al final de la década, cuando se generaron organismos acreditadores. Actualmente, “funcionan dos sistemas paralelos en el proceso de evaluar los programas académicos de las IES”: Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) creados en 1990 y el Consejo de Acreditación de Programas de la Educación (COPAES) establecidos en 1998. Esto surge como parte de la política educativa establecida en el Programa para la Modernización Educativa 1988-1994, que en su apartado 7.6.2 plantea como una de las acciones principales:

“Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. Dicho proceso será técnicamente conducido por una comisión nacional de evaluación de la educación superior, surgida del seno de la CONPES. Esta comisión actuará con el consenso de las instituciones y contará con los apoyos adecuados a la misión que se le encomiende. La comisión habrá de basar su actuación en un conjunto de directrices que contemplen la participación institucional, en función de normas claramente establecidas en cada caso; los resultados serán considerados para la determinación de las prioridades de desarrollo de la educación superior. (SEGOB, 1988:141).

Derivado de lo anterior, el Programa para la Modernización Educativa estableció como una de sus metas que “para 1989 instalar la comisión nacional de evaluación de la educación superior en el seno de la CONPES y establecer su agenda de trabajo”. Esto significó el cimiento de lo que hoy conocemos como CIEES.

Al principio, la implementación de los procesos de evaluación no tenía impacto en las llamadas “Bolsas” de financiamiento extraordinario destinadas por el gobierno federal desde los años ochenta, incluso se había instituido un lema que sustentaba lo anterior, al referirse a que “La evaluación no puede convertirse en un acto por medio del cual se desahucie a las instituciones” (Díaz, 2008).

En este sentido, la etapa de la evaluación en México, se enfocaba en entender y mejorar problemas educativos, de acuerdo como lo plantea Santos Guerra, no obstante, desde el año 2001, al llegar un nuevo partido político al gobierno nacional se exigió que el resultado de las evaluaciones fuera calificado con el grado de calidad que había logrado cada programa en específico; de esta manera los CIEES fueron definiendo indicadores que permitían asignar un nivel a cada programa. De esta manera, los ejercicios de evaluación transitaban de ser una evaluación formativa a ejercicios que dictaminan un juicio respecto al programa académico en cuestión.

La evaluación que realizaban los CIEES fue bien recibida por las comunidades académicas. Estos Comités “se integraron con nueve miembros del personal académico de reconocido prestigio en su área” (Mendoza, 2002:304), lo que originó que éstos tuvieran autoridad académica y moral, además de que permitía que los resultados guardaran una mayor objetividad al ser personal externo a los programas evaluados. No obstante, la coordinación de los CIEES insistió en que la evaluación que se realizaba tenía el propósito de definir acciones para el mejoramiento, que no era una evaluación diagnóstica que calificara, discriminara o premiara y castigara; más bien, se buscaba “un enfoque esencialmente constructivo, el reconocimiento más sólido posible de los logros y deficiencias” (Mendoza, op. cit.:305).

Empero, Díaz Barriga llegó a la conclusión de que actualmente la evaluación “se restringe a una justificación para una decisión de carácter económico que permitirá obtener determinado incremento en las finanzas institucionales” (Díaz, 2008), puesto que esto tiene que ver con la autorización del financiamiento otorgado a la institución, más que con formas de atender las necesidades educativas del nivel, alejando el enfoque al que se sustentaba la evaluación de los CIEES.

Antes de continuar, merece la pena mostrar la forma en que se ha conformado el sistema de evaluación de la educación superior en sus niveles: institucional, académicos y estudiantes, mismo que ha ido evolucionando por distintos programas, atendiendo diferentes ámbitos institucionales, hasta llegar a lo actualmente se encuentra concretado:

Cuadro. No. 5 Evolución de los programas de evaluación					
<i>Nivel del programa</i>	<i>Nombre del programa</i>	<i>Propósito</i>	<i>Instancia que lo opera</i>	<i>Periodo de vigencia</i>	<i>El resultado se traduce en financiamiento</i>
Institucional	Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)	Impulsar la adopción de las estrategias de evaluación institucional y apoyar con recursos económicos los programas de modernización de las universidades	SESIC	1990-2000	Sí
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)	Impulsar la adopción de las estrategias de planeación institucional y su vinculación con los procesos de evaluación y apoyar con recursos económicos los programas de desarrollo de las universidades que muestren que han asumido compromisos por la calidad.	SESIC	2001 a la fecha	Sí

<i>Nivel del programa de evaluación</i>	<i>Nombre del programa</i>	<i>Propósito</i>	<i>Instancia que lo opera</i>	<i>Periodo de vigencia</i>	<i>El resultado se traduce en financiamiento</i>
Académicos	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	Evaluar la producción de los investigadores y establecer un estímulo económico a su desempeño	CONACYT	1984-	Sí
	Becas al desempeño docente	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño	Secretaría de Programación y Presupuesto/ SESIC	1990-1992	Sí
	Carrera Docente (Programas de estímulos)	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño	Secretaría de Programación y Presupuesto/ SESIC	1992-	Sí
	Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	Apoyar con becas la obtención de grado y apoyar la infraestructura que	ANUIES/SESIC	1996-	Indirectamente

		requieren los académicos			
--	--	--------------------------	--	--	--

Programas	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)	Evaluar programas de licenciatura y posgrado por pares académicos	CONAEVA	1990 a la fecha	Indirectamente
	Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES)	Acreditar programas de licenciatura	COPAES/Organismos acreditadores	1998-	Indirectamente
	Padrón de Posgrados de Excelencia	Evaluar programas de posgrado	CONACYT	1990-2000	SÍ
	Padrón Nacional del Posgrado (PNP) y Programa de fortalecimiento al posgrado (PIFOP)	Evaluar programas de posgrado	CONACYT	2001-	SÍ

<i>Nivel del programa de evaluación</i>	<i>Nombre del programa</i>	<i>Propósito</i>	<i>Instancia que lo opera</i>	<i>Periodo de vigencia</i>	<i>El resultado se traduce en financiamiento</i>
Estudiantes	Examen de ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-1) Examen ingreso de a la Educación Superior (EXANI-2) Examen General de Egreso de la Licenciatura (EGEL)	Dar información sobre rendimiento académico de los estudiantes para decidir su ingreso a educación media superior o superior. Permitir la titulación de los egresados.	Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, Asociación Civil (CENEVAL)	1993	NO

Fuente: Díaz (2008) Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio de las universidades públicas estatales.

El sistema de evaluación se conformó de acuerdo a lo estipulado en el PME 1988-1994, creando los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES), Padrón de Posgrados de Excelencia y el Padrón Nacional del Posgrado (PNP) y Programa de fortalecimiento al posgrado (PIFOP), fundamentalmente, desprendiéndose toda la serie de evaluaciones que actualmente existen.

El nuevo esquema tiene como fundamento promover la calidad de la educación superior, pero el planteamiento de la calidad se apunala en un esquema de obtención de recursos económicos, estableciendo para ello una serie de indicadores que guiarían el establecimiento de metas referidas a calidad. Dichas metas se traducen en indicadores tales como un mayor número de programas acreditados, mayor número de académicos con posgrado, aumento en el número de publicaciones de la planta académica, mayores tasas de graduación de los estudiantes y mejor eficiencia terminar.

Durante los 17 años del establecimiento de la política de evaluación, se han creado una serie de programas que se instauraron para impulsar el cambio en las instituciones de educación superior, con la finalidad de mejorar los programas académicos, así como el desempeño de los académicos y finalmente la valoración de los antecedentes académicos de los estudiantes. Sin embargo, y contrariamente a la finalidad del nacimiento de los programas de evaluación, actualmente se les asigna un nivel en donde son ubicadas las IES, dicha asignación

“[...]es utilizada por las autoridades gubernamentales para otorgar recursos económicos extraordinarios a las instituciones. Los programas académicos que obtienen la calificación de nivel I y II tienen derecho a presentar proyectos de trabajo para que mediante una evaluación puedan obtener recursos extraordinarios; mientras que los programas calificados en el nivel III están prácticamente desahuciados, pues no pueden participar en tales recursos. La autoridad federal considera, aunque no lo expresa en estos términos, que se deben clausurar” (Díaz, 2008)

Como se observa, la evaluación ha sufrido una perversión y distorsión de los propósitos con los cuales surge dicha evaluación, dado que por un lado desahucia a las instituciones, ya que al no alcanzar los criterios establecidos no tienen el derecho a participar en las bolsas de recursos extraordinarios; pero por otro, se somete a las instituciones a evaluaciones sobre evaluaciones; ya que primero tienen que evaluarse para poder elaborar proyectos que a su vez serán evaluados para poder ser sujetos de un financiamiento que dependerá de esa nueva evaluación.

2.3.3 El financiamiento

Históricamente, las universidades se financiaban a través de tres instancias: subsidio federal, participación estatal y recursos propios. Uno de los datos importantes a mencionar fue la modificación a los porcentajes, ya que la variación fue significativa, Mendoza (2002), muestra que:

“en 1970 el subsidio federal representó el 23 por ciento, el estatal el 58 por ciento y los ingresos propios el 19 por ciento, 15 años después la proporción era de 63 por ciento, 31 por ciento y 6 por ciento respectivamente” (Mendoza, op. cit.:77).

Lo anterior significó un replanteamiento en la estructura del financiamiento, para que gobierno federal hiciera frente a su compromiso de financiar la educación superior. Al iniciar la etapa de la modernización (1988), no existían criterios claros y estables para la asignación de los recursos a las universidades; la distribución era marcadamente desigual, privilegiaba la docencia sobre la investigación y la extensión. En 1985, “el 67 por ciento del financiamiento se dedicaba a la docencia, el 6 por ciento a la investigación y el 7 por ciento a la difusión y extensión y el 20 por ciento a la administración”. En un ejercicio que se realizó en 1984 por la ANUIES, se requeriría para 1990, “un poco más del 100 por ciento de los recursos que se asignaron en 1984, lo que representaría el 1 por ciento del PIB” (Mendoza, op. cit.:79)

Cabe mencionar que en esa época la conformación del universo del subsistema de educación superior estaba organizado por 279 instituciones de educación superior: “38 universidades públicas, 54 universidades privadas, 84 institutos tecnológicos; 49 tecnológicos privados; 32 escuelas normales superiores públicas 22 privadas” (Mendoza, op. cit.:81).

Las primeras políticas relacionadas al financiamiento, hablaban de reformas a los procesos laborales y a los sistemas de pensión, esto trajo consigo una diversificación de funciones; algunos de los instrumentos de política de financiamiento, van coligados a los procesos de evaluación de los académicos, como son los que se refieren al Sistema Nacionales de Investigadores (SNI), Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) etc. En dichos programas se delinear las funciones que deben realizar los académicos que pertenecerán al programa y que recibirán el beneficio económico al que se harán acreedores por las actividades que realicen. En primera instancia esta política permitió regular las actividades que muchos de los docentes venían realizando y no estaban reconocidas por las instituciones, además de implantar una nueva dinámica en los procesos de evaluación de los académicos, en la cual se privilegia la difusión del conocimiento.

Además de contar con el financiamiento ligado a la evaluación, surgió una diversidad de fuentes de financiamiento para que los estudiantes pudieran continuar sus estudios de educación superior, prueba de ello es la siguiente gráfica que se presentó en el Foro de financiación de la educación superior, en donde se muestran las diferentes opciones con que se cuentan en México para realizar estudios de educación superior.

Cabe mencionar que, aunque existen estas distintas fuentes de financiación a los estudiantes, éstas no son tan conocidas, ni tan difundidas, o bien, la cultura de los estudiantes mexicanos para acceder a otras fuentes de financiación en los estudios, no forma parte a sus costumbres; por lo que a veces optan por no acceder a los estudios de educación superior. En el caso de México, el Subsecretario de Educación Superior, el Dr. Rodolfo Tuirán, presentó en el Foro de Financiación de la Educación Superior realizada en Bogotá, Colombia en el año 2010, que se han estado considerando otras fuentes de financiación para la Educación

Superior como son la vinculación con el sector privado a través de servicios, investigaciones por contratos, consultorías y asesorías, así como fondos de fundaciones filantrópicas no internacionales y Fondos internacionales para la cooperación y el intercambio académico para la realización de proyectos principalmente.

Cabe mencionar que, para poder realizar las acciones antes mencionadas, se requiere de reformas en los modelos de asignación, en donde se trabaje en el modelo de presupuesto por desempeño para poder asignar los beneficios a los estudiantes. Además, se tiene que llevar a cabo la descentralización del financiamiento a los gobiernos locales, para que sean ellos lo que puedan realizar las asignaciones a los estudiantes.

Con relación a los procesos de financiamiento público, merece la pena señalar dos cuestiones; mientras en el nivel de educación superior se llevó a cabo el proceso de descentralización del financiamiento público, para lo cual se establecieron criterios emitidos tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde 1984 y aplicados desde 1990 como se pudo observar en el apartado de evaluación; en los niveles de educación básica y normal dicho proceso se llevó a cabo de manera real diez años después, con el Programa para el Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas, el cual se puso en marcha a partir del 2001.

Los mencionados procesos de descentralización vinieron acompañados de los ámbitos considerados en las políticas educativas; planeación, asignación y presupuestación de los recursos, evaluación y finalmente de la tan mencionada <Rendición de cuentas>, la cual formaba parte como un rubro obligatorio a los recursos otorgados por el financiamiento extraordinario.

2.3.4 La rendición de cuentas

Esta dimensión es con la cual se cierra el proceso de la implementación de políticas y con la que inicia nuevamente, como ya mencionó anteriormente. Antes de la creación de las políticas educativas que actualmente se encuentran vigentes, las decisiones políticas se tomaban de acuerdo a la experiencia, los usos y costumbres y las relaciones que se detentaban; es decir, en instituciones no se les regulaba la forma en que se otorgaban los recursos económicos, cada rector universitario gestionaba directamente con el ejecutivo el presupuesto que debía ejercer en ese año la institución. En esta dimensión se exige a las instituciones educativas que lleven a cabo una rendición de cuentas

Mendoza (2007) señala que, a partir del año 2000, fecha en que hay un cambio de partido en el ejecutivo, es cuando se inicia un nuevo entorno de pluralidad política, dando como resultado que la Cámara de Diputados pueda tener una mayor incidencia en la

modificación de los proyectos de presupuesto para las instituciones de educación superior enviados por el Ejecutivo, es decir, teniendo nuevas formas de gestionar los recursos.

En esta etapa el Ejecutivo ya no tenía el poder absoluto en la toma de decisiones, iniciando una etapa de cabildeo universitario. Actualmente existe un nuevo quehacer político, caracterizado por la pluralidad efectiva, que ha llevado a los partidos políticos a establecer pequeñas alianzas y el tejido de consensos mínimos para sacar adelante “la agenda política”, creando nuevos espacios para la comunicación entre diferentes grupos de interés y organizaciones sociales, pudiendo decir, que se fortalece la creación de la democracia social y política del país¹⁶.

Aguilar (2004) alude en su estudio introductorio que el proceso de gobernación de una comunidad política democrática tiene su especificidad, autonomía, propia lógica y desarrollo, considerando que lo que se pretende es que las decisiones del gobierno sean fundadas, sustentadas y que puedan acreditar racionalidad, demostrando en las acciones lo factible, eficaz y eficiente, por lo que pareciera que en nuestro país se trata de trabajar bajo una lógica de racionalidad, de decisiones fundadas que se traduzcan en acciones eficientes y eficaces.

En este contexto de cambio, crisis, nuevos actores, nuevas formas de trabajar y gestionar, la rendición de cuentas toma un sentido relevante, ya que uno de los elementos importantes para el gobierno es demostrar la racionalidad eficaz y eficiente. En este marco, las instituciones públicas se ven inmersas en nuevas formas de trabajo; es decir, a partir de este momento, todas las instituciones educativas de sostenimiento público adquieren nuevas obligaciones, por lo que la entrega de comprobaciones de los recursos otorgados forma parte de la dinámica de las mismas, en donde se demuestra la eficacia de los recursos, sobre todo materiales y financieros.

Las dimensiones antes descritas han identificado los ámbitos de acción de las políticas de la educación superior, así como los argumentos en que se encuentran inmersas: para finalmente conocer los enfoques que enmarcan la forma y los instrumentos diseñados para su implementación. Es importante recordar que dichas políticas han sido implementadas paulatinamente a todos los subsistemas de la educación superior, hasta que finalmente fueron implementados a las escuelas normales a partir del año 2005, fecha en que dichas instituciones pasan a formar parte de la educación superior. Por lo consiguiente, es menester

¹⁶ Se habla de un fortalecimiento de la democracia, ya que de acuerdo con Aguilar (2004) la transición democrática en nuestro país comenzó a emplearse a principios de los años 90's, a imagen de lo ocurrido en España o en otro país latinoamericano, después de que se tradujo (1988, Paidós) el multicitado libro *Transiciones desde un gobierno autoritario*, que abrió y enmarcó el debate de la democratización en nuestro país.

estar al tanto cómo y de qué manera fueron puestas en marcha dichas políticas en su primera versión, que fue a las universidades.

2.4 La puesta en marcha de las políticas

La puesta en marcha de las políticas de la educación superior que actualmente están vigentes, tienen su origen en la crisis económica en que se encontraba el país en esos años, los ochenta; misma que trajo acciones importantes en el ámbito universitario ya que para el gobierno federal no era factible continuar con la expansión de la educación superior, desde la estrategia en función de la demanda social, que hasta el momento se había seguido.

Las primeras acciones que se pusieron en marcha tienen que ver con problemas relativos a la calidad, la eficiencia, la eficacia, la planeación y que el aumento en la matrícula no correspondía con las oportunidades de empleo en los sectores económicos, así mismo se identificó que en la mayoría de las IES existía una desvinculación entre la investigación y la docencia. Lo anterior sentó las bases para poder diseñar las políticas que atenderían ambas situaciones, y que se plasmarían en los instrumentos que ahora conocemos como PIFI, PEFEN, PRODEP, SNI, CA, etc.

Cabe mencionar que una de las situaciones que se analizaron en los diagnósticos presentados y sistematizados principalmente en el PROIDES tiene que ver con la estructura y organización de la educación superior, en donde se señalaba que la existencia de tres subsistemas (el universitario, el tecnológico y el de educación normal) generaba un sistema heterogéneo de instituciones, dando como resultado la desarticulación y dispersión de las acciones realizadas en su interior” (Mendoza, 2002). En ese sentido se consideraba fundamental atender los problemas mencionados en un sistema de educación superior heterogéneo.

Así mismo, la ANUIES presentaba en sus anuarios estadísticos que la educación superior se encontraba conformada de la siguiente manera:

No. 11 Conformación del Sistema de Educación Superior en 1984

Subsistemas	No. IES
Universitario	
Universidades Públicas	38
Universidades privadas	54
Tecnológicos	
Institutos Tecnológicos	84
Tecnológicos privados	49
Normales	
Escuelas normales públicas	32
Escuelas normales privadas	22
Total	279

Fuente: Mendoza J. (2002) Transición de la educación superior contemporánea en México

Por lo tanto, las dificultades para concretar la puesta en marcha de las políticas eran evidentes al iniciar el periodo de gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, por lo que se debía pensar en una estrategia que permitiera la implementación en este universo tan disperso, atomizado y heterogéneo de instituciones de educación superior.

Desde esas épocas se reconocía el subsistema fragmentado al que alude Kent y las dificultades que existían para la implementación de las políticas diseñadas. Mendoza (2002), alude a que se debían buscar estrategias de planeación nacional, regional y estatal que permitieran disminuir las consecuencias de irracionalidad, desperdicio, duplicidad de esfuerzos y atomización en que se encontraba el SES.

Como resultado de los anterior, el documento en el que se concretaron dichas estrategias y en el cual se plasmaron los objetivos y propósitos que guiarán a la educación superior en su conjunto fue el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, en donde el gobierno marcó los principios políticos que se habrían de seguir en la coyuntura de crisis del país. De esta manera en el PND se plasmaron cuatro objetivos: “conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos para el desarrollo del país en sus estructuras económicas, políticas y sociales” (Mendoza, 2002:94).

La estrategia de implementación de políticas se centró en dos líneas de acción: la reordenación económica en el corto plazo y el cambio estructural en el largo plazo. El proyecto educativo estuvo considerado en la segunda línea, y ahí se suscribió lo relativo a la educación superior. Los propósitos que orientaban la política educativa aludían a tres grandes aspectos: 1) promover el desarrollo integral del individuo y la sociedad mexicana, 2) ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación y 3) mejorar la prestación de los servicios educativos. No obstante, la pretensión del plan sectorial educativo quedó plasmada de la siguiente manera;

“- elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes,
- racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos de todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos,
- vincular la educación a la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país,
- regionalizar y descentralizar la educación básica y normal,
- regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura,
- mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación básica, deporte y recreación,
- hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo” (Mendoza, 2002;95).

Con lo anterior, se estructuró el marco normativo que regiría la implementación de las políticas de educación superior; no obstante, antes de continuar es de suma importancia hacer dos precisiones: a) la primera tiene que ver con el hecho de que, aunque el subsistema de educación normal formara parte de la educación superior, como señala Mendoza (2002), en los hechos está se ubicaba en la estructura orgánica de la SEP, como parte del Subsistema de Educación Básica (SEB). Por lo tanto, los programas y las partidas presupuestarias para la educación normal también se ubicaban en esta Subsecretaría; y b) la segunda tiene que ver con una identidad distinta a la de la educación superior, lo que ha implicado que en los programas no se vean claramente atendidas en sus acciones sustantivas, lo que lleva a que usualmente se encuentre fuera de este nivel educativo.

Respecto a la conformación del PRONAES se tomó como antecedente el documento presentado por la Secretaría Ejecutiva de la ANUIES titulado “*Proyectos para el mejoramiento de la educación superior*”, cuya finalidad era homogeneizar los proyectos del Plan Nacional de Educación Superior (PNES) con respecto a la nueva nomenclatura del sector educativo, en el cual se incluía a las normales. En este sentido, es importante recordar que las escuelas normales formaron parte de la educación superior desde 1978, ya que de manera legal se estableció en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior; en su Artículo 3º establece que “el tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria...” (DOF, 1978).

Aunque la ANUIES ha sido un actor importante en la definición de políticas para la educación superior y un impulsor de su desarrollo, en este contexto de cambio, continuidad y ruptura de las políticas, no jugó un papel fundamental. Fue la SEP, la que ejerció su acción rectora y delineó el rumbo de las políticas para la educación superior, siendo unos de los temas centrales el control del sistema a través de las políticas de evaluación y financiamiento.

Con relación a la evaluación, los Acuerdos tomados en la Reunión General de la ANUIES, celebrada en Mexicali en 1983, fueron:

- “- Que las instancias de la Sinappes deben participar en la evaluación del sistema de educación superior.
- Que se debe preparar un esquema general (de evaluación) y que sea orientador y no obligatorio para las instituciones.
- Que dicho modelo incorpore como condición necesaria que la evaluación en las universidades autónomas ha de establecerse como un proceso de autoevaluación.” (Mendoza, 2002: 107).

Y en lo que respecta al financiamiento se consideró que la Secretaría Ejecutiva de la ANUIES preparara un documento que plateara algunas soluciones al problema del financiamiento tomando los siguientes puntos de vista:

- “- las instituciones de educación superior han de participar en la formulación de nuevos criterios y procedimientos para la asignación de los recursos que el gobierno federal y los gobiernos estatales hacen para la educación superior...
- las universidades autónomas han perdido en cierta medida su capacidad de decidir sobre la distribución de los recursos financieros que reciben del Estado, por lo que la proposición debe salvaguardar plenamente la autonomía universitaria.
- el financiamiento a partir de “evaluaciones cualitativas” puede ser injusto o inapropiado, sobre todo si éstas se hacen fuera del enfoque histórico. Por lo anteriormente dicho, la búsqueda de igualdad jurídica no debe ocultar o ignorar la desigualdad histórica de cada universidad” (Mendoza, 2002: 108)

Una vez que se plantearon lo que querían implementar en la educación superior, la estrategia para su realización se basó en consolidar los mecanismos e instancias de planeación y coordinación interinstitucional, de tal forma que se contaran con los 31 Programas Estatales Indicativos para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES) y con los Programas Institucionales de Desarrollo (PIDE) de cada una de las IES. Para coadyuvar en dicha tarea también se propuso que la Conpes reinstalara los ocho Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES) para promover la participación de las instancias involucradas en la educación superior.

Para los años noventa, las discusiones sobre el papel que juega la educación en el desarrollo de la sociedad continuaron, para lo que prosiguieron reuniones internacionales y regionales, en las cuales se observaba un consenso generalizado de que la educación constituía el medio fundamental para posibilitar el desarrollo sostenible de las sociedades para el futuro. En este contexto los organismos internacionales tienen un papel preponderante, y es la UNESCO la que presenta el *Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior*, en donde se muestra “un análisis sobre las grandes tendencias de la

educación superior en el mundo junto con sus propuestas de líneas de política y estrategias para su desarrollo” (Mendoza, 2002:196).

Lo anterior enmarcó la administración de Salinas de Gortari, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) se impulsó la estrategia para insertar al país en los mercados internacionales, y con ello se delinearán nuevamente las políticas federales, incluyendo a las educativas.

En ese sentido, el papel que jugaban las universidades públicas del país resultó esencial, ya que se consideraba que en éstas realizaban la mayor parte de la investigación científica y que formaba a más de las tres cuartas partes de los profesionales del país, contaban con una infraestructura creciente para el desarrollo y la innovación tecnológica, además de que constituían los espacios privilegiados para la creación cultural, de ahí que a través de las universidades públicas se podrían atender “los diversos campos del conocimiento a que el país pudiera hacer frente a los requerimientos que planteaban las dinámicas de internacionalización e integración regional. El mundo se enfrentaba a una revolución científica y tecnológica caracterizada por la velocidad acelerada de innovación y difusión que modificaban las estructuras productivas, sociales y políticas de los países” (Mendoza, 2002:209).

En consecuencia, se diseñaron indicadores que permitieran a México poder insertarse como parte de las universidades mundiales que coadyuvaran en el desarrollo de los países, dado que las simetrías existentes eran significativas, tan sólo con Estados Unidos y Canadá, -que eran los países que se encontraban en el Tratado del Libre Comercio de América de Norte-, se encontraban que la economía de Estados Unidos era 30 veces mayor que México, el PIB por habitante se diferenciaba 11 veces más y el presupuesto destinado a la educación era casi 60 veces mayor que nuestro país. (Mendoza, 2002).

Los indicadores que las universidades debían de trabajar, se orientaban a cubrir la ciencia y la tecnología ligadas con el aumento de la productividad y la capacitación de la fuerza de trabajo. De ahí que las “universidades debían promover la expresión de una cultura de integración con carácter plural, así como estudiar y difundir las particularidades geográficas, ambientales, económicas, políticas, sociales y culturales de la sociedad mexicana” (Mendoza, 2002: 213). Lo anterior se tradujo en:

“ampliación del intercambio académico entre universidades; movilidad del personal académico y de estudiantes; proyectos regionales de investigación sobre sectores y ramas de la producción; formación de liderazgos universitarios y regionales con capacidad de creatividad ante situaciones cambiantes; constitución de fondos especiales trinacionales para financiar proyectos de cooperación; estudios sobre los tres países para un mejor conocimiento mutuo; inventario de recursos universitarios; convenios de formación de profesores; convenios de transmisión vía satélite de cursos y conferencias; programas de educación continua, y programas de

vinculación con sectores productivos en los ámbitos regionales, para detección y explotación de ventajas comparativas” (Mendoza, 2002:214).

Estos indicadores marcaron las nuevas formas de trabajo de las universidades públicas del país, quienes fueron las encargadas de llevar a cabo las políticas de globalización marcadas por el gobierno de Salinas de Gortari, y que se continuaron implementando hasta la fecha, ya que junto con ello el tema de financiamiento se ligó a la planeación y el logro de los indicadores mencionados.

Otra condición importante que se relaciona con que las escuelas normales formaran parte de la educación superior, es la que se llevó a cabo en 1984, cuando por Decreto presidencial se elevan los estudios de las escuelas normales a Licenciados en Educación (Preescolar, Primaria, etc.); incluyendo como requisito para ingresar a las escuelas normales el certificado de bachillerato. No obstante, a pesar de lo anterior, las escuelas normales se encontraban ubicadas como parte de la Subsecretaría de Educación Básica, lo que generaba que las políticas a las que respondía eran las que demandaban a la educación básica.

Lo anterior, permite afirmar que, el diseño de las políticas para el nivel de educación superior surge en los años ochenta, pero se consolida en los años noventa. Estas políticas se encuentran vigentes y se han transferido a las escuelas normales generando diversos efectos en las mismas, pero han sido poco estudiados. Por lo cual, este trabajo de investigación sobre la transferencia y la implementación de las políticas de educación superior a la educación normal, considera como ejes de análisis algunas de las dimensiones identificadas en las políticas: planeación, evaluación, financiamiento y rendición de cuentas.

A continuación, se presentará una breve historia de la educación normal, desde su surgimiento hasta la actualidad, procurando resaltar las políticas que la han orientado hasta formar parte de la educación superior.

CAPÍTULO III

LA EDUCACIÓN NORMAL, SUS REFORMAS Y POLÍTICA ACTUAL

En este capítulo se presenta un breve análisis acerca del surgimiento y la evolución de las escuelas normales, y las políticas que han orientado las reformas que subyacen en los distintos momentos históricos de su evolución.

En sus inicios, las escuelas normales tenían la consigna de formar a los maestros de las escuelas primarias, ya que ése era el nivel educativo que atendía el estado. Durante las primeras etapas del normalismo, estas escuelas se encontraban ubicadas como parte de la entonces Secretaría de Bellas Artes, los estudiantes no recibían ningún título académico y los estudios se consideraban como una educación de estado, en este sentido, la función a la que se dedicaban por excelencia era la docencia, ya que debían preparar pedagógicamente a los maestros que se encargarían de la niñez mexicana.

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, el nivel educativo de escuelas normales fue ubicado como parte de la Subsecretaría de Educación Básica, ello debido al vínculo que existía con las escuelas primarias.

Durante varias décadas se debatió acerca de considerar a los estudios normalistas como otras profesiones, es decir, elevar los estudios al igual que la medicina, abogacía, o cualquier otra profesión; no obstante, fue hasta el año 1984 cuando por Decreto presidencial se elevaron los estudios a nivel licenciatura, otorgándoles el título de Licenciados a los egresados y solicitando como requisito de ingreso a estos estudios el certificado de estudios de bachillerato.

Esta reforma al normalismo marco el inicio de la época moderna, ya que con ello se cambió el plan de estudios, se planteó el tema de la investigación en las escuelas, y se empezó a requerir un nuevo perfil para los maestros normalistas. Sin embargo, no fue hasta el año 2005, cuando formalmente las escuelas normales fueron reubicadas en el Subsistema de Educación Superior (SES) como parte de una reingeniería de la SEP. Cabe advertir que anteriormente estaban en la Subsecretaría de Educación Básica, lo que se consideraba lógico dada su vinculación con las escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

A partir de este momento, las escuelas normales se verían implicadas en una vorágine totalmente desconocida, ya que como parte de las Instituciones de Educación Superior (IES), debían realizar las funciones sustantivas que estas desarrollaban: docencia, investigación y difusión.

A continuación, se presentan las principales reformas a la educación normal, desde sus inicios hasta que pasan a formar parte de la educación superior. prestando atención en los principales rasgos que caracterizaron cada reforma y las exigencias de cambio que generaron en las escuelas normales.

3.1 Surgimiento de la educación normal

En México, las escuelas normales, desde su surgimiento y por tradición, han sido las encargadas de la formación de docentes de educación básica. Su inicio data del siglo XIX, con las escuelas lancasterianas¹⁷, las cuales eran las encargadas de la formación docente. El método utilizado en las escuelas lancasterianas era muy popular en Inglaterra y en otros países europeos y latinoamericanos. En el caso de nuestro país, se creó la Compañía Lancasteriana en 1822 como una asociación filantrópica encargada de promover la educación primaria entre los pobres. Los fundadores fueron los ciudadanos: Buenrostro, Codorníu, Fernández, Turreau y Villaurrutia. El propósito fundamental de su creación fue llevar educación elemental a los niños más pobres del Distrito Federal (Estrada, 1973).

Cabe mencionar que dicho método ya había sido utilizado en 1818 por algunos profesores, y en 1819 ya existía una escuela de enseñanza mutua, bajo la dirección del profesor Andrés González Millán, quien después fue director de la escuela lancasteriana establecida en la calle de las Capuchinas (Moisés, 2013). El método representaba varios beneficios para la sociedad mexicana de ese momento; era económico y rápido, -ya que un solo maestro podría atender de 200 a 1000 alumnos-. Debido a los “buenos resultados”, la escuela lancasteriana se ganó el apoyo del gobierno y el público, por lo que le fue entregada la Dirección de Instrucción Primaria a la Compañía Lancasteriana, la cual se mantuvo en el cargo de 1842 a 1845¹⁸.

Con relación al programa educativo, la nueva república elaboró un proyecto de reglamento general de Instrucción Pública, -decretado en diciembre de 1823-, que en su artículo 37 planteó que el Estado debía atender a la formación de jóvenes preceptores en la escuela normal.

¹⁷ Se llamaban lancasterianas debido al nombre del inglés Joseph Lancaster, quien a principios del siglo XIX puso en práctica una estrategia de enseñanza mutua. Este método de enseñanza permitía atender a varios alumnos, ya que el director delegaba en los alumnos más sobresalientes la responsabilidad de supervisar a diez de los compañeros; así se crea la figura de monitores, los cuales enseñaban las lecciones de escritura, lectura, aritmética y doctrina cristiana. Con este método el maestro no es más que un inspector que examina si todo se hace con orden y si cada cosa está en su lugar.

¹⁸ Durante este periodo la Compañía Lancasteriana dejó establecidas 196 escuelas en la capital de México –de 71 que había; con 5847 alumnos –de 3800-(Estrada 1973).

Las primeras escuelas normales que existieron en el país fueron escuelas normales¹⁹ lancasterianas, las cuales impartían cursos de cuatro a seis meses. (IIESA, s/f). La primera escuela normal lancasteriana se estableció en el estado de Veracruz;

“Laubscher estableció la Escuela Modelo de Orizaba el cuál era un centro experimental de técnicas aplicadas a la enseñanza, mismas que se difundieron en un primer momento de manera local y después al resto del país; y junto con el suizo Enrique Rébsamen compartió la responsabilidad de la Academia Normal de Orizaba”. (IIESA, s/f: 3).

Al establecerse formalmente las primeras escuelas normales del país, también se requería definir si se entregarían títulos profesionales a los profesores, pero la decisión fue no entregarlos. Dicha decisión fue tomada en Congreso celebrado en 1890, estando al frente del mismo, Justo Sierra y Joaquín Baranda, debido a que en el diagnóstico existe acerca de los profesores que ya se encontraban ejerciendo la docencia se detectó que cuatro de cada cinco maestros no contaban con dicho documento. Esto trajo como consecuencia un rezago en las condiciones profesionales de los maestros, en relación con otras profesiones (IIESA, s/f), principalmente en las cuestiones laborales.

Durante muchas décadas existieron luchas por parte de los maestros por mejorar sus condiciones laborales, ya que éstas, incluso se encontraban totalmente alejadas a las de otras profesiones tales como la abogacía o la medicina. Incluso durante casi cien años los estudios de la formación docente no contaban con el grado académico de licenciatura. Fue hasta los años ochenta cuando por Decreto Presidencial se le otorga el grado de licenciatura a los estudios de educación normal. Sin embargo, este último cambio ha traído una serie de implicaciones para las escuelas normales, transformando su función sustantiva (la docencia), teniendo que asumir las funciones sustantivas de las IES: docencia, investigación y difusión.

Estos cambios responden principalmente a dos tipos de reformas identificadas por Torres (2000), una denominada tradicional y la otra desarrollada en la época de los noventa. Esta autora plantea una serie de características que responden a condiciones políticas, contextuales y económicas las cuales juegan un papel importante tanto en la implementación, como en los resultados generados.

¹⁹ El nombre de escuelas normales quiere decir que es el lugar en donde se norma la enseñanza.

Cuadro. No. 6 Tipos de reformas educativas

<i>Reforma Tradicional</i>	<i>La reforma en la década de los 90's</i> (en esta época las reformas se caracterizaron por la hegemonía mundial, que emanaban del pensamiento neoliberal).
<p>-Vienen desde afuera y operan en dos planos: 1) se intenta motorizar el cambio desde instancias centralizadas, alejadas de la realidad, y de las necesidades institucionales; y 2) los parámetros teóricos y prácticos se toman de los países del Norte o de Europa</p> <p>- Las reformas se ponen en marcha de forma vertical, “desde arriba”, típicamente se habla de “bajar a la escuela”. “<i>Se instala como natural la disociación entre quienes piensan, proponen, diseñan, dan, posibilitan, controlan, evalúan y encarnan el espíritu y en sentido mismo del cambio (arriba) y quienes se limitan a ejecutar y se someten a evaluación (abajo)</i>” (Torres, 2000, p. 12). No hay ni participación, ni consulta.</p> <p>- Se basa en la idea de que los reformadores son los que saben (no necesitan consultar) y los reformados no saben, por lo tanto, deben dejarse guiar.</p> <p>-La reforma se juzga a partir de categorías técnicas, de la consistencia y coherencia de las ideas en papel, no de la pertinencia, coherencia y viabilidad.</p> <p>- Se concibe a la reforma como progreso, por lo tanto, no se explica el qué, porqué y para qué del cambio. Las resistencias las hacen ver como “resistencia al cambio, al progreso, a la modernidad”.</p> <p>-Las reformas son sectorizadas. No se vinculan con el sector económico, de salud, de telecomunicaciones, etc. adquiriendo todo el peso al sector educativo del cambio esperado.</p> <p>-Existe una disociación entre la educación y la educación escolar. La reforma debe centrarse en atender el “sistema oficial” (planes, programas, contenidos, etc.) y dejar la educación no formal a cada organización no formal (ej. la educación de la familia en la familia)</p> <p>-Las reformas se centran en lo intra-escolar (equipamiento, métodos, laboratorios, planes y programas, etc.) no considerando a la población que atiende, por lo que el <i>efecto Mateo</i> se produce como consecuencia de lo anterior; los</p>	<p>-Se cambia el enfoque, basado en un nuevo gerenciamiento público, que buscaba lo eficaz y lo eficiente, que considera los siguientes principios: profesionales competentes; descentralización y terciarización; un esquema organizativo más plano –menos jerárquico-; adopción y vigilancia de estándares y de un estilo de gerencialización más que de administración; se cambió el enfoque de planeación por el de gestión; se centraron más por la responsabilidad de resultados y rendición de cuentas.</p> <p>-De manera general se considera que todos los países atendieran al carácter más integral de la propuesta (intervenciones en diversos frentes: estructura, administración, normativa, currículo, evaluación, textos escolares, etc.),</p> <p>-Los fundamentos y sus objetivos se centraron en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Se ve a la educación como la herramienta para producir trabajadores calificados, útiles a las necesidades de la empresa, versátiles y flexibles para adecuarse a los cambios, ◦ Los ejes principales de la reforma fueron “la calidad” -su deterioro y mejoramiento-; así como el de la equidad, entendiendo éste como un problema de acceso a la educación con calidad. ◦ El escenario educativo pasó a ser dominado por la economía minimizando la pedagogía; los educadores son vistos como meros técnicos, con un perfil doméstico, limitado al ámbito laboral, contradictoriamente se habla de procesos de descentralización, autonomía escolar, promoción de la innovación y creación de redes centrados en el aprendizaje. ◦ Aumento la presencia de organismos internacionales, tanto en lo financiero como en la asesoría técnica (diagnóstico, diseño y ejecución de políticas, programas y proyectos educativos). ◦ Incremento de la participación de iniciativa privada, (con fines y sin fines de lucro), a

<p>pobres exigen menos, dándoles más a quienes mejores condiciones tienen.</p> <p>-Las reformas son para el sector público, lo que fortalece la idea de que la educación particular es buena, y la educación pública (para pobres) necesita reformas por ser mala.</p> <p>-Son uniformes; no consideran la diversidad; aunado a ello, los países considerados en desarrollo, aparecen como un conjunto al que se les aplica un diagnóstico y una serie de recomendaciones que deben atender, convirtiéndolos en modelos a trasplantar de país en país.</p> <p>-Son parciales, se priorizan de acuerdo a lo que consideran los reformadores; así se puede iniciar primero en la infraestructura, o en la administración, o el curriculum.</p> <p>-Son cuantitativas, se miden con indicadores, se les da un valor, -¿cuántos?-</p> <p>-Se consideran políticas blanco-negro, sólo existe una solución para el problema (causa-efecto).</p> <p>-Existe confusión entre la propuesta (discurso) y las acciones para el cambio. Existe la ilusión que lo que se dice (escribe) se hace, sin tomar en cuenta diversos factores.</p> <p>-La reforma es considerada un evento (de un periodo político) más que un proceso que requiere tiempo para ajustarse a las necesidades educativas.</p> <p>- Son a prueba de evaluaciones, ya que parten de cero, como algo innovador, original, funcional, sin considerar los antecedentes y los resultados obtenidos.</p> <p>-Son reformas a prueba de docentes, ya que éstos no son considerados en las necesidades, ya que las prioridades de las mismas se centran en la infraestructura, métodos, tecnología, y a partir de ahí se capacita a los docentes. Las medidas se anuncian sin previa información o consulta, contando con los docentes como aplicadores obedientes de decisiones tomadas por otros</p> <p>- Las reformas están hechas a prueba de cambio, ya que su visión es simplista, normativa, de imposición, sin una estrategia de información, descontextualizada y sin historia, que se ve como proceso de expansión que se puede trasladar y replicar de un lugar a otro.</p>	<p>través de un impulso de la filantropía, equiparando a la escuela con la empresa, el alumno con el cliente, y al director con un gerente.</p> <p>◦ Mayor presencia de padres y familia y comunidad en la toma de decisiones escolares, creando instancias de participación, con la finalidad de obtención de recursos y control de los docentes.</p> <p>Desde 1990 (Jomtien) se ha priorizado la educación básica.</p>
--	--

Fuente: Torres (2000). De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina.

Torres (2000), señala una serie de características que se han presentado en la implementación de las reformas, lo cual permite identificar enfoques, propósitos condiciones principales actores, prioridades, metodología usada, entre otros. Sin embargo, es importante mencionar lo que Popkewitz (2000) plantea acerca de que la reforma en la escuela ha sido considerada como un “mecanismo para lograr la reanimación económica, la transferencia cultural y la solidaridad nacional”, es decir a través de la escuela se pretende que la economía de los países se desarrolle, transmita las tradiciones y la cultura y se genere la solidaridad nacional del país, sin embargo en la caso de nuestro país, esto parece que no ha sido tomado muy en cuenta, más bien parece que las reformas planteadas han respondido más a interés particulares y económicos que a generar un crecimiento y desarrollo nacional.

En las escuelas normales, después de permanecer en la Subsecretaría de Educación Básica, de mantenerse alejada de las políticas de la educación superior, y de dedicarse única y exclusivamente a la docencia; también inician una serie de avatares en los que se han visto envueltas, de tal manera que funcionen, se identifiquen y se les trate como IES. Por lo anterior, a continuación, se presenta un breve recorrido de este trayecto de reformas que han afectado a la educación normal en su conjunto.

3.2 Los procesos de reforma y su impacto en la educación normal

Las reformas implementadas siempre traen consigo una serie de impactos que muchas veces son inesperados. A lo largo de la historia de la educación normal esto ha sucedido en distintos momentos. Por ello es importante conocer las principales reformas implementadas atendiendo a distintos ámbitos, como el curricular, el administrativo y el político.

En ese sentido se inicia con las primeras reformas establecidas después de haberse conformado la SEP y ubicado a la educación normal como parte de las instituciones educativas del estado mexicano.

3.2.1 Las primeras reformas a la educación normal

En la década de los años treinta se llevó a cabo una de las reformas más importantes en el sistema educativo. El régimen político de la época, implantó como modelo educativo el socialismo²⁰; sin embargo varios factores como la falta de orientación, y escasa información,

²⁰ El contexto político social fue coadyuvante para que se estableciera como modelo educativo el socialismo; dado que en esos momentos concluía la Revolución y había una necesidad por atender a las clases desposeídas, se anhelaba el progreso, justicia, libertad e independencia surgidos con el movimiento. La esencia era la intervención estatal como elemento de equilibrio entre las clases sociales y motor de las transformaciones que se creía necesario impulsar.

además de la oposición de la iglesia y organismos civiles; impidió que el modelo llegara a consolidarse. (IIESA, s/f)

Durante este periodo hubo represión, cesaron a maestras por no apoyar las marchas en favor de la reforma²¹; no obstante, tras algún tiempo de incertidumbre y de que los padres fueron amenazados si enviaban a sus hijos a la escuela, los ánimos empezaron a ceder, ya que los maestros no llevaban a cabo la reforma y continuaban enseñando igual que antes. El gobierno finalmente cedió, ya que era imposible reemplazar a todos los profesores inconformes; aunado a esto, cabe mencionar que en esa época las autoridades locales se encontraban en manos de terratenientes, caciques y curas, lo que chocaba con los principios que la educación socialista proclamaba, lo que trajo como consecuencia que Narciso Bassols dejara el puesto de Secretario de Educación. (IIESA, s/f)

Otra de las reformas importantes que se llevó a cabo en esa época, fue en 1942, cuando se reformaron los planes de estudio para unificar el de las escuelas rurales y urbanas; y aunque esto se logró, la escuela rural seguía superada por la urbana -en condiciones de infraestructura, número de docentes, presupuestos, materiales educativos, entre otros-.

En 1958, al asumir el gobierno el Lic. López Mateos, ratificó al Prof. Torres Bodet como Secretario de Educación, y expuso que una de las prioridades de su gobierno sería la formación de maestros, por lo que apoyaría a las escuelas normales existentes y crearía nuevas escuelas normales en el interior del país. Esto estuvo vinculado con la propuesta que hizo para mejorar la educación primaria del país, el denominado Plan de Once Años, el cual implicaba formar un gran número de docentes para atender ese nivel educativo. Las primeras acciones que se realizaron fueron que las Escuelas Prácticas de Agricultura pasaran a formar parte del Subsistema de Enseñanza Normal Rural; y las Escuelas Normales Rurales se asimilaron totalmente al modelo urbano de educación normal, de esta manera se incrementaban las instituciones formadoras de docentes, siendo esta otra de las reformas importantes implementadas a la educación normal.

Como puede observarse, estas reformas responden a las reformas tradicionales, ya que lo que se presenta es una confusión entre la propuesta y las acciones para el cambio, aunque la propuesta del Plan de Once Años parecía un acierto, las acciones realizadas no logran alcanzar lo planteado, ya que no se tomaron en cuenta diversos factores contextuales, sociales, económicos, entre otros. En ese sentido, el cambio no puede lograrse, por lo menos no por lo esperado por las reformas, sin tener en cuenta además que el cambio requiere de un tiempo para ajustarse a las necesidades educativas.

²¹ Algunos estaban en pro del nuevo modelo, pero muchos maestros normalistas se opusieron, sobre todo los maestros egresados de escuelas normales urbanas; asimismo, las alumnas de la escuela normal de Guadalajara estaban en total desacuerdo y emitieron un manifiesto en el que se reusaban a transmitir lo que llamaban “doctrina ponzoñosa”

3.2.2 La Profesionalización de la educación normal

Otra etapa importante en las reformas educativas de la educación normal es el camino hacia la profesionalización de los estudios, el cual tiene sus inicios en 1969, cuando se reformula el plan de estudios. A partir de esa fecha los estudios de educación normal tendrían una duración de cuatro años, al momento de egresar los estudiantes tendrían un certificado de profesor de educación primaria o preescolar o bachillerato. No obstante, será hasta finales del gobierno de Luis Echeverría (1975) cuando se obtiene de manera formal los planes de estudio para las licenciaturas en educación preescolar y primaria; las cuales eran dirigidas únicamente para profesores en servicio.

La instancia que dirigía este proceso de profesionalización, fue la Dirección General de Educación Normal, posteriormente quedó en manos de la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, hoy desaparecidas. Este fue el primer intento por elevar los estudios a nivel de Licenciatura. En 1975, se reformularon nuevamente los planes de estudio *“con la intención de vincular el dominio del conocimiento a su metodología; adhirieron a las materias la frase “y su didáctica”, por ejemplo: Matemáticas y su didáctica”*²², sin embargo este Plan de estudios sólo duró tres años, pues en 1978 se volvió a reformular, quitando la frase de “y su didáctica”. A este cambio se le recuerda como Plan de estudios 75 Reformulado.

A pesar de este esfuerzo de elevar los estudios a nivel de Licenciatura, esto no se llevó a cabo, ya que administrativamente no implicaba ningún cambio, fue hasta 1984, cuando el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal propuso la reestructuración del sistema de formación de docentes para fortalecer las funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión cultural) de las escuelas normales como instituciones de educación superior. El 23 de marzo de ese año, el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid, publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual todos los tipos y especialidades de la educación normal se elevaban al grado de licenciatura. Asimismo, se establecía el bachillerato como antecedente obligatorio de los estudios de enseñanza normal, como se señala en el Artículo 2º que a continuación se enuncia;

“ARTICULO 2o.- Los aspirantes a ingresar en los planteles de educación normal del sistema educativo nacional, incluidos los establecimientos particulares que la impartan con autorización oficial, deberán haber acreditado previamente los estudios del bachillerato cuyos planes se apeguen a los Acuerdos 71²³ y 77²⁴ de la Secretaría de

²² Chacón Policarpo, citado en IIESA, s/f: 10.

²³ Por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de bachillerato. DOF 28 de mayo de 1982.

²⁴ Corresponde a la Secretaría de Educación Pública expedir los programas maestros de la materia y cursos que integran la estructura curricular del tronco común del bachillerato y establecer los procedimientos de evaluación. 2 de septiembre de 1982.

Educación Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo y el 21 de septiembre, ambos de 1982”.

Este proceso de reforma, sin embargo, no fue acompañado de cambios sustanciales en los planes de estudio, en las formas de trabajo de los normalistas y en las estructuras organizativas de las escuelas normales (Arnaut, 1998), por lo cual, sólo fue un cambio legal, dado que los profesores continuaron realizando sus actividades de manera cotidiana, ya que sólo había cambiado el nombre de asignaturas en el currículum, pero ellos no modificaron sus prácticas educativas.

Si bien, es cierto que a partir de ese momento la educación normal ya formaba parte de la educación superior, era sólo por decreto, ya que de acuerdo con algunas investigaciones, como la realizada por la Mtra. Elizabeth Caporal²⁵, se encontró que tras analizar el proceso de transición de las escuelas normales hacia la educación superior, no se percibe ningún cambio o modificación en las prácticas docentes, ni en la filosofía de pensamiento que se proponía con el entonces nuevo plan de estudios.

Otro punto relevante de mencionar, es el que se refiere a la ubicación del sistema de educación normal en la estructura de la SEP; ya que, por Decreto la educación normal era considerada como educación superior, aún se encontraba formando parte de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), en donde había estado ubicada desde su creación en la SEP, por su vinculación con las escuelas de educación básica.

El hecho de que la educación normal se ubicara en la SEB se percibía de forma lógica, dado que había una vinculación directa entre las escuelas de educación básica y las normales. Sin embargo, aún después de elevar los estudios al nivel licenciatura, los programas de la educación normal y su financiamiento continuaron operándose desde la SEB, por lo que el Decreto solamente implicó un cambio administrativo, el cual otorgaba a los egresados de la generación 84-88 un título profesional expedido por la Dirección General de Profesiones²⁶.

Por lo anterior, el elevar los estudios de educación normal a nivel licenciatura, no trajo cambios sustantivos en la formación de los futuros licenciados de educación, ni de los formadores de profesores. Como señala Arnaut (1998), pareciera que esta medida fue puesta en práctica para estancar, por lo menos momentáneamente, el egreso cada vez más numeroso

²⁵ En su tesis de Maestría “Los laboratorios de Docencia como propuesta metodológica para la formación docente”

²⁶ Dependencia de la SEP que regula la expedición o registro de los títulos y cédulas profesionales para el libre ejercicio de los profesionistas.

de alumnos normalistas que tenían el derecho a recibir una plaza docente, ya sea en el sistema estatal o federal educativo.

Como puede observarse, los intentos por profesionalizar al magisterio habían sido de una manera emergente, atendiendo sólo algunos aspectos como el plan de estudios o administrativo, pero ello no atendía a lo que se entendía que debían realizar las instituciones de educación superior: docencia, investigación y difusión.

No obstante, parara 1989, el cambio de gobierno presentaba su Programa para la Modernización Educativa (PME), y el 9 de octubre, el Presidente Carlos Salinas anunció que una de sus prioridades sería atender los perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria, así como un programa de reformas del sistema de enseñanza normal. Lo anterior se concretó en 1992, cuando la SEP y el SNTE, junto con los representantes de los gobiernos de los Estados de la República, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB).

La firma del ANMEB estuvo enmarcado por ciertos reacomodos en el sector educativo, derivados del conflicto magisterial en 1989. Entre estos reacomodos, se puede mencionar: la renuncia de Carlos Jonguitud Barrios como Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y quien se veía como el jefe máximo de uno de los sindicatos más poderosos en México; y el arribo de un nuevo grupo a la Dirección General del SNTE, con Elba Esther Gordillo a la cabeza; además del cambio del titular de la SEP, Manuel Barlett, por Ernesto Zedillo Ponce de León.

Bajo esta coyuntura, también se inicia una nueva etapa de descentralización educativa y la firma de convenios de los gobiernos locales, con el fin de garantizar la representación sindical del personal que antes dependía de la federación y ahora era transferido a los gobiernos de los Estados. Todo ello, con la finalidad de cumplir los ejes planteados en el ANMEB (Arnaut, 1998).

El Acuerdo²⁷ establecía que la Modernización debía llevarse a cabo en tres ejes centrales que deberían responder a factores críticos del sistema que se percibían en ese momento. El primer eje correspondía a la reorganización del sistema educativo; el segundo a la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y el tercero a la revaloración social de la función magisterial.

Aunque bien, el Acuerdo centraba los esfuerzos de modernización en la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), este esfuerzo se extendía a la educación normal, dado que es la encargada de formar a los maestros que atienden a la educación básica. Ello considerando que la educación normal ya se encontraba como parte de la educación superior,

²⁷ El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) se le conoce también por el Acuerdo, por lo que se utilizará como sinónimo.

y que se le imponía como parte de sus funciones sustantivas la docencia, la investigación y la difusión; en el Acuerdo se alude a que es necesario contar con un programa de superación personal académico de los profesores de las escuelas normales (Moctezuma, 1993).

Como se puede observar, el Acuerdo pone de manifiesto que las actividades sustantivas que se deben desarrollar en las escuelas normales son, al igual que todas las IES; docencia, investigación educativa y difusión cultural, no obstante, esto no se cumplía, debido a dos condiciones importantes: la primera que las escuelas normales continuaban formando parte de la Subsecretaría de Educación Básica, y la segunda, los planes y programas de estudio no consideraban realizar actividades relativas a la investigación educativa, ni mucho menos atender los procesos de difusión cultural.

De acuerdo a lo que plantea Torres (2000), en esta etapa de las reformas, se pueden identificar nuevamente las reformas tradicionales, donde se encuentran acciones parciales, se priorizan de acuerdo a lo que consideran los reformadores; así se puede iniciar primero en la infraestructura, o en la administración, o el curriculum. En el caso de las reformas mencionadas, se comprueba lo que Torres denomina “reformas a prueba de docentes”, ya que éstos son los últimos en conocer las reformas, así como tampoco son consideradas las necesidades de los mismos; en donde se anuncian las medidas de la reforma sin previa información, considerando que los docentes son aplicadores obedientes de decisiones tomadas por otros.

Finalmente, se puede decir que las reformas planteadas presentan una visión simplista, normativa, de imposición, sin estrategia clara de información y de implementación que permita lograr los resultados esperados; ocasionando la distorsión y resultados en algunos casos perversos.

3.2.3 El mejoramiento de la educación normal

Como una forma de proseguir con las acciones que se habían planteado en el Acuerdo, el Programa de Desarrollo Educativo de 1995-2000, y en concordancia con la SEP y las autoridades educativas crearon el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (**PTFAEN**), y fue puesto en marcha a partir de 1996. En este sentido, la entonces Dirección General de Normatividad, dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica, diseñó líneas de desarrollo para la educación normal a través del PTFAEN, entre las que se encontraban: la transformación curricular; la actualización y el perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales; la elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional; la regulación del trabajo académico; y finalmente, el mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales. Todo ello, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios que ofrece el sistema de educación normal.

La primera línea de acción, denominada *Transformación Curricular*, se orientó a la construcción de nuevos planes y programas de estudio, lo cual, dio inicio en 1997, con la presentación del nuevo plan de estudios de la Licenciatura en Educación Primaria; siendo la SEP la responsable de la elaboración de los planes nacionales de conformidad a lo planteado en el ANMEB. Posteriormente, en 1999, fue la Licenciatura en Educación Preescolar; en el 2000, a la Licenciatura en Educación Secundaria; en 2002, a la Licenciatura en Educación Física; y para terminar en 2004, a la Licenciatura en Educación Especial.

Como acción complementaria de esta línea, también se elaboraron los materiales de estudio que apoyarían a los programas; esto es, se diseñó para cada asignatura el programa, el libro del maestro y del alumno, materiales auditivos y visuales que permitieran llevar con éxito la implementación de los nuevos Planes y programas de Estudio.

Concerniente a la segunda línea de acción, *Actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales*, esta línea estuvo dirigida a actualizar a los docentes en el conocimiento y manejo de las asignaturas de los nuevos planes de estudio; la cual estuvo a cargo de la SEP mediante una estrategia de cascada, es decir, algunos maestros de cada estado eran convocados por la Secretaría (SEP) para asistir a talleres nacionales para que éstos a su vez regresaran a sus estados a reproducir los talleres a todos los docentes de las escuelas normales, tanto públicas como privadas.

Cabe mencionar que la SEP otorgó el financiamiento para que todas las escuelas pudieran beneficiarse de los materiales de planes y programas de las nuevas licenciaturas, independientemente del sostenimiento de las escuelas; no obstante, las escuelas normales particulares debían cubrir sus gastos de traslado y hospedaje; y si era necesario, pagar por fotocopias para trabajar en los talleres.

Mediante la tercera línea de trabajo, denominada *Normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico*, se crearon mecanismos más ágiles y eficaces para la gestión en las escuelas, con el fin de garantizar formas diversas de participación, así como la posibilidad de que las propias escuelas se evaluaran y establecieran sus planes de desarrollo institucional²⁸.

Como parte de las acciones en esta línea, se diseñaron un conjunto de normas y lineamientos generales orientados a apoyar la implementación de los entonces nuevos planes de estudio. Entre estas acciones se encuentra la elaboración de los lineamientos de observación, práctica y titulación; donde se contó con la participación de algunos docentes de las escuelas normales tanto particulares como públicas.

²⁸ Véase SEP (1997) Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Primaria.

En la última línea de trabajo, *Mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales*, se realizaron acciones principalmente al otorgamiento de recursos económicos para atender las necesidades de reparación, mantenimiento y en su caso, ampliación de los planteles normalistas; así como para dotar a las bibliotecas de acervos bibliográficos, actualizados y especializados, sobre temas educativos. También se instaló la Red Edusat, de televisión digitalizada, y se dotó a las instituciones de mobiliario y equipo básico para las aulas de consulta.

En el periodo comprendido entre 1996 y 2001, bajo ésta línea de acción, el Gobierno Federal canalizó recursos por \$29'006,023.00 de pesos al estado de Veracruz, mismos que fueron distribuidos en seis escuelas normales. Cabe mencionar que para la distribución de los recursos uno de los criterios fundamentales fue referente al tamaño de la matrícula atendida por cada escuela normal. Es importante señalar, que uno de los aspectos más importantes del programa, consistía en su orientación a mejorar las condiciones generales de las escuelas normales para apoyar el funcionamiento de todas las actividades académicas.

A continuación, se presenta la aplicación de los recursos destinados al estado de Veracruz, en el periodo antes mencionado.

Cuadro. No. 7 Aplicación de recursos del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales de Veracruz

Institución	Inversión realizada PTFAEN (1996-2001)	Recurso Programado (2002) Sin PROMIN*
Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”	\$ 8'509,169.00	\$ 425,207.00
Escuela Normal Superior Veracruzana “Dr. Manuel Suárez Trujillo”	\$ 2'423,805.00	\$ 66,566.00
Escuela Normal “Juan Enríquez”	\$ 3'106,368.00	\$ 49,924.00
Centro de Estudios Superiores de Educación Rural “Luis Hidalgo Monroy”	\$ 5'577,063.00	\$ 453,124.00
Centro Regional de Educación Normal “Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán”	\$ 7'136,399.00	\$ 480,566.00
Escuela Normal Superior Federal de Veracruz para Cursos Intensivos**	\$ 2'253,219.00	\$ 66,566.00
Total	\$ 29'006,023.00	\$ 1'541,953.00

Fuente: Tercero A. (2006) Tesis “Los procesos de gestión y el PROMIN en las escuelas normales de Veracruz”

*En este año surge un nuevo programa denominado PROMIN, no obstante, la Federación ya había presupuestado ese financiamiento a cada una de las instituciones, además del recurso que PROMIN otorgaría.

Hasta el año 2001, la SEP a través PTFAEN, había realizado acciones y destinado recursos para el mejoramiento de las escuelas normales; aunque estas acciones y recursos significaron un acierto en cuanto a mejorar la atención de las escuelas normales, también es cierto que dichas acciones estaban desarticuladas. En su conjunto, se puede decir que no produjeron cambios mayores en las dinámicas de trabajo de los profesores, ni de los alumnos. Ello debido a que los actores institucionales (directivos, docentes) no se involucraban ni se sentían parte de las acciones. Sólo veían que llegaban libros a las bibliotecas, que le entregaban computadoras, que se mejoraban algunos espacios físicos o se construían aulas, sin tener idea del para que de esas acciones.

Con este Programa se realizó un gran despliegue de recursos, sobre todo de materiales y de infraestructura; con lo que en las escuelas normales fueron dotadas de aquellos que se necesitaban para poder operar los nuevos planes de estudio que se fueron diseñados como parte del PTFAEN (1997-2002). Sin embargo, a partir del año 2002, como parte del seguimiento del PTFAEN, se dio a conocer que para continuar atendiendo lo referente a la entrega de recursos a las escuelas, ahora eran recursos concursables, y que las escuelas debían presentar una planeación en donde plantearan sus necesidades y solicitaran

a la SEP, vía el nuevo Programa, los recursos necesarios para otorgar un mejor servicio a los estudiantes normalistas.

En un contexto es que se pone en marcha el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), que viene a sustituir los recursos económicos que las escuelas habían estado recibiendo a través de la línea cuatro del Programa para la Transformación. El objetivo general de este nuevo programa fue el de contribuir a elevar la calidad de la formación inicial de los futuros docentes de educación básica mediante el mejoramiento de la infraestructura y el fortalecimiento de la gestión institucional de las escuelas normales públicas. Se procuraba favorecer el desarrollo de acciones estrechamente vinculadas con el aprovechamiento de los procesos de enseñanza y del aprovechamiento de los aprendizajes escolares, esto de acuerdo con las orientaciones académicas y lineamientos establecidos en la reforma a la educación normal²⁹.

El énfasis que se bosqueja en este nuevo programa, consiste en el fortalecimiento de la gestión institucional, mismo que se enfoca a mejorar los aprendizajes de los estudiantes. En razón de ello, en este programa se plantearon una serie de indicadores que deberían de servir de guía para la transformación de las escuelas normales mismas que orientarían sus acciones. A dichos indicadores se le conocieron como “los rasgos deseables de las escuelas normales”. Entre esos rasgos diseñados para las escuelas normales, se encontraba que éstas definieran su Misión Institucional, así como su funcionamiento como unidad educativa, generar ambientes propicios para la colaboración profesional, que la función directiva se encaminara al liderazgo académico, así como el establecimiento de una planeación participativa y una responsabilidad compartida en cuanto a los resultados obtenidos (evaluaciones).

Lo anterior se tradujo en la elaboración de la planeación del PROMIN, instrumento en que se consideraban los rasgos anteriormente mencionados. Esto representó esfuerzos importantes para las escuelas, ya que iniciaron una nueva dinámica de trabajo, que les permitiera conocer sus necesidades, realizar ejercicios de planeación “participativa”, en donde cada escuela establecía la estrategia que considerara pertinente. No obstante, durante este periodo, sólo se seguía fortaleciendo la docencia, dejando de lado lo concerniente a la investigación y la difusión.

Es a partir del año 2005, cuando se les impone que deben realizar las tres actividades sustantivas, ya que, al reubicar a las escuelas normales como parte de la Subsecretaría de Educación Superior, se cambió también el esquema de planeación que venían realizando, entre otros cambios, mismos que se presentarán a continuación.

²⁹ Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas, 13 de marzo de 2002, segunda sección, p.3

3.3 El cambio: de básica a superior

Hasta antes del año 2005, la educación normal tenía un esquema de trabajo similar al de la educación básica, en cuanto a su estructura, organización, financiamiento y evaluación. Incluso, el PROMIN tenía un esquema de operación muy parecido a las escuelas de calidad de educación básica. Aunque en las normales el programa implementado para este cambio mantendría el mismo nombre de “PROMIN”, a partir de ese momento se le llamaría PROMIN mejorado.

Un punto relevante sobre este cambio, es que las implicaciones de los cambios debidos a la reestructuración de la SEP no fueron ampliamente difundidas entre las escuelas normales, las cuales debido a que ya habían enfrentado dos ejercicios previos de planeación con el antiguo PROMIN, ya habían realizado su planeación siguiendo ese esquema y se encontraban en espera de que se abriera la convocatoria que diera pauta para iniciar el nuevo ciclo. Sin embargo, para su sorpresa la convocatoria no se abrió y los proyectos que habían plasmado en su planeación simplemente no los realizaron, ello debido a que la presentación y aprobación de sus proyectos estaba relacionado con el acceso a los recursos que serían necesarios para realizarlos.

Posteriormente, se notificó a las Direcciones de Educación Normal en cada estado, que los recursos destinado para ese año, se uniría a los recursos del año siguiente, por lo que deberían esperar a que se abriera la convocatoria para el año siguiente y se dieran a conocer las nuevas reglas de operación del Programa. Es importante mencionar que “la pausa” de ese año (2005), se debía a que el PROMIN se estaba rediseñando, es decir, se estaban ajustando las reglas de operación y la estrategia de implementación.

Fue al año siguiente, en el 2006, cuando se emite la nueva convocatoria del PROMIN Mejorado, para ello la actual Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), invitó a “maestros destacados” de las escuelas normales para que fueran capacitados en la implementación del PROMIN. Para ello se conformaron equipos de trabajo a nivel nacional que irían a dar a conocer el PROMIN Mejorado a todas las escuelas normales; los estados se distribuyeron por regiones, en las cuales debían asistir equipos directivos de las escuelas, así como un maestro destacado de cada escuela, para poder darles a conocer la nueva propuesta.

Un punto importante a destacar es que, a partir de este momento, las direcciones estatales de educación normal, también debían realizar su ejercicio de planeación en dos niveles, tanto a nivel de entidad educativa, como a nivel de dirección; es decir, como Dirección que coordina actividades de desarrollo para toda la educación normal del estado. Ya no existían el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y el Plan Anual de Trabajo (PAT); ahora se denominarán Programa de Gestión Estatal (ProGEN), el cual debe ser elaborado por la Dirección de Educación Normal Estatal, y los Programas de Fortalecimiento de la Educación

Normal (ProFEN) y debe haber tantos ProFEN's como escuelas normales existan en cada estado.

Por otra parte, el tránsito de las escuelas normales a la educación superior, implicó también la constitución de nuevos perfiles profesionales que atendieran los criterios de la educación superior. En ese sentido se aumentó la escolaridad, ya que no sólo se requería contar con el grado de licenciatura, sino que también con estudios de maestría y doctorado. Cabe mencionar que Sandoval alude a que los estudios de posgrado a los que han accedido los maestros normalistas han sido “ofertados fundamentalmente por las instituciones universitarias (universidades pedagógicas o escuelas de pedagogía) (Sandoval, 2015: 18).

Esta apuesta de profesionalizar al magisterio con base en la formación, ha permitido tener un magisterio con alta escolaridad, no obstante, ello no ha implicado cambios en los nombramientos ni tampoco en la mejora de sus condiciones salariales, así como tampoco se sabe si con ello se han mejorado las prácticas docentes y su vinculación con la investigación.

A decir por Sandoval (2015), en México se retoman las orientaciones emitidas por la OCDE 2010 (del cual México es país miembro), en donde la recomendación 8 (Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado a la mejora docente), ha venido a consolidar lo que las políticas demandan a la formación docente, y es de ahí donde se concretan algunas de las políticas educativas.

En este recorrido nos podemos percatar de los cambios que ha sufrido la educación normal en los últimos treinta años, desde otorgar el grado de licenciatura a los estudios, hasta a llegar a formar parte de las IES. Todo ello ha traído consigo una serie de nuevos requerimientos, principalmente a los docentes de las escuelas normales; para empezar tuvieron que adoptar que debían realizar las funciones sustantivas de las IES: docencia, investigación y difusión, y con ello tener que realizar una serie de nuevas formas de trabajo, un lenguaje distinto que tuvieron que aprender y finalmente responder a la exigencia de participar en el Programa Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), el cual constituye la transferencia del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en las normales.

En el siguiente capítulo se podrá demostrar que el PIFI fue un programa diseñado expreso para las universidades, y que, a partir del año 2005, se transfirió casi tal cual al nivel de educación normal, y algunos de los impactos que se empezaron a generar a partir de este hecho.

CAPÍTULO IV

DEL PIFI AL PEFEN -LA TRANSFERENCIA-

En este capítulo se muestra un análisis comparativo del Programa diseñado para las universidades en los años 80's, el cual se enfocó en insertar a los maestros universitarios en los mercados internacionales, principalmente con Estados Unidos, por lo que se requería que éstos pudieran competir con las condiciones que marcaban las universidades norteamericanas (Margison y Ordorika, 2010).

Uno de los argumentos que sustentaron dicho planteamiento, es que a través de las universidades se puede generar el desarrollo del país, ya que son los universitarios quienes realizan la mayor parte de la investigación científica, y es en las universidades donde se forma más de las tres cuartas partes de los profesionales del país. En este contexto se diseñó el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual se basó en un modelo de financiamiento a base de los llamados recursos extraordinarios, el cual obligaba a las universidades a entrar a un proceso de convocatoria y de concurso por recursos para la realización de sus actividades.

De esta manera, se genera una nueva forma de trabajo de las universidades, las cuales debían cumplir con una serie de nuevos requerimientos, un nuevo lenguaje y prácticas a desarrollar como parte de sus funciones; de esta manera, los maestros y estudiantes universitarios estarían en condiciones para poder insertarse en el mundo globalizado y poder entrar en la internacionalización de la educación superior, como parte de las políticas emanadas de la UNESCO.

Aunado a lo anterior, el PIFI permitió al Estado reorientar a las universidades a través del control financiero, en esa época México pasaba por una de las crisis económicas más fuertes y se optó por distribuir los recursos a la educación superior por medio de un mecanismo de regulación, que resultó ser este programa.

En un principio, el PIFI se diseñó expreso para las universidades; sin embargo, como parte de las nuevas políticas instrumentadas en los 90, en este programa se incluyó también a los tecnológicos y otros subsistemas de la educación superior. Es hasta 2005, mediante una reestructuración de la Secretaría de Educación Pública que le tocó a las normales formar parte de la educación superior; con ello, también se les transfiere el PIFI, aunque con otro nombre.

A continuación, se presenta como surge el PIFI y algunas de sus características en las universidades; posteriormente, la forma como se realiza su transferencia a las escuelas normales, con el nombre del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN); asimismo, se identifican sus similitudes con su implementación en las universidades y algunos de los resultados obtenidos en dichas escuelas. Esta información se

retoma de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), instancia creada en la Subsecretaría de Educación Superior para atender lo relacionado con las escuelas normales en el mismo 2005.

4.1. Antecedentes del PIFI

Este Programa se crea en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, al iniciar la administración de Carlos Salinas de Gortari. Este gobierno pretendía insertar al país en los mercados internacionales, y fortalecer la relación principalmente con los países del norte; para ello las políticas (incluidas las educativas) tenían que alinearse a las de los países desarrollados, mismas que son dictadas por los organismos internacionales. Aunado a esta intención, aparecía una de las crisis económicas por las que ha atravesado el país, y que se ha mencionado en el primer capítulo; es en este marco que se generan una serie de cambios en las políticas diseñadas hacia las universidades, lo que trajo como consecuencia la modificación en la trayectoria académica de las universidades.

Para poder lograr la pretensión del gobierno de insertarse en los mercados internacionales, fueron apareciendo una serie de temas en que las universidades incursionar; entre los temas que aparecieron silenciosamente fueron los “nuevos espacios de cooperación académica internacional, la revisión de los mecanismos de acreditación de profesionales en nuestro país en un contexto de movilidad ocupacional que se venía tejiendo en el terreno universitario” (Mendoza, 2002:203), y con ello emergió la regulación de las instituciones de educación superior.

Lo anterior constituyó los objetivos de la educación superior, que se plasmarían en el PND, quedando determinada como una de las metas “un crecimiento cercano al 6 por ciento anual con estabilidad [...], se diseñó una estrategia de modernización económica, entre cuyos componentes se encontraban, de manera explícita, la inserción en la economía mundial; mayor competitividad; productividad y eficiencia, [...] mayor y mejor educación” (Mendoza, 2002, p. 206). De esta forma México iniciaba una gran estrategia para preparar profesionales que puedan enfrentar los retos de la competitividad internacional. Es decir, contar con profesionistas que puedan incursionar en actividades de empresas transnacionales, y/o hacer frente a la entrada de empresas extranjeras, principalmente de origen estadounidense.

En México, se reconocía que las universidades eran las que realizaban “*la mayor parte de la investigación científica, formaba a más de las tres cuartas partes de los profesionales del país*”, de ahí que fueron los universitarios quienes debían de prepararse para dicha tarea, que permitiera el desarrollo económico del país; así mismo se consideraba que en las universidades se contaba con la infraestructura instalada que permitiría el

desarrollo académico además de favorecer prácticas culturales³⁰ que servirían de plataforma para poder enfrentar los requerimientos que exigían las dinámicas internacionales³¹.

Bajo estos fundamentos surge el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual se implementó en todas las universidades públicas estatales, así como a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), las cuales empezaron a responder de manera inmediata por el concurso de los recursos extraordinarios que el Programa detentaba.

4.2. El PIFI

El PIFI es un Programa a través del que se otorgan recursos llamados extraordinarios, los cuales forman parte del llamado “Modelo de financiamiento de la educación superior”, que la SEP ha construido “principalmente para el subsistema universitario, a partir de la introducción gradual de políticas y fondos de financiamiento sometidos a concurso, que operan con una lógica distinta al otorgamiento del financiamiento público de carácter ordinario”³² (Mendoza, 2011) , como son el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) y el Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEAS). Cabe mencionar que hasta el año 2011, quien se encargaba de aprobar dichos recursos era la H. Cámara de Diputados y después de esa fecha, empezaron a asignarse de manera directa.

El PIFI modeliza las características que debe tener una institución de educación superior, de acuerdo con un imaginario –nunca explícito-, pero sí presente en una serie de criterios y que signan a una *institución de calidad*. Este programa “busca integrar los procesos de planeación, evaluación y financiamiento hacia las instituciones públicas de educación superior” (Díaz, 2008:39). En ese sentido, el programa parte de la elaboración de la planeación, la cual permite reconocer los puntos débiles de las instituciones, de tal forma que éstas asuman el compromiso de ir avanzando año tras año en la resolución de sus problemas, hasta alcanzar una situación deseable para la propia institución y justificable para cubrir los

³⁰ Se consideraba que los espacios para la creación cultural podrían contribuir en potenciar los diversos campos del conocimiento, considerados en la globalización.

³¹ La internacionalización se visualizaba como una de las líneas estratégicas de desarrollo en el futuro inmediato, incluso así lo había declarado la UNESCO, para ello, se requería de la participación activa y dirigida de las universidades, para incursionar en la <globalización del conocimiento>, término dado como parte del proceso de expansión de las redes mundiales de la información.

³² De acuerdo con Javier Mendoza, el subsidio ordinario de las Universidades Públicas Estatales (UPE´s) se integra con el financiamiento asignado por el gobierno federal y por los gobiernos estatales para su operación regular. La mayor parte del subsidio se destina al pago de la nómina del personal académico, del personal administrativo y de los mandos medios y superiores; en el subsidio regular también están considerados los recursos para el programa de estímulos al personal académico y los recursos para gastos de operación.

objetivos planteados por la entonces SESIC³³. Esto en el corto plazo, tal y como se considera en el enfoque de planeación estratégica.

Así mismo, alude al cuidado y fomento de la articulación entre propósitos y acciones de los diferentes niveles de la organización; desde los programas de estudio de licenciatura hasta los de posgrado. Por consiguiente, la planeación comprende varios niveles: el institucional, el de la dependencia de la educación superior (DES)³⁴ y el de cuerpos académicos (CA)³⁵.

Los supuestos bajo los cuales se sustenta el PIFI tienen que ver con una serie de criterios que se volvieron indicadores de la “calidad en la educación superior”, de acuerdo con López y Casillas (2005), éstos han fundamentado la estructura principalmente del PIFI, y posteriormente de los distintos programas destinados a maestros de las universidades, y que se relacionan con;

- Académicos con doctorado son mejores docentes
- Profesores de tiempo completo tendrán mejor rendimiento académico que los de medio tiempo o tiempo parcial.
- Programas evaluados externamente forman individuos cultos y los prepara mejor para el ejercicio profesional.
- Procesos administrativos certificados por ISO 9000 brindará apoyos oportunos a la academia.
- Los programas son de calidad si tienen indicadores de baja tasa de deserción y reprobación, y una alta tasa de titulación.
- Las becas a los profesores redundan en su compromiso institucional y aumentan la calidad del servicio.
- Un programa integral es mejor académicamente, que varios programas diferenciados.
- Un control federal sobre los programas es mejor que los programas administrados por las propias instituciones (López y Casillas, 2005:50).

Dichos supuestos dieron pauta para *modelizar* a las instituciones y plantear lo que se entendería por calidad en la educación superior; por ello, el programa definió las áreas en donde se asignarían los recursos, las cuales atendieron:

“actualización curricular, formación de profesores y de investigadores, revisión y readecuación de la oferta educativa, definición de la identidad institucional,

33 En ese momento se le llamaba Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), hoy es Subsecretaría de Educación Superior (SES)

34 Las DES se refieren a las diferentes facultades que conforman una universidad.

35 Se refiere a células de las cuales emane la organización y propuestas académicas que trabajen en pro de las necesidades de la DES.

actualización de la infraestructura académica, reordenamiento de la normatividad, establecimiento de sistemas de información, diversificación de las fuentes de financiamiento y difusión de la cultura” (Díaz, 2008:47).

Con la delimitación de las áreas anteriores, se iniciaban las acciones que permitieran a las IES incursionar en los parámetros que se habían diseñado como parte de la educación superior en los organismos internacionales; y con ello, el surgimiento de las acciones para *la internacionalización de la educación superior mexicana*. Así mismo, todas las universidades empezaban a realizar acciones sólo en éstas áreas, las cuales eran sujetas del financiamiento de los recursos extraordinarios.

Cabe mencionar que, en lo referente al área de actualización curricular, las universidades debían trabajar en los enfoques y temas que considerados en sus Programas Educativos (PE). Al respecto, se puede mencionar que, dada la existencia de diversidad de universidades, en cuanto a tamaño, surgimiento, infraestructura, etc., existía una diversidad en los PE. Había PE con poco tiempo de haberse creado, mientras que en otras existían PE con más de 10 años de estarse trabajando, lo que traía como consecuencia distintos niveles de atención y de consolidación de las plantas académicas.

Lo anterior dio pauta a iniciar la cuantificación de cuántos docentes tenían estudios de posgrado y cuantos accedían al SNI como investigadores; así como generar una readequación de la oferta educativa, vinculada con la creación de programas pertinentes a las necesidades sociales de la época.

Como se puede observar, todo lo anterior generó una nueva modelización de las universidades, fundamentalmente en lo que se refiere a la *definición de la identidad institucional*, misma que de acuerdo con López y Casillas (2005), esta se construye a través de las tradiciones, pautas de comportamiento, valores y creencias y que habían sido edificadas desde su fundación. Con el PIFI, se les requería que modificaran lo anterior, y a partir de ese momento, los docentes empezaron a modificar sus pautas de comportamiento, al tener que organizarse en Cuerpos Académicos (CA's) para generar investigación y aprendizaje conjunto; así también debían inscribirse en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y contar con el Perfil PROMEP, como parte de ser considerado como un profesor de calidad.

Aunque las áreas se formalizaron en la convocatoria emitida para que las universidades “participaran”, éstas no fueron definidas ni especificadas para su realización; sin embargo, las IES también debían cumplir con compromisos tales como: entregar a la entonces SESIC (hoy SES³⁶), una autoevaluación y permitir que se realice la evaluación de

³⁶ Subsecretaría de Educación Superior.

pares, misma que está a cargo de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)³⁷.

Otra de las características del PIFI es lo que se refiere a la participación en el Programa por parte de las universidades, las cuales no eran coaccionadas para poder participar, pero si no participaban, no contaban con otra forma de hacerse de recursos, por lo que se denominó que le Programa estimulaba una “participación voluntaria” por parte de las instituciones de educación superior.

Como consecuencia de todo lo anterior, se instala lo que Díaz B. (2008) llamó *Carta de Ciudadanía*³⁸ a la evaluación en la educación superior. Incorporarse al PIFI implicaba a las IES ser evaluadas, no sólo para recibir un financiamiento condicionado por la planeación, si no también, debían someterse a que otros juzgaran su operación a través de evaluaciones realizadas por los CIEES. La evaluación se realizó de acuerdo con los indicadores que previamente el Gobierno había diseñado para dictaminar si se cumplían o no con lo que se esperaba que las universidades debieran hacer, más que conocer cómo estaban realizando sus funciones. Con ello, se volvía a valorar si debían continuar en el Programa, y si podían ser merecedoras del refinanciamiento.

Para poder concursar por el financiamiento, las IES debían elaborar una planeación la cual contemplaba distintos niveles de atención; uno el que corresponde a cada una de las Dependencias de la Institución, conocido como Programa de Fortalecimiento de las Dependencias de Educación Superior (ProDES), otro el que se refiere al Programa de Fortalecimiento de la Gestión (ProGES), con sus proyectos coligados, en los cuales se establecen objetivos y metas, los cuales en conjunto integran el PIFI. Para la realización de cada uno de estos ejercicios de planeación, el PIFI tuvo la intención de que debe ser “elaborado con la participación de la comunidad, con una visión a mediano plazo y con metas anuales progresivas y concatenadas, orientadas a alcanzar los objetivos establecidos” (López y Casillas, 2005:44). La estrategia a través de la cual se lograría esa intención, fue a través de la actualización y formación de profesores y del fomento y procuración de la unión de los mismos³⁹, como células organizativas y funcionales de la institución.

A través de estas nuevas formas de organización de los universitarios se pretendía detectar las necesidades de cada una de las IES, y de esta manera también se aseguraba la

³⁷ A decir por Barrón y Díaz B., esta evaluación, así como la de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES), tienen un carácter voluntario, ya que se realiza por solicitud del programa académico que aspira a ser evaluado; sin embargo, esto es un compromiso que deben de asumir las instituciones, si es que quieren participar; así que, aunque de manera explícita no están obligadas, es un compromiso <que asumen>; están *entrapadas*.

³⁸ Esto se refiere al reconocimiento otorgado “de existencia” para decir que forma parte de la Educación Superior en México.

³⁹ La unión de los profesores sería en función de un área de conocimiento, integrados en los denominados CA.

“participación” de las comunidades académicas en los procesos de planeación, y con ello la obtención de recursos financieros para las acciones planteadas.

Como resultado de lo anterior, y de acuerdo a lo emitido en la convocatoria PIFI 2006, entre los años 2001-2003, la SEP otorgó más de 10 mil millones de pesos extraordinarios a 96 universidades públicas e instituciones afines, los cuales financiaron 1,718 proyectos derivados del PIFI. No obstante, cabe mencionar que las condiciones establecidas para la implementación del PIFI en sus primeras emisiones se han ido reconfigurando, en un inicio los ejercicios de planeación tenían un periodo anual, pero a partir del año 2008, éstos se llevan a cabo de manera bienal. Para el año 2003, se actualizó por segunda vez los lineamientos del PIFI, los cuales ahora vinculaban “la planeación estratégica de las Dependencias de Educación Superior (DES) registradas en el PROMEP-SESI⁴⁰” (SEP, 2006), es decir, ahora se vinculaba a la planeación con la evaluación, en este caso de los profesores.

En la convocatoria PIFI 2011, se menciona que, en un principio el Programa consideraba algunos aspectos para revisar su evaluación interna, y con base en éstos se determinaba el grado de avance en los indicadores del Programa y con ello se establecían los montos que se autorizaban a cada universidad; sin embargo, para el año 2010, se aumentaron los aspectos a evaluar.

Cuadro. No. 8 Aspectos considerados en el PIFI	
2001-2001	2010-2011 Nota: Aspectos sumados a los anteriores
<ul style="list-style-type: none"> -La superación académica del profesorado y el desarrollo de los cuerpos académicos de las DES, y de sus Líneas de Generación o Aplicación Innovadora del Conocimiento (LGAC), -La atención a las recomendaciones que los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) han formulado para mejorar la calidad de los programas educativos que han evaluado de la institución, y en su caso, de la gestión académica-administrativa, y de los organismos acreditadores para asegurar la calidad de los programas, -La actualización de planes y programas de estudio y su flexibilización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avanzar en la mejora de la calidad de los programas educativos de posgrado. - La capacitación y actualización del personal docente de las IES. - Impulsar la internacionalización. - Fortalecer la vinculación con el entorno. - Impulsar la educación ambiental para el desarrollo sustentable. - Fomentar la equidad de género entre personal académico, administrativo y estudiantes. <p>Adicionalmente, en el 2011 se incorporó un nuevo aspecto relacionado con la permanencia en la universidad de los alumnos (as), con hijas o hijos o para menores que estén a su cuidado, a través de la habilitación de espacios para estancias y guarderías”</p>

⁴⁰ Actualmente PRODEP-SES.

<ul style="list-style-type: none"> -La incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje de los estudiantes. -El uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos educativos. -La mejora de los procesos e instrumentos para evaluar los aprendizajes. -La atención individual o en grupo de los estudiantes mediante programas institucionales de tutoría. -La mejora de las tasas de retención de los estudiantes en los programas educativos y su titulación oportuna. -La incorporación de estudiantes en actividades científicas, tecnológicas y de vinculación para fortalecer su formación. -El fortalecimiento de los proyectos de servicio social, especialmente los de carácter comunitario. -La realización de estudios para profundizar en el conocimiento de los estudiantes que atiende la institución, de seguimiento de sus egresados y para recabar información de los empleadores. -El fortalecimiento de la capacidad institucional para la generación o aplicación innovadora del conocimiento y, en su caso, para la realización de estudios tecnológicos. -La consolidación de nichos o áreas disciplinares orientadas a construir la identidad institucional. -La ampliación y la modernización de la infraestructura de apoyo al trabajo de los cuerpos académicos y de sus estudiantes. -La adecuación de la estructura orgánica y la normativa institucional. -La formación y actualización del personal directivo y administrativo. -El desarrollo de sistemas automatizados de información integral para la planeación, administración y gestión de procesos institucionales. -La certificación de procesos estratégicos de gestión por la norma ISO 9001:2000. -El desarrollo de mecanismos que permitieran la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad. 	
---	--

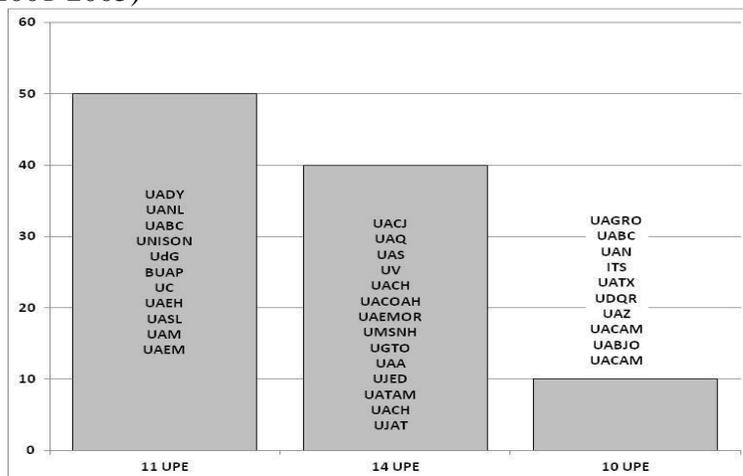
Fuente: SEP, 2011, p.6

En conclusión, el Programa ha ido incorporando nuevos aspectos de lo que debe ser una institución de educación superior en México; aunque ello no implique que se hable de una institución de calidad; más bien, lo cierto es que todo lo anterior ha servido como lista de cotejo para llevar a cabo la evaluación; lo que permite dictaminar si las IES cumplen o no con los aspectos anteriores y por consiguiente, si son acreedoras del refinanciamiento de tener la carta de ciudadanía a la que se refiere Díaz Barriga.

4.3 La Implementación del PIFI

El PIFI se empieza a implementar a partir del año 2001 en todas las universidades públicas; sin embargo, solo participaron 11 Universidades Públicas Estatales. Una de las pretensiones que establece el Programa, es que cada institución defina su misión y visión institucional, de tal modo que “les permita planear, armonizar y coordinar un conjunto de acciones entre todas las DES que la conforman” (López y Casillas, 2005, p. 56). Con esta encomienda, las IES responden a la convocatoria, y para el año 2002, -versión 2.0 del PIFI- participaron 10⁴¹ universidades más que la primera emisión, además se incluyeron por primera vez 22 universidades tecnológicas. (SEP, 2006). A continuación, se muestra un cuadro en donde se pueden observar cómo fueron incorporándose las IES;

No. 12 Distribución del PIFI a Universidades Públicas Estatales (2001-2005)



Fuente: (Díaz, A., 2008, pág. 127)

⁴¹ Las diez universidades que se incorporaron en la segunda emisión son: Univ. De Guerrero, Univ. Autónoma de BCS, Univ. Autónoma de Nayarit, Instituto Tecnológico de Sonora, Univ. Autónoma de Tlaxcala, Univ. de Quintana Roo, Univ. Autónoma de Zacatecas, Univ. Autónoma de Campeche, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca y Univ. Autónoma del Carmen.

En esta grafica que presenta Díaz (2008), se plantea como fueron participando las universidades en el PIFI, y se puede observar que, en el primer año, las universidades que participan parece ser, son las más grandes del país y con mayor matricula, y posteriormente se incorporan universidades medianas y pequeñas como la Universidad Autónoma de Guerrero o la de Zacatecas. En este periodo, la Federación ha destinado al PIFI recursos por \$ 6,037,887.00; las instituciones que han recibido mayor financiamiento son la UA de Yucatán (\$ 316,160.70), UA de Nuevo León (\$ 311,035.70), UA de Baja California (\$ 296,676.10), UA de Sonora (\$ 287, 398.00) y U de Guadalajara (\$ 286,068.60), y las que menos recurso han recibido, son las diez que se incorporaron en la segunda emisión del Programa.

Como se mencionó anteriormente, las universidades no estaban obligadas a participar, de ahí que algunas han decidido no participar en algún periodo, por ejemplo; la UA de San Luis (no participó en 2005), UJ del Estado de Durango (no participó en 2004), UA de Nayarit (no participó en 2004 y 2005), la UA de Tlaxcala (no participó en 2004), UABJ de Oaxaca (no participó en 2005) y UA del Carmen (no participó en 2005), el autor menciona que no se conocen las causas de esta situación.

De acuerdo a lo que se ha presentado hasta este momento, el PIFI inicialmente estaba diseñado para las universidades, principalmente las Universidades Públicas Estatales (UPE), sin embargo, el SES fue reconfigurándose, de tal manera que el Programa se fue transfiriendo a todos los subsistemas, y actualmente el Programa atiende a todas las IES consideradas en el SES, quedando como se presenta en la siguiente tabla.

No. 13 Cobertura del PRODEP en el país.

Subsistema	Número de instituciones de educación superior por año												
	1996	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Universidades Públicas Estatales (UPE)	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
UPE de Apoyo Solidario	5	13	14	15	16	18	19	23	19	22	22	22	23
IES Federales			3	4	6	8	7	7	7	7	7	8	8
Universidades Politécnicas		1	4	16	16	23	30	35	43	43	49	55	55
Universidades Tecnológicas		22	48	60	60	60	60	65	77	88	102	107	107
Institutos Tecnológicos Federales					110	110	110	111	130	132	132	134	134
Escuelas Normales						257	250	250	250	255	255	260	260
Institutos Tecnológicos Descentralizados							49	60	77	82	86	86	103

Universidades Interculturales							9	9	8	8	8	8	8
Total	39	70	103	129	242	510	568	594	645	671	695	714	730

Fuente: <http://dsa.sep.gob.mx/prodep.html>

Como se puede observar, el Programa inicia con 25 instituciones (Universidades Públicas Estatales y de Apoyo Solidario) en el año 2001, 15 años después son 730⁴² instituciones las que se encuentran trabajando bajo las políticas educativas que surgieron desde los años 80's y que se encuentran vigentes.

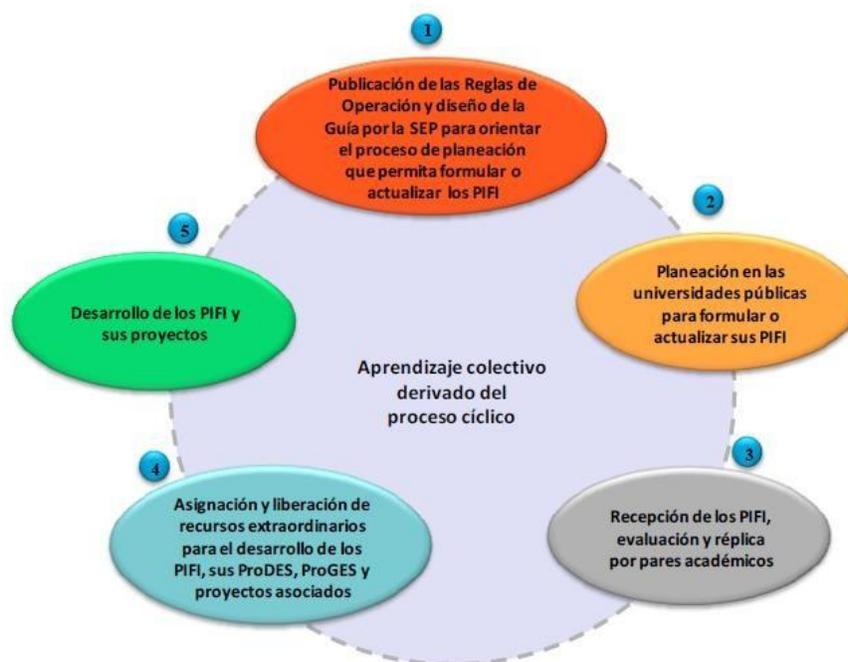
Uno de los elementos importantes en el Programa es el que se refiere a la infraestructura, mismo que durante el periodo comprendido entre los años 2003-2013, las instituciones presentaron sus requerimientos de infraestructura física en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), pero a partir del 2014 es a través del Programa de Fortalecimiento en la Calidad de Instituciones Educativas (PROFOCIE), el cual “busca dimensionar el crecimiento y consolidación de la planta física tomando como criterio primordial la justificación académica de la misma” (SEP, 2017). Así mismo, también se modificó lo relativo al periodo, dado que del 2002 al 2011, la actualización de los PIFI en las IES fue anual, sin embargo, a partir del año 2008 ya se realiza de manera bianual; de acuerdo con la evaluación interna del PIFI (2011), esto con la finalidad de propiciar el seguimiento académico de los avances logrados, el análisis de la eficacia, pertinencia y suficiencia de sus políticas, objetivos estratégicos, proyectos y acciones establecidas en el marco del PIFI” (SEP, 2011).

Por todo esto, se puede decir que el PIFI es un programa que afecta todas las dimensiones y funciones de la vida académica de las instituciones; que ha modificado desde el lenguaje, prioridades y mecanismos de operación, de igual modo han ido transformando los ejercicios de planeación -que algunas IES ya desarrollaban con anterioridad-, mejorando sus objetivos, estrategias y metas.

Con relación a “los pasos” para implementar el PIFI, en el informe de la evaluación interna del PIFI 2011, se presenta que el proceso consta de cinco etapas, las cuales son:

⁴² De acuerdo a la investigación presentada por Díaz Barriga 2008.

No. 14 Etapas de la implementación del PIFI



Fuente: Informe Evaluación interna PIFI 2011, p. 12

Uno de los rasgos característicos que presenta este Programa, es que se incluye al Rector de cada institución como eje fundamental en la presentación del PIFI; esto se refleja en la etapa 3, en la cual después de la conformación de la planeación institucional, y su entrega, hay una acción en la cual los rectores deben presentar su PIFI, a lo que llaman “réplica por pares académicos”. En este sentido se considera que el rector no sólo debe atender cuestiones de gestión institucional, sino que deben ser académicos que planteen y expliciten su planeación a fin de convencer a los evaluadores, para que les otorguen los recursos solicitados en su PIFI.

Finalmente, para llevar a cabo la implementación, se diseñaron los indicadores en los cuales las IES debían presentar su PIFI, mismos que forman parte de la evaluación, pero que Díaz Barriga (2008) alude a que se éstos convirtieron en una <camisa de fuerza institucional>.

No. 15 Indicadores de evaluación PIFI 3.1

Rubros	Subrubros		
	PIFI 3.1	ProGES	ProDES
1. Descripción del proceso	Participación en el proceso	Participación en el proceso	Participación en el proceso
2. Autoevaluación institucional	Análisis de la integración y funcionamiento de las DES. Análisis de problemas estructurales. Atención a estudiantes Análisis del perfil del profesorado (grado, reconocimiento del perfil deseable, SNI, etc. Análisis de problemas para la conformación y grado de desarrollo de los CA	Autoevaluación general de la gestión. Grado de atención a las recomendaciones de los CIEES en el espacio de la gestión	Análisis de brechas de calidad de los PE en el interior de las DES. Análisis global de las características del perfil del profesorado. Análisis de la conformación y grado de desarrollo y consolidación de los CA. Análisis de fortalezas y problemas
3. Políticas para actualizar el PIFI y formular los PRODES y el PROGES	Políticas para orientar el proceso de actualización del PIFI. Políticas para orientar el cierre de brechas de calidad entre las DES de la institución.	Políticas de la institución para formular el PROGES.	Políticas de la DES para orientar la planeación y evaluación de CA y del PE.
4. Planeación, metas y compromisos	Visión institucional. Objetivos estratégicos. Estrategias para resolver problemas estructurales, el mejoramiento del perfil del profesorado, para cerrar brechas de calidad, para desarrollar y consolidar los CA. Metas compromiso de la institución	Visión de la gestión. Objetivos estratégicos Estrategias para mejorar y fortalecer la gestión institucional. Metas-compromiso de la institución.	Visión de las DES. Objetivos estratégicos. Estrategias para incrementar el número de profesores con perfil deseable, para mejorar el grado de desarrollo de los CA.
5. Autoevaluación institucional del PRODES	Alineación con las políticas institucionales y con la visión de la DES y de la institución. Factibilidad para lograr los objetivos y metas compromiso de las DES.		

Fuente: Díaz Barriga “Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana” (2008) IISUE p. 62

4.3.1 Algunos resultados

Para Díaz Barriga, este programa ha servido como un mecanismo para la negociación presupuestaria, más que para para potenciar esfuerzos en pro de la calidad de la educación superior;⁴³ puesto que “para la Federación lo más importante ha sido contar con un criterio racional, basado en indicadores de evaluación para tomar decisiones sobre la asignación de un financiamiento extraordinario” (Díaz, 2008:55), ya que se le ha dado mayor importancia a una serie de indicadores formales como el porcentaje del grado de satisfacción de los empleadores o el grado de satisfacción de los estudiantes; “con los que se violentaron los

⁴³ La calidad de la educación es un término que dada su complejidad no se ha definido, pero que se ha usado de estandarte para casi cualquier propuesta que se desee implementar en el ámbito educativo.

procesos académicos obligándolos a ofrecer un número difícil de discutir” (Díaz, op cit, ibídem).

Con relación a la finalidad del PIFI en un primer momento fue “integrar los procesos de planeación, evaluación y financiamiento hacia las instituciones públicas de educación superior”. Siendo considerado este programa como el primero en la historia que tendrá un efecto <consistente> en modelizar las características que debe tener una institución de educación superior, esto de acuerdo con ideal que nunca fue explícito, pero que se encontraba presente en los criterios considerados en lo que debe ser una IES de calidad. El Programa constituye una propuesta de universidad predominante que, de acuerdo con Díaz (2008), se fundamenta en el movimiento europeo orientado a asegurar la calidad de la educación superior, y el cual apunta a una mayor autonomía de las instituciones; pero que, en el caso mexicano, se ha establecido mediante una serie de mecanismos de control centralizado por la Federación, dado que

“estipula el compromiso gubernamental de apoyar a las instituciones a formular un Programa Integral de Desarrollo Institucional (PIFI), a través del cual se canalizarán la mayor parte de los fondos federales extraordinarios. Por lo que el propósito se expresa de la siguiente manera: elaborar un programa con la participación de la comunidad, con una visión a mediano plazo y con metas anuales progresivas y concatenadas, orientadas a alcanzar los objetivos establecidos en el mediano plazo, teniendo como eje la mejora y/o aseguramiento de la calidad de los servicios institucionales, principalmente los programas docentes; en dos vertientes: la actualización y formación de profesores y el fomento y la procuración de reunión de ellos en función de un área de conocimiento, ya sea docente o investigador para conformar cuerpos académicos”. (López y Casillas, 2005:44)

En estricto sentido, esto se ha cumplido, ya que las IES han recibido la mayoría de los recursos para su funcionamiento a través del Programa, como se ha presentado con anterioridad, así como se ha dado el cumplimiento de las instituciones con la presentación de PIFI's que contienen los proyectos integrales. No obstante, uno de los efectos que se han tenido al respecto, es que la planeación se volvió un acto rutinario, complejo y desgastante, con el único objetivo de obtener “recursos frescos” para el trabajo académico (Díaz, 2008).

Otro de los factores que impactaron en las IES a partir del PIFI, es la aparición de un nuevo lenguaje, que se convirtió en un nuevo elemento de identidad; sin embargo, dicho léxico fue fundamental porque a partir de ahí se estableciera una serie de indicadores que restringen la dinámica de las instituciones de educación superior, con datos como: porcentaje de programas acreditados, integración de Cuerpos Académicos, docentes con perfil deseable, académicos en el SNI, etc., mismos que han constituido la lógica racional a través de la que se evalúa el Programa.

Lo anterior se puede confirmar cuando algunos de los entrevistados en la investigación del impacto de la evaluación en la educación superior mexicana; quienes señalan que:

“El PIFI tiene como preeminencia un modelo de universidad que no se adapta a todos” (D32,1:21).

“El PIFI es un poderoso instrumento para emparejar a las instituciones, es peligroso porque el chiste finalmente es llenar el formato y no una estrategia de desarrollo de las instituciones” (D43,1:137)

“Las instituciones son más holgadas, el PIFI es crear un andamiaje para instituciones que no existen” (A1,1:44) (Díaz, A., 2008, págs. 71,72)

Además, Díaz concluyó que, en varias instituciones el PIFI permitió profundizar las acciones de planeación –ya existentes-, en otras articular esfuerzos para alcanzar la tan anhelada calidad; pero en otras más, sólo impulsa una mayor simulación o tratamiento superficial en indicadores, ya que el desarrollo de las IES se juzga a través de los indicadores. En ese sentido, dichos indicadores trasgreden las normas jurídicas de las instituciones, su dinámica académica y el funcionamiento cotidiano, en particular lo referente al aspecto de la docencia, a decir por este autor, los criterios son contruados con independencia de la realidad institucional.

Con relación al paquete de políticas de la educación superior, además del PIFI se diseñaron otros programas con el mismo argumento; y que se vincularon con la planeación del PIFI, como se mencionó anteriormente, en donde se puede observar el monto destinado a los programas que recibieron recursos extraordinarios, tales como Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), Carrera Docente en las Universidades Públicas Estatales (UPES) e Inclusión y equidad educativa durante el periodo 2008-2015, para identificar como ha ido evolucionando desde su instrumentación. Se consideraron 34 UPEs, en donde los montos autorizados para los programas mencionados fueron como se muestra:

Cuadro No. 9 Presupuesto de Programas Extraordinarios

(En Millones de pesos corrientes)

Año	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Total	250	350	100	350	362.25	384.093	397.086

Ver Anexo 1

Como se puede observar, una de las situaciones que se presentan es el recorte a los programas mencionados durante el año 2010, en donde la reducción fue a la tercera parte de la de los dos años anteriores. Por otra parte, como se puede ver en el Anexo 1, para el año 2012 se volvió a otorgar el presupuesto del año 2011, sin embargo, no participaron todas las UPEs, faltaron seis Universidades, empero para los siguientes años ya se volvieron a incluir todas. Aunque no se especifica el motivo por el cual hubo tal situación, lo cierto es que estos programas han beneficiado y apoyado las actividades académicas y el desarrollo de las IES; no obstante, las escuelas normales no han sido consideradas en estos programas extraordinarios, lo que ha ocasionado un rezago en las actividades académicas en estas *“instituciones de educación superior”*.

Cabe mencionar que en lo que concierne a la convocatoria para el Programa de Carrera Docente, asignaciones 2015, la SEP informó que los Diputados autorizaron “un monto extraordinario para el Programa U040 Carrera Docente, un monto por \$ 398'186,640.00 (trescientos noventa y ocho millones ciento ochenta y seis mil seiscientos cuarenta pesos 00/100 MN)” (SEP, Asignación de recursos 2015 PRODEP, 2016).

Con relación al Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), antes PROMEP, el propósito que se persigue de acuerdo con las políticas establecidas es:

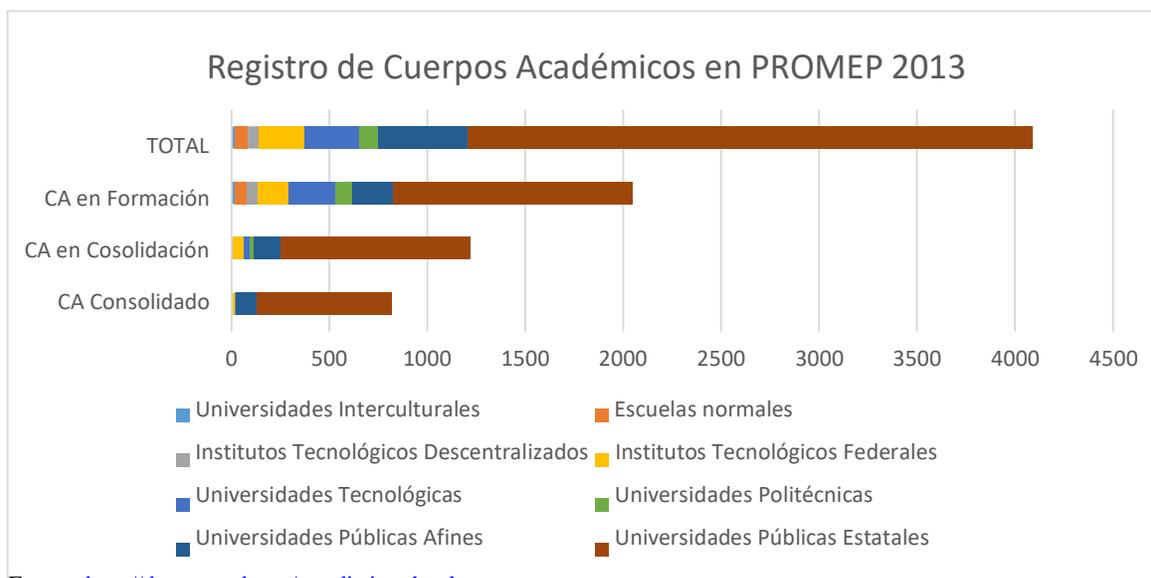
“busca profesionalizar a los Profesores de Tiempo Completo (PTC) para que alcancen las capacidades de investigación-docencia, desarrollo tecnológico e innovación y, con responsabilidad social, se articulen y consoliden en cuerpos académicos y con ello generen una nueva comunidad académica capaz de transformar su entorno”. (SEP, PRODEP, 2016)

Como señala Díaz (2008), “la preocupación subyacente para el surgimiento de este programa, consistió en el reconocimiento de que un número significativo de profesores no contaban con una formación adecuada para desempeñar funciones de docencia universitaria”; esto debido a que, aunque los profesores eran de formación universitaria, no contaban con formación para impartir la docencia. En ese sentido, la estrategia para atender esta necesidad fue otorgar becas para estudios de posgrado, en donde la participación del PRODEP ha sido fundamental. La inserción de las escuelas normales al PRODEP inicia en el año 2009, según datos presentados, todas las escuelas normales gozan de este beneficio.

La finalidad del PROMEP –hoy conocido como PRODEP-, era articular las actividades de investigación-docencia, desarrollo tecnológico e innovación en los Cuerpos Académicos, de tal manera que existan comunidades académicas en las Instituciones de Educación Superior, no obstante, esto aún parece estar pendiente, ya que en el año 2013, fecha en que se hizo la revisión de datos, se otorgaron 7671 becas PROMEP, y los reportes

muestran que sólo se cuenta con 689 Cuerpos Académicos Consolidados⁴⁴, de un total de 2882; es decir sólo el 24% ha logrado articular las actividades. Esta es una línea de investigación a atender, que permita conocer las estrategias que se han llevado a cabo para su conformación y desarrollo. A continuación, se presenta un gráfico que muestra la evolución de este programa, en el cual ya se encuentran incluidas las escuelas normales.

No. 16 Cuerpos Académicos en PROMEP al 2013



De acuerdo con las estadísticas presentadas, las IES que cuentan con mayor número de CA en sus diferentes niveles de formación, es el correspondiente a las UPE's; ya que de los 2,882 que se encuentran registrados al año 2013, 689 ya tiene el nombramiento de consolidados, mientras que 969 se encuentran en consolidación y 1,224 en formación; en cambio el nivel que menos CA registra, es el de Universidades Interculturales y las escuelas

⁴⁴ Las características de los Cuerpos Académicos Consolidados son: 1) La mayoría de sus integrantes tienen la máxima habilitación académica que los capacita para generar o aplicar innovadoramente el conocimiento de manera independiente. 2) Cuentan con amplia experiencia en docencia y en formación de recursos humanos. 3) La mayoría cuenta con el reconocimiento de perfil deseable, tienen un alto compromiso con la institución, colaboran entre sí y su producción es evidencia de ello. 4) Demuestran una intensa actividad académica manifiesta en congresos, seminarios, mesas y talleres de trabajo, etc., de manera regular y frecuente, con una intensa vida colegiada, y sostienen una intensa participación en redes de intercambio académico con sus pares, en el país y en el extranjero, así como con organismos e instituciones nacionales y del extranjero. Fuente: <http://dsa.sep.gob.mx/cuerposacademicos.html>

normales; esto tiene que ver con los momentos en que se han ido transfiriendo las políticas a todos los subsistemas.

De acuerdo con el informe de evaluación interna del PIFI 2011, en el apartado de resultados e impactos, éstos se centran en dos aspectos: en los indicadores de capacidad y en el de competitividad académica. Con relación a la capacidad académica, los indicadores que se presentan son: total de PTC, total de CA, total de PTC con posgrado, total de PTC con Doctorado, total de PTC con SNI, total de PTC con PRODEP, total de CA consolidados y total de CA en consolidación. En lo referente a la competitividad académica, los indicadores que se consideran son: programas educativos evaluables, matrícula total, matrícula evaluable, programas educativos de posgrado, programas educativos de TSU y Lic. Con nivel 1 de los CIEES, programas educativos de TSU y Lic. Acreditados por COPAES, programas educativos de TSU y Lic. de calidad, matrícula asociada a programas educativos de TSU y Lic. de calidad y programas educativos de posgrado de calidad.

Los resultados de estos indicadores muestran un avance en los porcentajes alcanzados por las UPE´s y UPEAS, no obstante, esto sólo permite identificar y justificar lo que el gobierno quiere regular; con lo anterior justifica los recursos que se han distribuido entre las instituciones, mismas que han respondido de manera reactiva a las solicitudes dictadas para la obtención de los mismos, es decir, han aprendido a jugar las reglas del juego, con la finalidad de contar con recursos; pero ello no implica que hayan cambiado sus prácticas educativas, sólo han aprendido a responder lo solicitado, además que el tema de “calidad” ni siquiera es posible argumentar en este contexto, en donde sólo se ha usado como estandarte de sometimiento; como se podrá evidenciar más adelante.

Cabe mencionar que, aunque el universo de IES considera todos los subsistemas, para efectos de este informe sólo se consideraron las UPE´s y las Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS). Parece que, aunque las políticas educativas se encuentran inmersas en todo el universo de la educación superior, las que siguen siendo prioritarias son las UPE´s y UPEAS, además es para éstas para las cuales fueron expresamente diseñadas.

A modo de conclusión, se puede mencionar que después de 15 años, el financiamiento a las IES en el marco del PIFI ha aumentado en una proporción de tres veces, mientras que en el año 2002 se destinó un recurso de \$ 566,615.52, y para el año 2015 éste ascendió a \$ 1,606,937, de acuerdo con datos reportados del FAM (Ver Anexo 2). Así mismo han ido aumentando el número de instituciones apoyadas a través del PIFI; en tanto que en el año 2002 sólo participaron 40 IES, para el año 2015 eran 62 las que se encontraban registradas, sin embargo, en relación con los proyectos financiados, este rubro presenta una tendencia lineal. Es decir, mientras en el año 2000 se aprobaron 135 proyectos a 40 instituciones; para el año 2015, estos sólo aumentaron a 183, pero las instituciones fueron 62, por lo que se puede deducir dos cosas: que las instituciones realizan ahora proyectos integrales en los que se constituyan mayores actividades, o bien que las reglas de la convocatoria cambiaron. Sólo en

el año 2008 hubo un despunte en los proyectos aprobados, los cuales llegaron a 202, con sólo 48 instituciones participantes; aunado a lo anterior, también fue uno de los años con mayor monto \$ 1,392,971.48. Esto puede deberse a que en ese año iniciaba un periodo de gobierno, por lo que existía tanto el recurso económico disponible, como la disposición política por apoyar a las IES.

El PIFI entonces representó un instrumento a través del cual el Gobierno Federal instauró un mecanismo de control político, económico y social, a través del financiamiento otorgado a las IES, de este modo, se cumplía una de las finalidades de las políticas educativas globalizadoras-neoliberales más importantes de las últimas décadas, y aunque los entrevistados por Díaz (2009) reconocen múltiples ventajas al PIFI al lograr articular una serie de programas que se venían desarrollando desde la década de los noventa (becas, PRODEP, entre otros), también se reconoce la necesidad de no tratar como iguales a todas las instituciones, dado que éstas se caracterizan por su trayectoria, su historia o su entorno geográfico, por lo que se enfatiza a no tratar igual a los desiguales; proponiendo la se lleve a cabo un PIFI para ciencias, otro para exactas, otro para naturales, y así progresivamente.

La transferencia de este Programa en las escuelas normales aparentemente tuvo algunos ajustes, sin embargo, éstos fueron mínimos, ya que sólo se cambió el nombre, ya que en lo sustantivo el Programa mantenía su filosofía, los sustentos que le dieron pauta a su creación y los indicadores a través de los cuales debían trabajar todas las IES y a través de los cuales se les daría el financiamiento, como a continuación se mostrará.

4.4 El PEFEN

El PEFEN es un Programa destinado a las escuelas normales, que se implementó como parte del cambio orgánico sufrido en la SEP en el año 2005, en donde se ubica a las escuelas normales como parte de la Subsecretaría de Educación Superior, dejando atrás su colocación como parte de la desaparecida Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

En ese marco, y como parte de las IES, las escuelas normales debían responder a los requerimientos que todas las instituciones educativas se encontraban trabajando y que dirigían sus esfuerzos en las tres funciones sustantivas determinadas por las políticas educativas: docencia, investigación y difusión. Atendiendo a ello, es que las escuelas normales debían responder al igual que las otras IES a las mencionadas funciones sustantivas.

El Programa a través del cual las IES trabajaban y respondían a las políticas educativas, era el PIFI, de ahí que, para el caso de las escuelas normales se debía transferir el Programa, pero para poder llevar a cabo dicha transferencia e implementación, se le colocó un nombre que les resultara más conocido a los actores normalistas y se sintieran identificados, de tal manera que la adopción del mismo no generara mayores complicaciones

ni inconvenientes al momento de la implementación, así es como surge el *Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN)*.

4.4.1 Antecedentes del PEFEN

Como parte de las acciones emprendidas durante el gobierno de Salinas de Gortari como parte del Programa para la Modernización Educativa (PME), presentado el 9 de octubre de 1989, se creó uno de los documentos rectores para la política de la modernización educativa llamado “Un nuevo modelo educativo: perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria, y un programa de reformas del sistema de enseñanza normal”. Es relevante mencionar que este periodo de gobierno se caracterizó por la Modernización en todos los ámbitos de gobierno, y la educación no fue la excepción, y como resultado de este periodo, en 1992 la SEP, el SNTE y los gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB)⁴⁵.

A partir del ANMEB, y de los ejes planteados para atender a la educación básica y normal⁴⁶, en 1996 surge el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN), como parte de las acciones que la Secretaría de Educación pondría en marcha como parte de la política educativa. El PTFAEN tenía como objetivo formar a los futuros maestros de educación básica –como en el pasado– pero con la finalidad de responder a las demandas de la sociedad, con una educación suficiente para todos, de alta calidad y con equidad en sus beneficios.

La entonces Dirección General de Normatividad, dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica, diseñó líneas de desarrollo para la educación normal, las cuales formaron parte del PTFAEN; surgiendo así de manera concreta las primeras acciones a desarrollar, las cuales fueron: la transformación curricular, la actualización y el perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales, la elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico y finalmente el mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales.

Como parte de las acciones que se desarrollaron en dicho Programa se autorizaron una serie de recursos tanto económicos como materiales y didácticos. Se otorgó una gran

⁴⁵ El ANMEBN, alude a que las condiciones del país, relativos a la soberanía, el crecimiento, la estabilidad económica, la libertad y la justicia exigen una educación de calidad en los niños que estudian la educación básica; y por ello se debe transformar el Sistema Educativo Nacional. Para ello se establecieron tres ejes a atender: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración social de la función magisterial.

⁴⁶ En esa época, la educación normal se encontraba ubicada en la entonces Subsecretaría de Educación Básica y Normal, de ahí que las reformas realizadas a la educación básica, se encontraban vinculadas directamente a la educación normal; además de que en estas instituciones es donde se forman -hasta la fecha- a los futuros profesores que atenderán el nivel de educación básica.

dotación de equipos tecnológicos, de bibliografía especializada, se concedió la capacitación a los maestros en el manejo de los nuevos planes y programas de estudio que a partir de 1997 de implementaron en todas las escuelas normales del país; además se realizó una importante mejora en la infraestructura de las instituciones; por lo que en el periodo comprendido entre 1996 y 2001, el Gobierno Federal había destinado para el estado de Veracruz recursos por \$29'006,023.00 distribuido en 6 escuelas normales, como a continuación se muestra.

No. 17 Aplicación de recursos del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales de Veracruz

Institución	Inversión realizada PTFAEN (1996-2001)	Recurso Programado (2002) Sin PROMIN*
Benemérita Escuela Normal Veracruzana "Enrique C. Rébsamen"	\$ 8'509,169.00	\$ 425,207.00
Escuela Normal Superior Veracruzana "Dr. Manuel Suárez Trujillo"	\$ 2'423,805.00	\$ 66,566.00
Escuela Normal "Juan Enríquez"	\$ 3'106,368.00	\$ 49,924.00
Centro de Estudios Superiores de Educación Rural "Luis Hidalgo Monroy"	\$ 5'577,063.00	\$ 453,124.00
Centro Regional de Educación Normal "Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán"	\$ 7'136,399.00	\$ 480,566.00
Escuela Normal Superior Federal de Veracruz para Cursos Intensivos**	\$ 2'253,219.00	\$ 66,566.00
Total	\$ 29'006,023.00	\$ 1'541,953.00

Fuente: Tercero, A. (2006) Tesis "Los procesos de gestión y el PROMIN en las escuelas normales de Veracruz" *En este año surge un nuevo programa denominado PROMIN, no obstante, la Federación ya había presupuestado ese financiamiento a cada una de las instituciones, además del recurso que PROMIN otorgaría.

Cabe mencionar, este Programa lo que pretendía era mejorar las condiciones y funcionamiento de las escuelas normales, dado que se dio una gran dotación de recursos a todas las escuelas, lo único que se tomaba en cuenta para ello, era de acuerdo con la matrícula atendida, ya que no se les pedía ningún requisito. A todas se les dotó de mobiliario y equipo, se les dio un gran acervo bibliográfico, materiales y recursos didácticos para apoyar la docencia, se realizaron algunas obras a la infraestructura de las escuelas y se dio una serie de cursos de capacitación a los profesores; todo ello considerado en las líneas establecidas en el PTFAEN: transformación curricular, actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales, elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico y el mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales.

A partir del año 2002, se pone en marcha el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), el cual viene a sustituir los recursos que se venían otorgando en la línea del mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales del PTFAEN, además también les exigía a las escuelas que presentaron una planeación, con la metodología estratégica. Aunque en este momento sólo les pedía consideraran elementos mínimos como la definición de la misión, la visión, el análisis FODA y de enunciación de prioridades, así como los proyectos y los montos solicitados.

Este Programa presentaba la característica de que las escuelas debían elaborar un Plan de Trabajo; para lo cual se capacitó a una serie de académicos y directivos de las escuelas normales en dos etapas: la primera nacional en donde el “equipo nacional” conocería las características de la Planeación Estratégica y la forma de implementación para que las escuelas elaboren su Proyecto; la segunda era en cada uno de los estados, en donde la instancia estatal coordinaría la implementación del Programa, organizando a las escuelas, estableciendo los tiempos de entrega de los Proyectos Institucionales, revisando y evaluando los Proyectos y siendo el vínculo entre la desaparecida Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica.

Es así como las escuelas normales inician una etapa de nuevas formas de trabajo, que reafirma lo que Díaz B. (2008), plantea al respecto; éste es el único medio por el cual las instituciones pueden contar con recursos frescos para el trabajo académico.

Al igual que el PIFI, el PROMIN también fue sufriendo cambios conforme progresaba, en el primer año, el PROMIN, les pedía a las escuelas dos documentos; el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y el Plan Anual de Trabajo (PAT). El primero debía presentar las estrategias que debería considerar la escuela a un periodo mínimo de cinco años (lo que consideraba la visión institucional), en el segundo, se consideraba sólo las acciones que debían llevar a cabo en el periodo lectivo de ese año, y estaba relacionado con la misión de la escuela. En el PAT es donde se diseñaban los proyectos a los cuales se pedía el financiamiento que la Federación otorgaría.

Posteriormente, la planeación se modificó, y en la última fase el PROMIN se les hacía diferenciar los proyectos académicos de los proyectos de gestión; sin embargo, éste programa sólo duró tres años, porque en el cuarto año -2005-, la SEP llevaba a cabo la reestructuración organizativa, ubicando a las escuelas normales como parte de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), y de este modo se debían transferir las políticas de educación superior a este nivel educativo, recién integrado a esta órbita. A continuación, se presenta la evolución que tuvo el PROMIN durante su vigencia.

No.18 Evolución del PROMIN

Fase I: 2002	Fase II: 2003	Fase III: 2004
Planeación Institucional: Proceso global	Planeación Institucional: PDI y PAT	Planeación Institucional: Proyectos acad. y de gestión
<p>Énfasis: planeación por escuela normal</p> <p>NOTAS: En este primer ejercicio se realizaban dos documentos, entre los cuales se encontraba poca vinculación; el PDI (Plan de Desarrollo Institucional) y la PAT (Plan Anual de Trabajo) el cual consideraba la realización de proyectos durante el ciclo escolar vigente.</p>	<p>Énfasis: planeación por escuela normal</p> <p>NOTAS: En el segundo ejercicio de planeación se modificaron dos cosas importantes: una que el PAT se vinculara directamente del PDI de tal manera que se viera la forma de alcanzar las metas a largo plazo, y la otra que la planeación se hiciera de acuerdo al ejercicio fiscal.</p>	<p>Énfasis: planeación por escuela normal</p> <p>NOTAS: En este ejercicio de planeación se modificaron las orientaciones de los proyectos; unos con orientación académica y otros enfocados a la gestión institucional.</p>

Fuente: Elaboración propia retomada de la Guía PEFEN 1.0

Durante el periodo de incorporación de las escuelas normales a la educación superior no se realizó la radicación de recursos, éste se reactivó en el año 2006, después de haber realizado una estrategia de implementación del nuevo programa, mismo que se realizó al finalizar el año 2005, una vez que la SES había concluido la forma en que se transferiría el PIFI a las normales y las adecuaciones realizadas para el nivel, que en el siguiente apartado se mostrará.

4.4.2 Del PROMIN al PEFEN

El 21 de enero de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, el cual estipula la creación de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, para la atención específica de las escuelas normales, las cuales a partir de este momento pasarán a formar parte de la actual Subsecretaría de Educación Superior.

A partir de esa fecha las escuelas normales entran en una vorágine de acciones y requerimientos derivados de las políticas de la educación superior; se diseñó el instrumento a través del cual las IES presentaban su planeación, a través de la cual solicitaban recursos a la Federación. El PIFI es el instrumento de planeación que usaban las IES, y para instrumentarlo en las escuelas normales le llamaron en un principio PROMIN “Mejorado”, con la finalidad de que los actores institucionales no les fuera desconocido y les permitiera implementarlo de manera inmediata.

Para la implementación de esta nueva política, la SEP diseñó y difundió la Guía PEFEN 1.0, en donde se enuncia que a partir de año 2006 se “propicia la alineación de las políticas y programas para la Educación Normal con las de Educación Superior” (guía PEFEN 1.0:33); y así se inicia con un nuevo lenguaje común en la educación superior, pero lejano e incluso hasta desconocido para la educación normal.

“PEFEN es una estrategia para favorecer la integración y consolidación de un sistema estatal de educación normal de calidad en cada entidad federativa; así como también pretende contribuir en el mejoramiento de los servicios educativos y la gestión de las instituciones formadoras de maestros. Y para lograr las estrategias propuestas, de PEFEN se desprenden dos programas más en cada entidad federativa, los cuales son: ProGEN –Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal- ; y ProFEN –Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal-” (IIEESA, 2012).

Con la finalidad de dar a conocer el nuevo programa y que los actores lo aceptaran, como parte de la estrategia de implementación, la autoridad educativa –SES-, mostró como el PROMIN “Mejorado” (PEFEN) era continuación de lo que se venía trabajando en el nivel, como parte del PTFAEN, no obstante, se instalaba todo el lenguaje que aplicaba en la educación superior. Ante la desvinculación que existía con el nivel de educación superior, los actores normalistas no pudieron darse cuenta de que el PEFEN no era continuación del PROMIN, sólo trataban de entender, adoptar y adaptar los nuevos requerimientos, con la confianza de que esa era la nueva manera de contar con recursos que ya se habían acostumbrado a recibir con anterioridad.

Con relación a los “objetivos” que persigue el Programa, la guía PEFEN 1.0 plantea que son tres los objetivos:

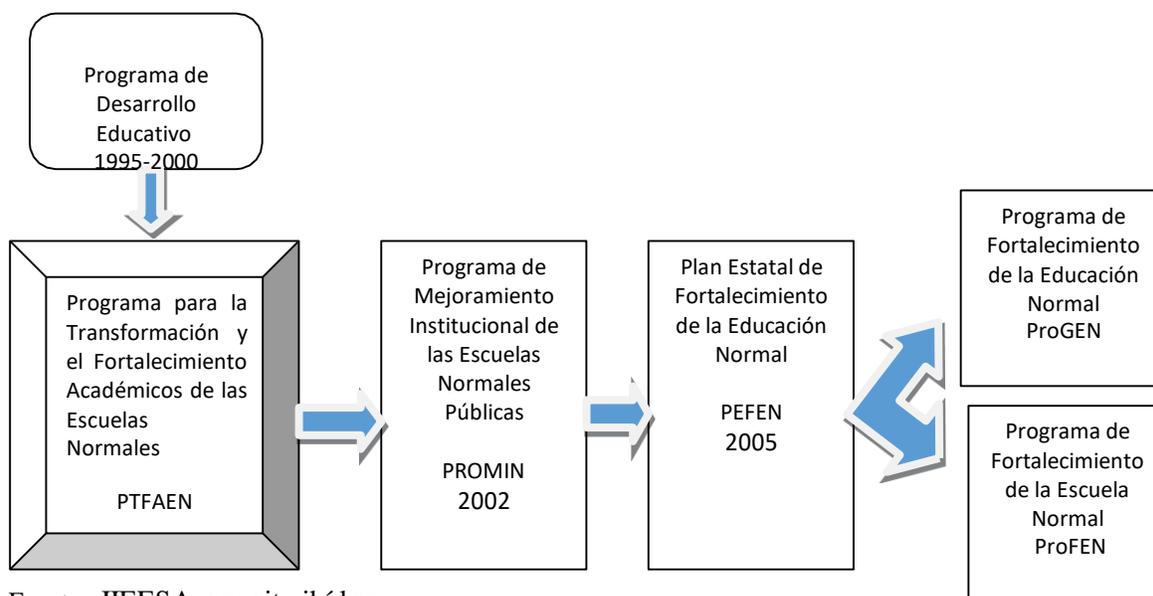
“-Mejorar la calidad de la educación normal en el estado: con relación a los servicios educativos (Licenciaturas) y Gestión Institucional
-Cerrar brechas de calidad: entre escuelas normales de la entidad -con relación al personal académico, servicios educativos y la Gestión Institucional-; y entre servicios educativos –Licenciaturas de la escuela normal.
-Rendir cuentas de calidad: a través de la evaluación externa -CENEVAL, organismos académicos y CIEES-; y certificar procesos estratégicos de gestión ISO 9000:2000”.

Estos objetivos representan los indicadores a través de los cuales se determina si una escuela es “de calidad”, de acuerdo con lo que la autoridad educativa ha considerado; más no identifica en que mejorarán los procesos académicos, tal y como ha sucedido con el PIFI.

El PEFEN 1.0 establecía que era un programa transferido -el PIFI-, esto pasó desapercibido; en la misma guía se establecía esto, en el apartado de orientaciones para la construcción del PEFEN aluden a que se consideraron dos aspectos: “a) las condiciones institucionales y los procesos de planeación impulsados por los estados y las escuelas normales, en el marco de las políticas nacionales (PROMIN) y estatales, b) la experiencia obtenida en instituciones de educación superior (IES) con la instrumentación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)”;

esto tiene que ver con que en las escuelas ya existían ejercicios de planeación con anterioridad, aunque el enfoque era distinto, y esto permite identificar que se está transfiriendo la instrumentación del PIFI, pero ahora al nivel de educación normal. Para ello se les mostró a los actores normalistas el siguiente esquema.

No. 19 Evolución de Programas implementados a la Educación Normal

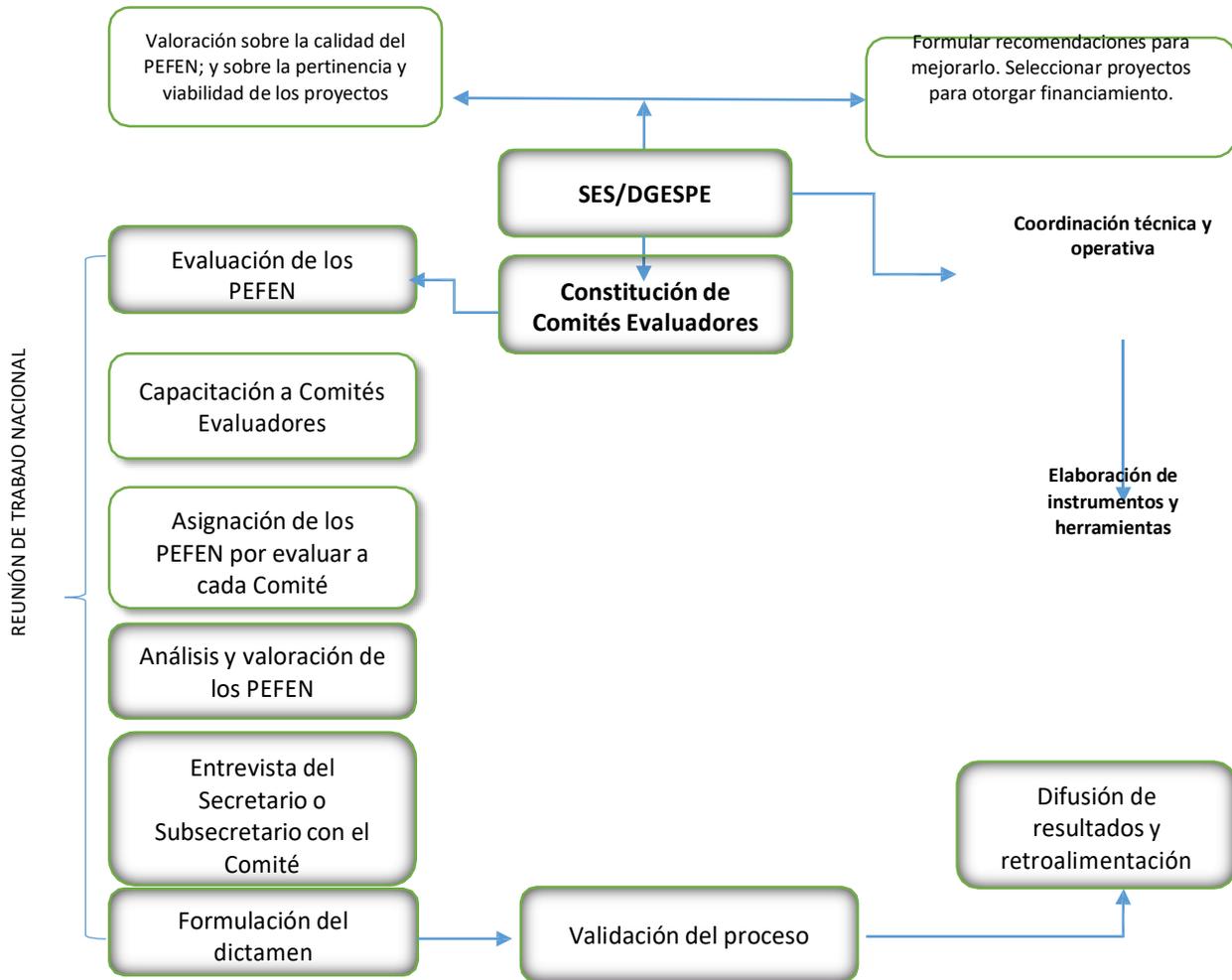


Fuente: IIEESA, op. cit., ibídem

Con este esquema, los actores de las escuelas normales podían observar que el PEFEN era continuidad del PROMIN, y dado que lo que urgía era elaborar la nueva planeación para que puedan acceder a los recursos frescos, que al igual que las universidades, no importa que significaba el Programa, no los sustentos o argumentos, lo importante era que hacer para obtener esos recursos.

De igual manera que el PIFI, el PEFEN incorpora al responsable de la educación normal como un actor fundamental de la vida académica de las instituciones, obligándolos a exponer, aclarar dudas e incluso defender con argumentos académicos el programa de su institución ante un comité académico de evaluación. Este es un rasgo distintivo de la transferencia del PIFI al PEFEN. Finalmente, el proceso de evaluación y dictamen que se les dio a conocer a las escuelas normales para la radicación de recursos del PEFEN fue el siguiente:

No. 20 Proceso de evaluación y dictamen del PEFEN 1.0



4.4.3 La Implementación del PEFEN

La implementación del PEFEN se llevó a cabo a partir de noviembre del 2005, cuando se realizaron reuniones nacionales para empezar a difundir los nuevos requerimientos de planeación. Aunque la SEP publicó en el DOF la reestructuración organizativa de la misma

desde enero, los actores de las escuelas normales no se enteraron de tal situación hasta el mes de mayo, cuando ya estaban esperando la nueva convocatoria del PROMIN. Para esa fecha las escuelas ya habían realizado el ejercicio de planeación correspondiente al año 2005, sin embargo, esa planeación se tuvo que mantener en las instituciones, y se les indicó que esperaran nuevas orientaciones. Ese año no hubo radicación de recursos a las escuelas, por lo que, a partir de finales de año, se notificó a las Direcciones de Educación Normal en cada estado, que el recurso destinado para ese año, se uniría a los recursos del año siguiente, por lo que se debía esperar a la convocatoria siguiente para poder conocer las nuevas reglas del Programa. Es importante mencionar que “la pausa” de ese año 2005, fue porque el PROMIN se estaba rediseñando, estaban cambiando las Reglas de Operación y modificando la estrategia de implementación.

A finales del año 2005, cuando se emite la nueva convocatoria del PROMIN Mejorado, para ello la recién creada Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), invitó a “maestros destacados” de las escuelas normales para que fueran capacitados en la implementación del PROMIN. Se conformaron equipos de trabajo a nivel nacional que irían capacitarse para difundir el PROMIN Mejorado a todas las escuelas normales; posteriormente, los estados se distribuyeron por regiones, en las cuales debían asistir equipos directivos de las escuelas, así como un maestro destacado de cada escuela, para poder darles a conocer la nueva propuesta, como se describe a continuación.

En la primera etapa donde se socializa la nueva propuesta PROMIN Mejorado (PEFEN 1.0), la DGESPE conformó un equipo nacional que sería el encargado de conocer y difundir el nuevo programa. Dicho equipo nacional estuvo conformado por colaboradores de la DGESPE, de directores de escuelas normales y de personal adscrito a las Direcciones de Educación Normal en los estados⁴⁷, concentrándolos durante tres días en la ciudad de México, en donde se les presentó la nueva estrategia que debían seguir para que las escuelas normales pudieran realizar sus planeaciones y ser sujetas de financiamiento. A continuación, se presenta la agenda a través de la cual se dio a conocer el PROMIN Mejorado (PEFEN).

Cabe mencionar que, en este año, se le denominaba de manera indistinta, recordando que lo que se quería era que los actores normalistas vincularan el PROMIN con el PEFEN, aunque no tuvieran nada en común.

⁴⁷ Quien presenta este trabajo de investigación formó parte del equipo nacional de Capacitación.

Agenda del Taller de Capacitación Nacional del PEFEN

Taller de Capacitación Nacional del PEFEN 3, 4 y 5 de noviembre de 2005 AGENDA DE TRABAJO			
Horario	Jueves	Viernes	Sábado
9:00 a 10:00	Bienvenida Propósitos del taller Plenaria	Tema 2 ... (Continúa)	9:00 a 11:00 Tema 3. Etapas para la implementación del PEFEN: formulación, evaluación y ejecución.
10:00 a 12:00	Tema 1. Balance sobre el mejoramiento de la educación normal y sobre el desarrollo institucional de las escuelas normales		11:00 a 12:00 Tema 4. Organización de los Talleres Regionales de Inducción para la Formulación del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).
12:00-12:15	Receso		
12:00 a 14:00	Tema 2. Elementos para la formulación del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), su Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal (ProGEN) y sus Programas de Fortalecimiento de las Escuelas Normales (ProFEN)	Tema 2 ... (Continúa)	Tema 4 ... (Continúa)
14:00-15:30	Comida		
16:00 a 20:00	Tema 2 ... (Continúa)	Tema 2 ... (Continúa)	Retorno de los participantes a sus entidades

Fuente: SEP.DGESPE. Taller Nacional para la instrumentación.

En este taller nacional, se presentó un diagnóstico de la educación normal, haciendo un símil con las IES, para lo que se justificaba que existían brechas que debían cerrarse entre las escuelas normales; para ello era necesario, formar a los profesores, acreditar programas,

cuidar la deserción, titulación, etc., etc. Se instauraba de este modo el lenguaje de las IES a las escuelas normales.

Posteriormente, días después del “Taller nacional” se organizaron los Talleres Regionales de Inducción al PEFEN, mismos que fueron conducidos por el equipo nacional, y en los que sólo participaron Directores de las escuelas normales de los estados sedes, junto con el Subdirector Académico y un maestro “destacado”, en esta etapa fue la DGESE quien organizó las sedes regionales y los equipos que serían los responsables de dar a conocer el Programa, siendo ocho sedes las que se instauraron, como se puede observar a continuación:

Talleres Regionales de Inducción para la Formulación del PEFEN
Periodos y equipos de trabajo

Fecha	Sedes							
	Monterrey, N.L.	Culiacán, Sin.	Saltillo, Coah.	Veracruz, Ver.	Guadalajara, Jal.	Toluca, Mex.	Mérida, Yuc.	D.F.
	*Nuevo León *Tamaulipas *San Luis Potosí *Guanajuato	*Baja California *Baja California Sur *Sonora *Sinaloa	*Coahuila *Chihuahua *Durango *Zacatecas	*Veracruz *Puebla *Chiapas *Oaxaca	*Jalisco *Aguascalientes *Colima *Nayarit	*Edo. de México *Michoacán *Querétaro *Morelos	*Campeche *Tabasco *Quintana Roo *Yucatán	*Tlaxcala *D.F. *Hidalgo *Guerrero
7, 8 y 9 de noviembre	-Juan Martín Mtz. Becerra -Gilda de León Guzmán -Juan Díaz Méndez -Abel Rivera Rangel -Rosaura Sánchez -Erika García Ramírez -Fabiola Rguez -Rocío Matías - Dulce Calderón							
10,11 y 12 de noviembre		-Juan Díaz Méndez -Adriana García Herrera -Ramos Silva -Benito Delgado -Imelda Chavarría	- Gilda de León Guzmán -Marina Olvera -Angélica López -Milagros Manteca -Angélica V. Tercero	-Juan Martín Mtz. Becerra -Soledad López -Dora Castillo -Martín Godina -Erika García	-Abel Rivera -Gpe. Albores -Áurea E.Hoyos -Juan Aguilera -Rosaura Sánchez			

14, 15 y 16 de noviembre						-Juan Díaz Méndez -Abel Rivera -Imelda Chavarría - Áurea E. Hoyos -Rosaura Sánchez	- Gilda de León Guzmán -María Gómez -Angélica López -Milagros Manteca -Juan Aguilera -Dulce Calderón	-Juan Martín Mtz. -Becerra Soledad López -Benito Delgado -Gpe. Albores -Martín Godina
--------------------------	--	--	--	--	--	--	---	---

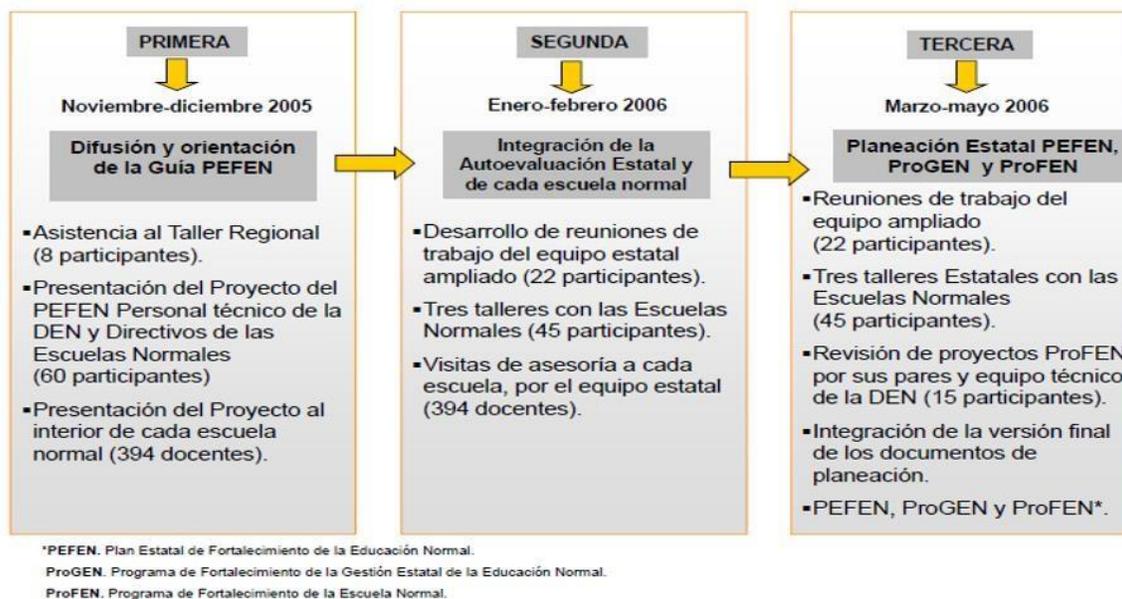
Fuente: SEP.DGESPE. Taller Regional. Anexo 1 del Oficio DPMDEN/168/05.

Esta fue la estrategia que la Subsecretaría de Educación Superior siguió en la implementación, en la etapa de ejecución del PEFEN, en la cual estaban integrados participantes estatales en los equipos regionales, lo cual aseguraba que el Programa se adoptara sin dificultades en todas las escuelas normales del país.

Una vez que se dio a conocer a las escuelas normales las nuevas reglas del juego del PROMIN Mejorado (PEFEN 1.0), cada uno de los estados debía darse a la tarea de trabajar y presentar los distintos documentos transferidos: Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), Programa de Gestión de la Educación Normal (ProGEN) y los Programas de Fortalecimiento de las Escuelas Normales (ProFEN). En el caso de Veracruz, este proceso se llevó de acuerdo a la planeación estatal de la Dirección de Educación Normal, en la cual se consideraron tres momentos: el de difusión y orientación de construcción del PEFEN, el de integración de la autoevaluación del estado y el de la planeación estatal, de acuerdo a lo sugerido en la Guía PEFEN 1.0.

Lo anterior también respondía a los tiempos establecidos para entregar a la autoridad educativa nacional para la evaluación del PEFEN y de la radicación de los recursos para las entidades, de ahí que, en el estado de Veracruz, se consideró que el PEFEN debía estar concluido en el mes de mayo, ya que de eso dependía que se pudiera entregar en tiempo y forma para su respectiva evaluación, como se muestra en el siguiente esquema.

No. 21 Etapas del proceso de construcción del PEFEN 1.0



Fuente: SEV. Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal. PEFEN 1.0 Versión sintética

Un punto importante a destacar, es que, a partir de este momento, las direcciones estatales de educación normal también debían realizar su ejercicio de planeación, en dos niveles, tanto a nivel de entidad educativa, como a nivel general, es decir como Dirección que coordina actividades de desarrollo para toda la educación normal del estado. Ya no existían el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y el Plan Anual de Trabajo (PAT); ahora se denominarán Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal (ProGEN)⁴⁸ el cual debe ser construido por la Dirección de Educación Normal Estatal, y Programas de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN)⁴⁹ y debe haber tantos ProFEN´s como escuelas normales existan en cada estado, “de modo que se favorezca la definición de políticas y estrategias que permitan atender los principales problemas e incidir en la calidad de los aprendizajes de los futuros maestros” (SEP, Guía PEFEN 1.0, 2005)

Como se puede observar, una de las características fundamentales que se detectaron en el PIFI es el lenguaje; y es lo que se transfiere casi igual a las escuelas normales, ya que en el PIFI se considera ProGES y ProDES y en el PEFEN: ProGEN y ProFEN.

⁴⁸ De acuerdo con la Guía PEFEN 1.0 este “programa proporciona orientaciones de política para el conjunto del sistema de educación normal, y contribuye con la implementación de proyectos integrales a dar respuesta a problemáticas comunes de las escuelas normales”.

⁴⁹ Este programa “lo formula cada escuela normal con la finalidad de proteger sus fortalezas institucionales y, mediante un proyecto integral articulado, mejorar el desarrollo de las licenciaturas, la formación profesional y el desempeño de sus maestros, así como la organización y el funcionamiento del centro educativo”. Guía PEFEN 1.0

Así mismo también se elaboraron formatos que se debían llenar, un glosario detallado que permitiera lograr uniformidad en todas las escuelas normales, y especificaciones que debían poseer el PEFEN: ProGEN y ProfEN de cada estado, como se presenta a continuación:

Ejemplo del ámbito estatal

Políticas	Estrategias	Metas compromiso									
Lineamientos que orientan las acciones para alcanzar los objetivos y apoyan la toma de decisiones	Conjunto de acciones coordinadas que plantean políticas para alcanzar los objetivos mediante el cumplimiento de metas	Representación cuantitativa de los objetivos referida a un espacio-tiempo determinado.									
<p>La formación profesional de los docentes de escuelas normales en la entidad tendrá como prioridad a los profesores de tiempo completo.</p> <p>Las medidas que se tomen en cuenta para el desarrollo académico de los profesores, deberán desprenderse y estar en concordancia con el PEFEN y el ProGEN estatal, así como con el ProfEN de cada escuela normal.</p> <p>Los estudios de posgrado que realicen los docentes de tiempo completo de las escuelas normales, se deberán</p>	<p>Implementación de un Programa Estatal de Mejoramiento del Profesorado de educación Normal.</p> <p>Crear redes de colaboración con instituciones de educación superior nacionales e internacionales de prestigio que ofrezcan estudios de posgrado a los docentes de educación normal. Dichas instituciones y programas de posgrado serán avalados por la Subsecretaría de Educación Superior.</p>	Metas compromiso		2006		2007		2008		2009	
			No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
		Docentes de Escuelas normales que contarán con el perfil académico deseable	Licenciatura	9	5	15	8	15	8	18	10
			Especialización	3	2	3	2	4	3	4	3
			Maestría	3	2	3	2	3	2	3	2
Doctorado	3		2	3	2	3	2	3	2		

realizar en instituciones de educación superior, cuyos programas cuenten con reconocimiento académico																			
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Guía PEFEN 1.0, 2005:104

Con el cuadro anterior, la autoridad les “orienta” a las autoridades estatales en como plantear las metas concernientes a los indicadores que deberán trabajar con el profesorado, y la forma en que éstos deben mejorar su perfil académico, al que le llaman “deseable”, y que es uno de los rasgos distintivos de las políticas de la educación superior.

Así mismo, con relación a la planeación de la escuela normal (ProFEN), se transfirió lo relativo al perfil deseable del personal académico, en donde se les indica a las escuelas que planeen lo relativo al periodo comprendido entre el 2006 y 2009.

Metas compromiso que asume la escuela normal en el marco del PEFEN (fragmento)

Indicadores institucionales	Metas compromiso de la escuela normal							
	2006		2007		2008		2009	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Evaluación Institucional								
· Docentes que evaluarán el aprendizaje de los estudiantes mediante criterios, procedimientos e instrumentos comunes. Especificar licenciatura, asignatura y semestre								
· Servicio de apoyo a la docencia cuya calidad se evalúa. Especificar tipo de servicio								
Atención a estudiantes								
· Estudiantes que obtendrán resultados satisfactorios en el examen aprovechamiento académico (CENEVAL). Especificar licenciatura								
· Estudiantes que se atenderán mediante un programa de tutorías. Especificar licenciatura y semestre								
· Estudiantes que participarán en actividades complementarias. Especificar licenciatura, semestre y actividad								

Fuente: Guía PEFEN 1.0, 2005:153

Como se puede observar en este formato, también se incluye por primera vez en la educación normal lo correspondiente a tutoría a estudiantes de la licenciatura. Otro aspecto importante a destacar es el correspondiente con la terminología utilizada en el nuevo Programa en las

escuelas normales, por lo que también se incluyó en la guía PEFEN 1.0 un glosario, para que los normalistas empezaran a identificarse y utilizar un nuevo lenguaje, el lenguaje de la educación superior.

Glosario PEFEN 1.0

Término	Descripción
<i>Acreditación</i>	proceso de evaluación que determina la calidad de un programa o de una institución a través del uso de estándares predeterminados
<i>Certificación</i>	Proceso mediante el cual una entidad o asociación no gubernamental confiere reconocimiento profesional a una persona que ha obtenido ciertas calificaciones, predeterminadas por dicha entidad o asociación.
<i>Brechas de calidad</i>	Se refiere al resultado de un estudio comparativo aplicado al conjunto de las escuelas normales para identificar los rezagos y diferencias entre éstas sobre algunos ámbitos específicos, como: el avance de la aplicación de los planes y programas de estudio renovados de las diversas licenciaturas; los indicadores de desempeño académico de los estudiantes (tasas de aprobación, titulación, eficiencia terminal, etcétera; el grado académico de los docentes de la escuela; la conformación, la organización y el funcionamiento de las Academias y otros indicadores que consideren importantes.
<i>Programa Educativo (PE)</i>	Documento en el que se expone y regula el conjunto de actuaciones que realizarán el profesor y el alumno para alcanzar determinados y explícitos objetivos. Es el instrumento organizativo en el que aparecen explicitados con un orden secuencial y coherente los objetivos educativos, los contenidos de enseñanza, las actividades que se van a realizar en función del tiempo y de otros factores. Constituye el eje de la actividad educativa.

De esta forma se transfirieron los indicadores a los que Díaz Barriga (2008) alude cuando asevera que este tipo de programas responde más a una lógica racional que a un intento por mejorar los procesos educativos de las instituciones. La Acreditación y Certificación tiene que ver con la evaluación de Programas como lo han hecho los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), los Consejos de Acreditación de Programas de la Educación Superior (COPAES), que desde los años noventa se han dedicado a estas actividades en las IES. Resulta de llamar la atención, que, en el caso de las escuelas normales, no se puede observar claramente la pertinencia de esta transferencia, dado que los Programas Educativos de las escuelas normales fueron elaborados por parte de la Secretaría

de Educación Pública, y se implementan en todas las escuelas normales del país, por lo que no hay <cosa> que requiera de la Acreditación o la Certificación.

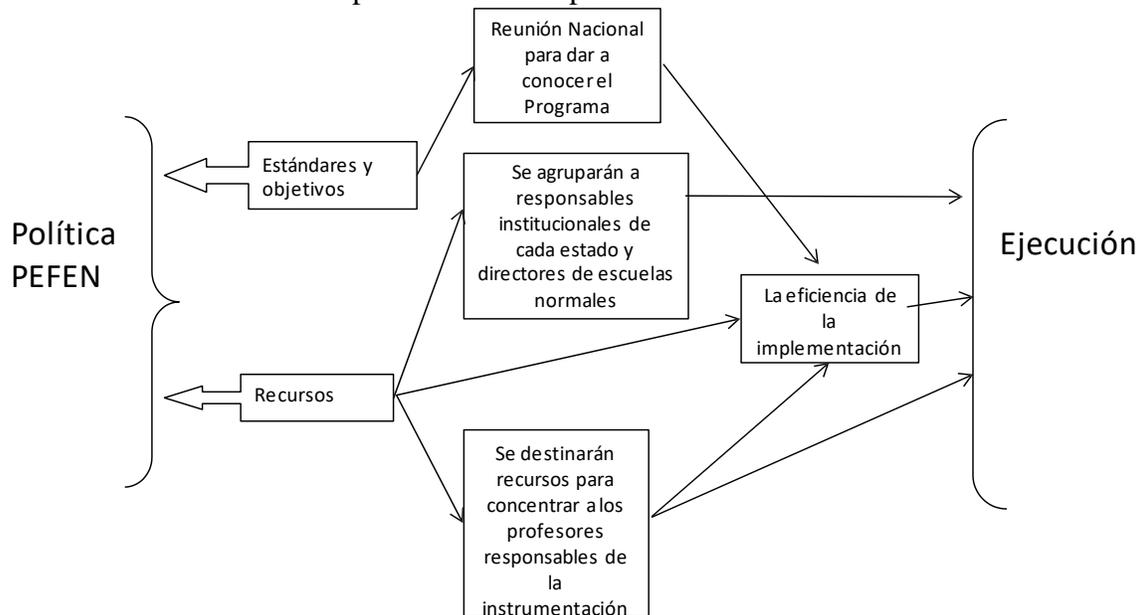
Otra situación que merece la pena señalar, es la que corresponde a los criterios que fueron establecidos para la entrega de los documentos PEFEN: ProGEN y ProFEN;

- El ProGEN es un documento en el que se integran dos proyectos integrales que la entidad desarrollará para atender los problemas académicos comunes o transversales de las escuelas normales, así como los de gestión en su ámbito de competencia y contendría 45 cuartillas:
 - 1 para la descripción del nivel de participación en la participación del ProGEN y del proceso seguido,
 - 10 para los resultados de la autoevaluación estatal respecto a la gestión del sistema de la educación normal,
 - 2 para la elaboración de políticas estatales,
 - 12 para la planeación de la educación normal (incluyendo cuadros de metas compromisos),
 - 2 para la contextualización del ProGEN
 - 15 para la formulación e integración de los proyectos integrales del ProGEN,
 - 2 para la consistencia interna del ProGEN y
 - 1 para las conclusiones
- El ProFEN es un documento en el que se describe el proceso de formulación de la planeación a nivel de la escuela normal, contendría un máximo de 45 cuartillas; que al igual que el ProGEN se detallaron, sólo que en el ámbito de la escuela normal.

De igual forma, Díaz Barriga mencionó en su estudio; el Programa al ser transferido, se constituyó “en una especie de camisa de fuerza institucional”, dado que las instituciones debían apegarse al número establecido de cuartillas a entregar; independientemente del tamaño de la escuela normal (matrícula, número de programas ofertados, docentes adscritos, etc.); reafirmando su lógica racional, así como el hecho de que para la federación lo más importante ha sido contar con ese criterio, basado en indicadores de evaluación; lo cual le permita actuar como mecanismo para negociación presupuestaria, más que para la mejora de los servicios educativos de las IES.

Finalmente, con relación a la implementación del Programa, se puede concluir que el Programa fue implementado de acuerdo al “*modelo básico*” de la *implementación de políticas* de Van Meter y Van Horn, el cual ha sido usado en el caso de implementación de las políticas, -en este caso de las educativas-.

No. 22 Modelo básico de implementación de políticas



Fuente: Elaboración propia basado en el Modelo de implementación de las políticas de Van Meter y Van Horn.

Con el modelo anterior, se muestra el proceso a través del cual se dio a conocer el Programa; en el cual, primero se realizó una Reunión Nacional, convocando para ello a representantes estatales, quienes serían capacitados para poder dar a conocer el programa; posteriormente se llevaron a cabo Reuniones Regionales, en donde participarían cuatro estados, como se mostró en la agenda de las reuniones. En las reuniones mencionadas participarían los directivos de cada escuela normal; en el caso del estado de Veracruz, la convocatoria señalaba la participación de un maestro destacado de cada escuela, que acompañaría a su directivo.

Una vez que las direcciones de educación normal estatales, junto con las escuelas que lo conforman tienen concluida su fase de planeación, los documentos se envían a la autoridad educativa nacional, para que el Secretario de Educación Estatal presente el documento de planeación respectivo.

CAPÍTULO V

DISEÑO METODOLOGICO DEL ESTUDIO

En este capítulo se presenta la ruta que se siguió para realizar el trabajo de investigación y el conjunto de herramientas utilizadas. Esta investigación se inscribe como un trabajo de investigación evaluativa, ya que este tipo de investigación se enfoca específicamente en el análisis de programas, productos, procedimientos u objetivos del ámbito educativo. En este sentido, McMillan y Schumacher (2011), plantean que existen tres razones principales para llevar a cabo este tipo de investigación: a) la planificación, b) la mejora o la justificación de procedimientos y c) la implementación o revisión de programas y/o productos educativos. Por lo anterior, la importancia de estudios de este tipo se centra en cuatro aspectos; 1) la formulación política; 2) la implementación de programas para realizar políticas; 3) la revisión política y 4) la evaluación de la eficacia y/o eficiencia política

Derivado de lo anterior, este trabajo se orienta a conocer la forma cómo se implementó un programa educativo, el cual se transfirió del subsistema de educación universitaria a la educación normal, como parte de las políticas de educación superior. Al respecto, es importante reconocer los alcances y las limitaciones del trabajo, por ello, cabe resaltar que, para el desarrollo del mismo, se delimitó al estudio del caso de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”, que es una institución emblemática del normalismo mexicano, y, además, por sus características y condiciones institucionales, puede ser representativo de lo ocurre en otras instituciones.

En este sentido, los instrumentos que apoyaran en la recolección de la información, son los que apoyan las investigaciones cualitativas, como son las observaciones, que en el caso de esta investigación se llevó a cabo una observación moderada, la cual se realizó a través de guiones de observación que permitieran identificar algunos aspectos de la vida cotidiana de los actores institucionales; así mismo se realizaran entrevistas, las cuales se ubican como entrevistas semiestructuradas, para las que se diseñaron guiones de entrevista, y finalmente se analizaron los documentos de la evaluación del PEFEN que dan cuenta de la conformación de indicadores establecidos.

Finalmente, se diseñó un esquema que sirvió para orientar el proceso sobre el impacto de la transferencia de políticas, definiendo las dimensiones y categorías de análisis, mismo que plantea las cuatro dimensiones sobre las cuales se sustentan las políticas educativas: planeación, evaluación, financiamiento y rendición de cuentas, y que son a través de las cuales se presentarán los resultados de este trabajo. A continuación, se desarrolla la ruta metodológica propuesta.

5.1 Tipo de estudio

De acuerdo al objetivo de este estudio, el interés principal está orientado a analizar el modo y los efectos que conlleva la transferencia de políticas educativas de la educación superior a la educación normal a través de un instrumento de política (PIFI-PEFEN), identificando los efectos que esto trae a la naturaleza de los servicios educativos de dicho nivel, específicamente en el caso de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”. Dicha investigación se inscribe en el ámbito de investigación evaluativa y análisis político⁵⁰. La importancia de estudios de este tipo se centra en cuatro aspectos; 1) la formulación política; 2) la implementación de programas para realizar políticas; 3) la revisión política y 4) la evaluación de la eficacia y/o eficiencia política. En el caso específico de este trabajo, el interés se centra en conocer la forma en que se implementa la transferencia de las políticas en distintos niveles educativos con naturaleza diferente, condiciones desiguales y con resultados que pueden ser considerados como incomparables. En este sentido, los estudios de análisis político permiten proporcionar información relevante para el diseño de políticas educativas y su implementación, los cuales sirvan para retroalimentar la toma de decisiones en el futuro.

El enfoque que regirá este trabajo será cualitativo, ya que describirá de manera explícita la recogida de datos y de procedimientos, así como la descripción detallada de los fenómenos a través de fuentes y evidencia, por lo que los instrumentos para la recogida de datos tienen que ver con lo que viven personas, así como de las observaciones realizadas por el investigador.

Este estudio tiene la variante de estudio político, dado que el fin último de esta investigación es poder realizar recomendaciones prácticas a los responsables políticos – directores, subdirectores, coordinadores, responsables de proyectos, etc.-, que participen como autoridad educativa en algún ámbito del entramado de la educación superior. El análisis político tiene como objetivos: investigar la elaboración de planes, decidiendo especialmente que temas educativos tratar; examinar la implementación de programas para llevar a cabo políticas y determinar su eficacia y/o eficiencia.

⁵⁰ De acuerdo con McMillan y Schumacher (2011), investigación evaluativa se enfoca en conocer el valor de un programa, un producto, un procedimiento o un objetivo educativo; por lo que este tipo de estudios busca la mejora de los procesos, de ahí que los resultados muestren como mejorar un programa, ayudar en su planificación, tomar la decisión de continuar o no con el programa, así como contribuir en la comprensión de los procesos psicológicos, sociales y políticos dentro del programa y las influencias externas que afectan al programa en cuestión.

Como se puede apreciar, existen tres colores que denotan el grado en que alcanzan en la evaluación, en donde los valores máximos alcanzados los representan en color verde, los valores que están intermedios y deben mejorarse los presentaron en amarillo y los valores que se encuentran ausentes o muy deficientes en las instituciones o estados los representaron con naranja-rojo, de ahí que le hayan bautizado con el nombre de colorama. Los indicadores que sustentan los niveles de satisfactorio, medio y no satisfactorio tienen que ver con los aspectos de cobertura, continuidad en el programa, actualización para la instrumentación del programa, Grado de cumplimiento en el desarrollo de los proyectos de mejoramiento, Nivel de incidencia de los proyectos de mejoramiento, entre otros.

En lo que respecta a este primer ejercicio de evaluación los resultados alcanzados por, la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen” fue un nivel medio, con 78 puntos como se muestra a continuación:

No.23 Resultados del colorama PEFEN 1.0

Escuela	1.1	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.10	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.10	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	Puntaje	%	
BENV "Enrique C. Rébsamen"	4	3	4	4	4	4	4	3	1	2	2	2	1	1	1	3	4	4	4	4	4	4	2	2	4	3	78	75.00%	
E.N "Juan Enriquez"	4	1	4	4	4	2	4	3	1	2	3	2	4	1	1	3	4	2	3	3	4	1	2	2	3	2	69	66.35%	
CREN "Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán"	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	4	1	3	4	3	3	4	3	93	89.42%
Normal Superior Veracruzana "Dr. Manuel Suárez Trujillo"	4	4	3	3	3	3	4	3	3	3	3	4	4	3	2	3	3	4	3	1	4	3	3	3	3	3	82	78.85%	
CESER "Luis Hidalgo Monroy"	4	4	4	4	3	3	3	2	3	3	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4	3	4	3	4	4	2	91	87.50%

FUENTE: Comparativo de Resultados PEFEN 2009.

Aunado a lo anterior, esta institución es un icono del normalismo mexicano, siendo la que encabezó la historia de las normales en el país. Actualmente es la institución que concentra el mayor número de programas educativos, la planta docente mejor formada y los estudiantes con mejores condiciones socioeconómicas. Por lo anterior, es la institución que puede identificar una de las formas en que implementó la política de transferencia.

5.3 Fuentes de información

La información analizada en este trabajo proviene de diversas fuentes. Con relación a las fuentes documentales primarias, se revisaron los documentos de planeación del estado y de la escuela seleccionada (PEFEN-ProFEN), así como documentos normativos como la Guía PEFEN 1.0, y el Reglamento Interno de la SEP, también se contó con la plantilla de docentes de la institución; y con relación a las fuentes secundarias, se revisaron informes, artículos, ponencias, ensayos y libros tanto referidos a las políticas educativas y su transferencia, como lo relacionado con la educación normal y su función.

Para la localización del material relevante relativo a los documentos de planeación se recurrió a la página web de la Dirección de Educación Normal del estado, y de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, con relación a información de la plantilla docente, se contó con el apoyo del Director en turno, en este caso, fue el Mtro. Fidel Hernández Fernández, quien tuvo a bien brindar todas las facilidades para realizar las actividades necesarias para esta investigación.

5.4 Estructura y metodología de análisis

Para poder conocer el grado de la implementación de las políticas de educación superior a las escuelas normales, se ha determinado realizarlo a través del siguiente instrumento de indagación, el cual considera los ámbitos de impacto de las políticas.

Educación Superior		Análisis de los procesos de cambio	Educación Normal Transferencia de políticas a partir de 2005	
Reformas a la educación superior	Instrumentos	<u>Ejes de análisis</u>	Reformas a la educación normal	Instrumentos
1984	SNI	Planeación	1996	PTFAEN
1990	CIEES	Financiamiento	2002	PROMIN
1996	PROMEP	Evaluación	2005	PEFEN
1998	COPAES	Rendición de cuentas	2008	CIEES
2001	PIFI		2010	PROMEP

Ámbitos de la política	Fundamentos de la política
<i>Planeación</i> Instrumento de política: PEFEN	La planeación es el primer instrumento que se puso en marcha para impulsar la mejora de las instituciones a través de apoyos suplementarios a su presupuesto ordinario a través de proyectos financiados por diversos programas.
<i>Evaluación</i> Instrumento de política: PEFEN, PROMEP, Programa de Estímulo al Desempeño Docente	A partir de la década de 1990, las políticas educativas se vincularon a una visión económica de libre mercado, por lo que se establecieron estrategias de evaluación de instituciones, de programas y de actores.
<i>Financiamiento</i> Instrumento de política: PEFEN, PROMEP, Programa de Estímulo al Desempeño Docente	Asimismo el financiamiento es un factor fundamental en las políticas vinculadas a la visión económica de libre mercado, ya que el planteamiento de mejora de la calidad se apuntala en un esquema de obtención de recursos económicos.
<i>Rendición de cuentas</i> Instrumento de política: PEFEN	Los recursos económicos (financiamiento) que se otorgarían son el resultado de haber mostrado el incremento de indicadores referidos a calidad.

Con la finalidad de contar con elementos que permitan orientar el trabajo de investigación, se diseñó un esquema que muestra lo que se pretende conocer y a quienes se les considerará como informantes clave, como a continuación se muestra:

Diseño de la política	Implementación	Resultados logrados
Para el caso de este estudio se considerará el PEFEN, primer instrumento de política transferido e implementado a las escuelas normales	Conocer cuáles son los juegos de la implementación que se presentan en las escuelas normales: -Desvío de recursos -Distorsión de los objetivos - Resistencia a los esfuerzos	Que las funciones de escuelas normales sean las mismas de las IES: -Docencia -Investigación

	<p>-Disipación de energías personales y políticas</p> <p>De acuerdo a los testimonios de: Directivos, Responsables de proyectos y Docentes.</p> <p>A través de las dimensiones consideradas en las políticas educativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Planeación *Financiamiento *Evaluación *Rendición de cuentas 	<p>-Difusión</p> <p>Que los docentes de las escuelas normales realicen actividades académicas, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Docencia *Investigación *Participación en congresos, foros, seminarios, etc. *Elaboración de artículos, ponencias, libros, que permitan incursionar en los procesos de evaluación docente. *Contar perfiles de posgrado
--	---	---

Esta es la estructura propuesta para poder llevar a cabo el análisis de los instrumentos de políticas que a partir de 1982 se han llevado a cabo en la educación superior, y los cuales, ahora la educación normal tiene que implementar. Aunque como se puede observar, las escuelas normales tienen un desfase de 13 años en la puesta en marcha de dichos instrumentos, por lo que es de relevancia mostrar lo que sucede en tres escuelas normales del estado de Veracruz durante el proceso de implementación de estos instrumentos de política, lo cual incluye a una de la normales más prestigiadas del país.

De acuerdo con Sampieri (2010), la investigación tiene alcances, los cuales orientan el tipo de estudio que se realizará; en este sentido el autor menciona cuatro tipos de estudio: el exploratorio, el cual trata de examinar un fenómeno poco estudiado, que nunca se ha abordado o que genera muchas dudas; este tipo de estudio permite identificar temas nuevos, desconocidos, nuevos problemas, identificar conceptos o sugerir afirmaciones o postulados. Los estudios descriptivos tienen como objetivo describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos, que permitan identificar las propiedades, características, comunidades, procesos; narra lo que sucede en contextos determinados, que permitan mostrar los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad o situación. Con relación a los estudios correlaciones, éstos asocian una variable (independiente) con otra (dependiente) que fue a

causa de la anterior, de tal manera que se conozca la relación o grado de asociación que existe entre dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto particular. Dichas correlaciones se sustentan en hipótesis sometidas a prueba. Finalmente, Los estudios de tipo explicativo van más allá de describir fenómenos o de establecer el grado de relación que existe entre los conceptos; estos estudios van dirigidos a reconocer las causas de los eventos y fenómenos físicos y sociales, es decir, tratan de explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o porque se relacionan dos o más variables.

Cabe mencionar que, aunque se han identificado los tipos de estudio según su alcance, puede que el estudio en cuestión presente dos o más tipos; “es posible que una investigación se inicie como exploratoria o descriptiva y después llegue a ser correlacional y aún explicativa” (Hernández, 2010:85).

Por lo anterior, este estudio es fundamentalmente exploratorio, ya que intenta explorar por primera vez lo que sucede en las escuelas normales del estado de Veracruz, a partir de que en año 2005 se reformó la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y se ubicó a la educación normal en la Subsecretaría de Educación Superior. Pero también es descriptiva, ya que busca especificar las propiedades, características y perfiles de los actores de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana, lugar donde se llevará a cabo la investigación.

5.5 Instrumentos de recopilación de la información

Para la recopilación de la información se han considerado tres vertientes que conformarán los elementos para el análisis informativo. Para ello, de acuerdo con Hernández (2010), el investigador recolecta información que le permite construir formas inclusivas para descubrir las visiones múltiples de los participantes. Las principales herramientas de que dispone un investigador cualitativo son:

Observación: la observación a diferencia de la actividad cotidiana de ver, implica los demás sentidos, implica adentrarnos con profundidad a las situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente; es estar atento a los detalles, sucesos, eventos e interacciones.

Existen varios roles que desempeña el observador en la investigación, dependiendo de los niveles de participación; por lo que la participación puede ser pasiva, moderada, activa y completa.

Para efectos de este trabajo, la observación que se realizará será moderada, puesto que sólo se participará en algunas actividades, no se mezclará completamente con los participantes, ni habrá presencia en todas las actividades institucionales durante el periodo de observación.

Entrevistas: las entrevistas se pueden definir como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otro (el entrevistado) u otras (entrevistados). En la entrevista, a través de las preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema.

En este estudio se trabajará con entrevistas semiestructuradas o abiertas, ya que se realizará una guía general de contenido, no obstante, se podrán incluir otras preguntas o cuestionamientos que permitan contar con mayor información dependiendo de las características del contexto y del ambiente social de cada institución.

Documentos: forman una fuente valiosa de información, nos ayudan a entender el fenómeno central de estudio. Le sirven al investigador para conocer los antecedentes de un ambiente, las experiencias vividas o situaciones y su funcionamiento cotidiano.

Para efectos de este trabajo se considerarán documentos grupales que servirán para complementar la información tanto de entrevistas, como de observaciones realizadas, así como para analizar el marco teórico. Algunos de los documentos que se analizarán serán los Programas de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) de la escuela considerada en el estudio, así como el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN 1.0) en la versión inicial, que se da en el año 2006, así como los consiguientes hasta el año 2012, para conocer qué elementos son permanentes en todos los documentos, los avances presentados, y consistencias encontradas; en los cuatro ámbitos de las políticas (planeación, evaluación, financiamiento y rendición de cuentas).

5.6 Muestreo

El trabajo de campo en este estudio es para conocer las experiencias y opiniones de diversos actores: directivos de las escuelas normales, responsables de proyectos institucionales y docentes de las escuelas normales. Los entrevistados se pueden ubicar de acuerdo con los criterios establecidos como se muestra en el cuadro No. 10.

Cuadro No. 10 Tipos de entrevistados en el estudio

<i>Entrevistados</i>	
Directivos de las escuelas normales	Directivos legalmente nombrados por la autoridad educativa, dependiendo de la estructura orgánica autorizada en cada institución.
Responsables de proyectos institucionales	Maestros responsables de proyectos institucionales, inscritos en el marco del PEFEN*
Docentes-académicos**	Docentes de tiempo completo, con antigüedad de 10 años en el servicio, 3 por cada licenciatura que ofrece la institución, que hayan participado o no en el PEFEN.

*Se hace la aclaración ya que en la escuela normal los proyectos que se plantean, en su mayoría deben estar inscritos en el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN-PROMIN).

** Esta diferenciación tiene que ver con la organización interna de las instituciones, puesto que existen docentes que no presentan carga-horaria, sólo tienen actividades de administración.

Cada uno de los sujetos de investigación reviste un interés muy especial para el presente estudio, ya que es importante conocer el grado de participación en los ámbitos de la política educativa, tanto de los directivos de la escuela normal como de los docentes en la participación de la planeación (PEFEN- ProfEN's), así como en el acceso al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) en la participación de Cuerpos Académicos (CA), en las evaluaciones externas de Comité Interinstitucional para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), instrumentos de política de la educación superior que actualmente se encuentran vigentes en las escuelas normales.

Las entrevistas realizadas en total fueron:

<i>Entrevistados</i>	<i>BENV</i>
Directivos de las escuelas normales	4
Responsables de proyectos institucionales	3
Docentes-académicos**	10

La estrategia que permitirá realizar el análisis de lo que ha sucedido en esta escuela normal del estado de Veracruz seleccionada desde que incorporan a la educación superior (2005) a la fecha, será a través del siguiente esquema:

No. 24 Propuesta de análisis metodológico

Ejes de análisis	Ámbitos de la política	Tratamiento de la información
La transferencia: Del PIFI al PEFEN	Planeación	Se analizarán los ejercicios de planeación de las escuelas seleccionadas, así como las evaluaciones a las mismas (colorama), además se considerará el financiamiento otorgado en el periodo investigativo, para distinguir elementos de continuación, las recomendaciones realizadas en las evaluaciones, conformación de equipos en las escuelas, etc. así como los avances encontrados en los mismos.
	Evaluación	
	Financiamiento	
	Rendición de cuentas	
La implementación:	Planeación	De las entrevistas realizadas a los sujetos de investigación se considerará por los actores, considerando cada ámbito, es decir: 1) Se analizará las respuestas de los directivos 2) Posteriormente se considerarán a los responsables de los proyectos y finalmente 3) Se analizará que dicen los docentes-académicos.
	Evaluación	
	Financiamiento	
	Rendición de cuentas	

Lo anterior permitirá orientar los resultados obtenidos y analizados en el proceso de análisis de esta investigación, resultados que se presentan en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO VI

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEFEN BENEMÉRITA ESCUELA NORMAL VERACRUZANA “ENRIQUE C. RÉBSAMEN”

En este capítulo, se presentan los resultados del trabajo de campo, mismos que dan cuenta de las características y condiciones bajo las cuales llevó a cabo la implementación del PEFEN en la Benemérita Escuela Normal Veracruzana.

Esta institución fue la primera escuela normal fundada en el país, misma que contó con una propuesta pedagógica sustentada en la visión europea. Para ello, se reunieron maestros que habían sido educados en dicho continente; además, también se tuvo todo el apoyo gubernamental para la puesta en marcha del proyecto educativo de la normal, destacando la construcción del edificio, dotando de los materiales y equipo necesarios para iniciar las actividades, así como la preparación del Maestro Rébsamen en distintas escuelas del país para tener mejores elementos teórico-prácticos.

Durante varias décadas, la escuela normal lideró proyectos académicos, haciendo propuestas para la formación de los futuros docentes. Su crecimiento académico requirió un crecimiento institucional, por lo que también contaba con el apoyo del gobierno municipal para contar con las instalaciones adecuadas a las necesidades de la época.

Por sus características y condiciones esta institución permite identificar en su máxima expresión el proceso de implementación y los efectos de la transferencia de políticas educativas en una de las escuelas normales más consolidadas del país, dando pie a comprender mejor la forma en que se llevan a cabo los procesos de implementación y transferencia de políticas hacia el subsistema de escuelas normales.

En este capítulo se abordarán las dimensiones identificadas en el análisis de las políticas, y que se encuentran inmersas en los instrumentos de política diseñados para la educación superior; por lo tanto, se presentarán algunos resultados encontrados acerca de la planeación, de la evaluación, del financiamiento y de la rendición de cuentas, una vez que se ha implementado el PEFEN en las escuelas normales, en particular, en la Benemérita Escuela Normal Veracruzana. Para ello, es de suma importancia contextualizar el lugar en donde se llevó a cabo el estudio, por lo que se iniciará mostrando a la primera institución formadora de docentes, la cual se ha caracterizado por contar con las mejores condiciones y características con que cuenta una escuela normal, así como ser una institución emblemática del normalismo mexicano y punta de lanza en propuestas académicas.

A continuación, se presentará las características y condiciones generales con que cuenta la institución, considerando de manera breve la fundación de la misma, lo que permitirá comprender la importancia de esta escuela normal y su impacto en los resultados de la implementación, y con ello, se puede contar con algunas ideas de lo que puede suceder en otras escuelas normales.

6.1 Características de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”

Esta escuela normal ha sido una institución emblemática del análisis y propuesta pedagógicas a nivel nacional. Desde su fundación contó con los apoyos políticos necesarios para su instauración, así mismo se conjuntaron una serie de condiciones que permitieron ser la cuna de ilustres pensadores ideológicos que plasmaron sus ideales educativos para la formación de los maestros de educación básica del país. Ello ha continuado a lo largo de los años, ya que sigue siendo una de las mejores instituciones formadoras del país, contando con la infraestructura necesaria para afrontar los cambios sociales y académicos, por ello actualmente es una de las que cuenta con el mayor número de programas académicos que se ofertan en el nivel, así mismo cuenta con una planta docente diversificada con perfiles profesionales que coadyuvan en las actividades académicas.

6.1.1 Su fundación⁵¹

En 1875 no existía de manera formal la formación de profesores, la enseñanza se daba principalmente en las iglesias y sólo se requería que presentaran un examen sobre las asignaturas que debían enseñarse. En el caso de Veracruz, en 1880 Don Apolinar Castillo asume la gubernatura de Veracruz, en esa época se implementaba la nueva Reforma Educativa en Veracruz a instancias de tres distinguidos maestros: Enrique Laubsher (alemán), Enrique C. Rébsamen (suizo) y Carlos A. Carrillo (mexicano). Los dos primeros maestros contaban con una formación de maestros normalistas –educados en europa-, el último tenía estudios de derecho y de pedagogía.

La concepción pedagógica de Laubsher y Rébsamen fue aplicada con éxito en Veracruz, creando en 1883 la escuela modelo de Orizaba y la Academia Normal fundada en la misma localidad; en donde ambos fueron catedráticos. Los exitosos trabajos de la Academia Normal de Orizaba fortalecieron los propósitos del entonces gobernador Juan de la Luz Enríquez por dar vida a un plantel que prepara con mayor amplitud y solidez para que ejercieran el magisterio veracruzano con renovadas técnicas pedagógicas; y es así como en

⁵¹ Información tomada de la Tesis: Los procesos de gestión y el PROMIN en las escuelas normales de Veracruz; Tercero, 2006, UV

1885 por encargo del gobernador Enríquez, el maestro Rébsamen elabora un proyecto para la creación de la Escuela Normal de Veracruz.

Para apoyar el proyecto, el gobierno del estado envió a Rébsamen a México a estudiar los trabajos que se efectuaban en la Escuela Nacional de Maestros, así como a Puebla y Guanajuato para conocer el funcionamiento de las que allí operaban. Ya de regreso a Xalapa, se aprueba la creación de la Escuela Normal Veracruzana por medio del Decreto número 37 del 24 de agosto de 1886, por el gobernador Enríquez. En esta iniciativa se establece que los cursos durarían tres años para los profesores de instrucción primaria elemental, y cinco para los de instrucción primaria superior; tendiendo derecho a ingresar quienes hubieran cursado cuando menos la instrucción primaria elemental y que tuvieran una edad mínima de 15 años; de igual modo se prevé la creación de la Escuela Primaria Práctica Anexa para la realización de ejercicios preparatorios para la futura labor profesional de los normalistas.

El gobernador Enríquez brindó a la entonces nueva institución un gran apoyo, acondicionándole un magnífico edificio -el ex convento jesuita de Xalapa- y dotándolo de todo lo necesario para su funcionamiento; asimismo nombró al Director de la institución, designando al Mtro. Rébsamen como primer Director.

El Mtro. Rébsamen junto con una comisión de maestros veracruzanos elaboran el plan de estudios, posicionando a la Escuela Normal Veracruzana en la institución con mayor influencia nacional en aspectos técnico-pedagógicos durante cerca de 20 años. Durante varias décadas los ajustes y modificaciones al primer plan de estudios de la Escuela Normal fueron mínimos. Es hasta 1932, cuando el entonces gobernador Adalberto Tejeda, convoca a integrar una comisión Técnico-Pedagógica que estudiara a fondo y formulara conclusiones para reformar la educación primaria y normal a fin de lograr una nueva y positiva orientación educativa que cumpliera las aspiraciones del proletariado veracruzano.

Dicha Comisión estuvo dirigida por el profr. Gabriel Lucio, participando Vicente Lombardo Toledano, Luis G. Monzón y José Mancisidor, entre otros; los resultados de estos trabajos sientan las bases científicas e ideológicas para la reforma socialista de la educación primaria; constituyendo un importante antecedente para la implementación de la educación socialista en México, a cargo del gobierno de Lázaro Cárdenas.

La reforma del plan de estudios de 1935 de la Escuela Normal Veracruzana fue completa: se construyó un nuevo edificio y se le dio a la institución una nueva orientación y organización. Se estipuló un estatuto orgánico que establecía que la Escuela Normal era una institución revolucionaria, además consideraba un perfil docente distinto al que en un principio se consideró. En 1940 sube al poder ejecutivo el Lic. Manuel Ávila Camacho, y la política pone al servicio de la Unidad Nacional la educación, rompiendo con la educación socialista. Pasaron más de dos décadas para que la Normal Veracruzana incidiera en la formación de docentes a nivel nacional, siendo en 1964, cuando el gobernador del estado

(López Arias), celebra un seminario sobre Educación Normal, en el cual la R. Junta Académica de la Escuela Normal Veracruzana presentó la *ponencia Estudios Relativos a la Reforma Pedagógica, Técnica y Administrativa*, en la que se expuso un plan de estudios con el que se ampliaba la carrera de Profesor de Educación Primaria a cuatro años de estudios.

En 1965, el Lic. López Arias aprobó y respaldó el proyecto curricular, además dotó a la institución con nuevas instalaciones de un moderno y funcional edificio, mismo que actualmente alberga a la misma, hechos que permiten la consolidación de la actual escuela normal. Posteriormente, en 1984 se inicia una nueva etapa en la vida de las escuelas normales a nivel nacional: se gestaba la propuesta de un plan de estudio único para todas las escuelas normales del país -tanto de sostenimiento público como privado-.

Finalmente, en 1996 las escuelas normales entran a una la última reforma integral que buscaría favorecer actividades de planeación institucional, para mejorar los servicios que se ofrecen en las escuelas normales, mejorando los procesos de capacitación docente y fortaleciendo los espacios y recursos materiales de las mismas; lo anterior se dio a través del PTFAEN. Una de las primeras acciones que se realizaron fue la reforma a los planes y programas de estudio, siendo el primero en cambiar el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Primaria (1997), posteriormente los de la Licenciatura en Educación Preescolar, Secundaria y Educación Física (1999) y finalmente el de la Licenciatura en Educación Especial (2004).

6.1.2 La BENV hoy

La escuela normal se encuentra ubicada en una de las principales avenidas de la capital del estado; Xalapa, lo cual es relevante dado que cuenta con todos los medios de comunicación (camiones, taxis, combis/peceras, etc.). Tiene un gran edificio con aulas para la docencia, se construyó desde 1965, pero que se ha ido modificando para poder atender las necesidades derivadas de la oferta educativa actual, Actualmente sus instalaciones cuentan con un edificio principal que tiene 38 aulas para docencia, así mismo otro edificio para oficinas, cubículos para maestros, espacios para asesoría a alumnos, también cuenta con una alberca, una ciclopista, una cancha de básquet y otra de fútbol. La escuela fue pensada como las escuelas de Europa, las cuales tienen escuelas anexas, mismas que tienen la función de poder conocer las necesidades de los niños, y estudiar las propuestas pedagógicas que se requieran, por lo que en esta institución existen cinco escuelas anexas: un jardín de niños, una escuela primaria, una escuela telesecundaria y dos escuelas primarias multigrado. A continuación, se muestra el edificio principal de las aulas.

Edificio aulas



Foto: Tomada de la página www.benv.edu.mx

Las áreas que se han acondicionado han sido para cubículos de estudio para los estudiantes, ya que los planes de estudio derivados de la reforma curricular de 1997, considera que el último año de estudios existan asesores (docentes) que orientarán y dirigirán el trabajo de los estudiantes normalistas que realizarán la práctica educativa en condiciones reales de trabajo, en conjunto con los profesores de educación básica (tutores), el cual servirá como servicio social y para elaborar el documento de titulación, mismos que han sido financiados con el PTFAEN y el PROMIN.

Además de los espacios mencionados, la BENV tiene una alberca, un auditorio, una sala audiovisual, una cancha de tenis, otra de fútbol, salones para la formación dancística y una ciclopista; espacios que aparte de ser utilizados para las actividades cocurriculares o extracurriculares⁵², son rentados a la sociedad en general; tanto para eventos políticos,

⁵² Las actividades cocurriculares son aquellas que no son parte oficial del currículum, sin embargo se encuentran ubicadas en el horario escolar, deben ser acreditadas y fortalecen la formación académica; y las extracurriculares son aquellas que fortalecen la educación del estudiantado en general, y se enfocan más a actividades deportivas y culturales, y cada institución decide cuáles impartir.

sociales o académicos (bailes sociales, congresos, encuentros deportivos, etc.), obteniendo con ello recursos adicionales para la institución.

Cabe señalar que esta institución es la única en el estado que cuenta con una escuela primaria anexa, en donde los estudiantes normalistas tienen la posibilidad de iniciar sus actividades de acercamiento a la práctica educativa, además de un jardín de niños experimental, un anexo de educación especial y un centro de educación inicial (guardería).

Centro de Servicios Bibliotecarios y de Informática



Foto tomada por la parte frontal

Otro aspecto importante en la formación de los estudiantes, es el que corresponde a la biblioteca, por lo que es de suma importancia mencionar que a partir del año 2003 se inauguró el Centro de Servicios Bibliotecarios e Informáticos (CSBI) de la escuela, el cual contempla un área de bibliografía braille, un espacio para atender a niños pequeños, un pequeño auditorio para la presentación de libros, y una sala de cómputo. Este Centro fue construido en un espacio fuera de la institución, en un terreno aledaño que fue donado a la escuela por el municipio de la localidad. El horario de atención del CSBI es de 8 de la mañana a 9 de la noche, y da atención a todo público.

La Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen” (BENV), con relación a programas educativos, en esta escuela se imparten cinco programas educativos, además cuenta con el mayor número de matrícula atendida en el estado, como se muestra a

continuación, ya que de los 4846 alumnos matriculados en el estado de Veracruz en el ciclo escolar 2010-2011, en esta institución se atienden al 27% del total de estudiantes normalistas⁵³:

No. 25 Matricula BENV 2010-2011

No.	Licenciatura	Matricula atendida 2010-2011
1	Licenciatura en Educación Primaria	301
2	Licenciatura en Educación Preescolar	312
3	Licenciatura en Educación Física	267
4	Licenciatura en Educación Especial	241
5	Licenciatura en Educación Secundaria con especialidad en Telesecundaria	188
Total		1309

Fuente: Benemérita Escuela Normal Veracruzana. Disponible <http://www.benv.edu.mx/ver/index.php/plan>. Consultado el 20 de diciembre de 2012

Lo anterior resulta relevante dado que uno de los criterios del PEFEN tiene que ver con la matrícula atendida, por lo que esta institución es la que más estudiantes atiende en todo el estado.⁵⁴ No obstante con relación al personal que atiende a dichos estudiantes, se puede mencionar que:

“El personal docente que labora en la institución hasta el año 2010, es de 323 docentes de los cuales 212 están frente a grupo y 111 docentes de apoyo académico, En cuanto al tipo de nombramiento o situación laboral, la BENV cuenta con personal docente de base y con adscripción temporal. Las funciones que realizan son principalmente de docencia: trabajo frente a grupo, planeación de clases, reuniones en grupos colegiados y evaluación de cursos impartidos. En promedio, los profesores atienden dos grupos al semestre lo que implica de 8 a 12 horas a la semana de trabajo docente. Las actividades de investigación y difusión son escasas; sólo existen iniciativas de algunas áreas, de quienes gozan de la prestación de año sabático para lo cual llevan a cabo un trabajo de investigación; o bien de trabajos de tesis para estudios de posgrado”.⁵⁵

⁵³ Datos de acuerdo a <http://www.siben.sep.gob.mx/pages/estadisticas>

⁵⁴ SEP (2002) Normas de Operación del PROMIN.

⁵⁵ Plan de Desarrollo Institucional 2010-2016, toda vez que se encontró dificultad para obtenerla de la propia institución, por lo que no se puede conocer la formación con que cuentan los docentes, cuántos docentes del total son profesores de tiempo completo y cuántos sólo tiene nombramiento por horas (1 hasta 19 hrs.) y cuántos

Es relevante señalar que el tema de los docentes es de suma importancia, ya que la rotación del personal en la institución es alto; una de las situaciones que se presentan es la existencia de maestros comisionados⁵⁶, o que se jubilan, o bien que dejan la docencia por actividades sindicales y hasta políticas, por lo que considero de suma importancia que el equipo directivo cuente con información lo más precisa posible en este rubro, lo que determinará además de establecer la carga horaria, las acciones que se tomarán para la formación continua.

Algo importante relativo a los docentes, encontrado en el trabajo de campo, es que la mayoría de los entrevistados cuentan con estudios de posgrado (maestría), no obstante, no se puede corroborar si son titulados o no; en la mayoría de los casos comentaron que los estudios los realizaron por cuenta propia, no contaron con apoyos de financiamiento; en algunos casos contaban con apoyo para asistir a las actividades académicas del posgrado.

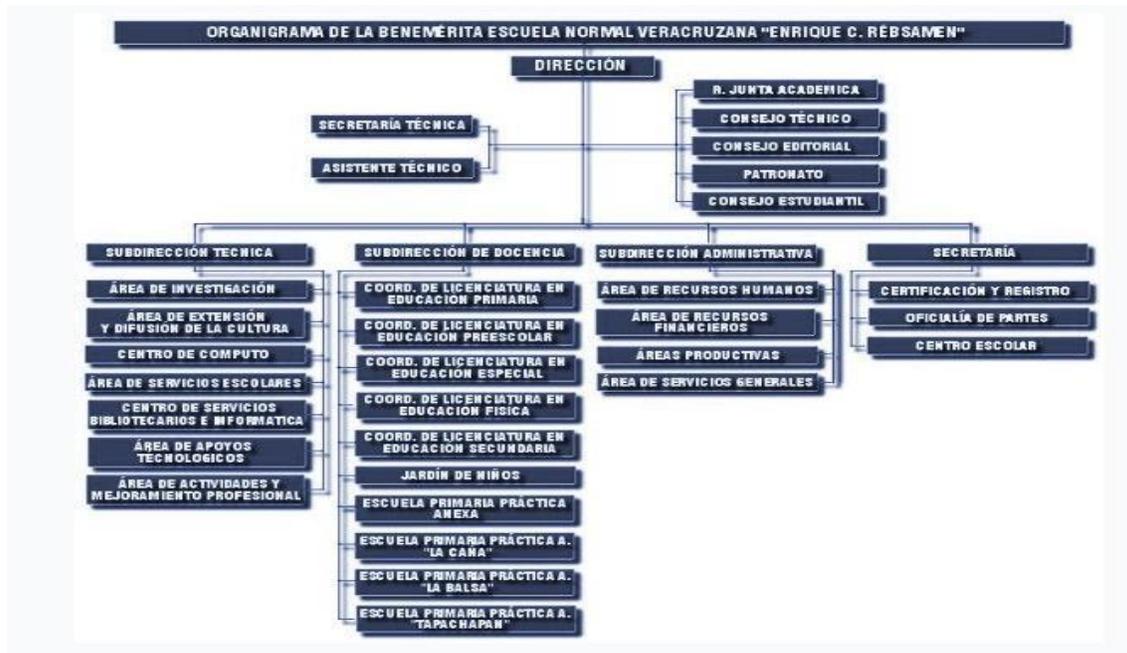
Otro asunto relevante que mencionar es en donde realizaron los estudios de posgrado, que de acuerdo a los entrevistados son instituciones de prestigio académico, con un alto nivel de exigencia, como son la UV, la Universidad Iberoamericana (Puebla), la Universidad Pedagógica Nacional (México) e incluso instituciones extranjeras; no obstante, después de concluir sus respectivos estudios son muy pocos los que incursionan en actividades de investigación y difusión del conocimiento, por lo general se dedican sólo a la docencia en la escuela normal. Una situación que llamó mi atención es que de los docentes que realizaron estudios de posgrado, es que además de contar con la formación docente (que son normalistas) también contaban con una formación universitaria (en diferentes áreas como sociología, pedagogía, etc.)

Si bien es cierto que esta institución cuenta con todos los apoyos financieros, de gestión y administrativos tanto por la autoridad educativa estatal y municipal, pareciera que también cuenta con el personal mejor preparado, como se podrá constatar el mostrar el perfil académico en las siguientes instituciones consideradas en el estudio; y eso es parte importante para entender que los logros académicos obtenidos en la BENV, son resultado de toda la serie de situaciones que prevalecen en la institución.

son lo que imparten cátedra en distintas licenciaturas. <http://www.benv.edu.mx/ver/index.php/plan>. Consultado el 20 de diciembre de 2012

⁵⁶ Los maestros comisionados son aquellos que tienen su plaza en otros subsistemas, ya sea en educación primaria, secundaria, telebachillerato, etc., pero que son comisionados para prestar sus servicios en este caso, en la escuela normal.

No. 26 Estructura orgánica de la BENV



Fuente: página institucional <http://www.benv.edu.mx/inicio/index.php/organigrama>

Como se puede observar en el organigrama, en quien recae toda la responsabilidad es en el Director, quien tiene muchas veces que estar pendiente hasta de los detalles más pequeños en el funcionamiento de la institución, mermando en varias ocasiones la atención prestada a cuestiones académicas o de gestión, por cuestiones administrativas y de autorización.

Cabe mencionar que esta estructura corresponde a la autorizada por las autoridades educativas estatales desde hace más de 30 años, la cual tiene una relación directa con los puestos autorizados para la erogación de sueldos y salarios para puestos directivos, por lo que el modificarla no es fácil, ya que implicaría una serie de cambios administrativos y de recursos, aunque es una tarea pendiente y una observación realizada por los CIEES a la institución desde el año 2009. Sin embargo, también es necesario hacer mención que actualmente existen áreas que se encuentran funcionando con la finalidad de que la operación de las actividades, los requerimientos implementados y las necesidades de los estudiantes puedan desarrollarse de mejor manera; es así como existe el área de tutoría, la Unidad de Estudios de Posgrado, entre otras.

Todo lo anterior forman las circunstancias que impactan en la implementación de las políticas transferidas a la educación normal, por lo que a continuación se presentará

precisamente como se llevó a cabo la implementación de las políticas mencionadas en esta escuela normal

6.2 La implementación del PEFEN en la BENV

A continuación, se mostrarán las dimensiones propuestas en la estructura metodológica, mismas que se sustentan en las áreas de las políticas educativas: planeación, evaluación, financiamiento y rendición de cuentas. En este apartado se mostrará el análisis de las entrevistas realizadas a los actores normalistas, de acuerdo con el guion de entrevista y la estructura metodológica planteada en el capítulo anterior.

En ese sentido, la primera dimensión considerada es la planeación, la cual, a través de ella consideraba impulsar la mejora de las instituciones de educación superior, a través de vincularla con apoyos suplementarios a su presupuesto. Posteriormente, en la década de los años noventa, se inició con la era de la evaluación, por lo que ésta se convirtió en una demanda a las instituciones educativas, impactando en los programas implementados. Así es como se convirtió al financiamiento como un factor fundamental que se derivó de los resultados de las evaluaciones, para finalmente plantear la importancia de la rendición de cuentas del proceso antes mencionado. Cabe destacar que es importante conocer la mirada de los distintos actores y la forma en que ellos vivieron el proceso de la implementación, ya que dependiendo de la posición que ocuparon en el momento de la implementación.

Por lo anterior, se inicia con el análisis del ámbito relativo a la planeación de la escuela, considerando lo que el Programa planteaba relativo a este ámbito y como es que se vivió en la BENV “Enrique C. Rébsamen”, para posteriormente desarrollar lo que corresponde a las siguientes dimensiones analíticas.

Finalmente, se presentará una mirada general de la implementación que permita identificar cuáles son los juegos de la implementación mayormente generados en esta escuela normal.

6.2.1 La planeación en la escuela normal

La planeación en las escuelas normales se inició de manera formal desde el año 2002, fecha en que se implementó el PROMIN, esta instituyó una forma distinta de trabajar en las escuelas normales, ya que “su objetivo central fue incidir en el diseño y operación de estrategias institucionales de gestión, orientándose hacia el desarrollo de formas participativas de las comunidades en los asuntos de la institución” (SEP-UAM, 2003, pág. 5), para ello, se intentó que los directivos de las escuelas normales conformaran un equipo

académico, el cual liderará los procesos de consulta y participación de los docentes en la elaboración del análisis FODA, con la finalidad de identificar las necesidades de su institución.

Lo anterior se dio como parte del paradigma que enmarcó la planeación en México desde la época de los años setenta, en el que se veía a la planeación como la estrategia del cambio desde el nivel institucional hasta el nacional. Con ello se pretendía que las comunidades académicas cambiaran sus formas de trabajo, lo anterior con el diagnóstico que sustentaba el PTFAEN, en el cual se identificó la poca o nula participación de la comunidad normalista en los asuntos de gobierno.

En concordancia con lo establecido en el PME, se impulsó la planeación estratégica, por lo que el PROMIN-PEFEN representó el instrumento de política que establece un conjunto de metas a las que las escuelas normales deben trabajar en torno a ellas. Uno de los objetivos trazados en el PROMIN se orientaba a impulsar la participación de la comunidad normalista, ya que partían del supuesto de que, para obtener transformaciones en los procesos de gestión de las instituciones, su éxito dependía del <convencimiento de los involucrados>; de ahí la importancia de que la comunidad conozca y comparta la propuesta en cuestión.

Para lograr las metas establecidas en el PROMIN, se requería de la participación de la comunidad; sin embargo, esta actividad recayó principalmente en el equipo directivo, incluyendo mandos medios como coordinadores de licenciatura, presidentes de academia; pero principalmente al cuerpo directivo; director y subdirectores, así lo perciben algunos docentes: *“como era el trabajo de planeación, lo hacía el personal directivo, realmente a la base no llegó, no había ese proceso de consulta, mesas de trabajo” (d,m,26).*

Incluso, algunos directivos que fueron entrevistados aludieron a que se enteraron del programa hasta que fueron elegidos como funcionarios, ya que como docentes se dedicaban a las actividades de docencia;

“yo me enteré cuando estuve como personal directivo en esta administración, cuando el Director pidió que hiciera un informe de planeación, se nos compartiera la información que tenía el área y la encargada que era la maestra Mirna Hernández había estado en México con la información anterior, y con unas diapositivas mostraba la escuela donde aparece en rojo, en que niveles esta evaluada, y ahí me enteré”(d,m,26)

Para que la comunidad normalista pudiera participar, lo primero que se necesitaba era del conocimiento de los mismos; por lo que, en el caso de esta institución, los mecanismos de difusión utilizados han ido variando, no obstante, en un principio sólo la realizaban los mandos medios y directivos:

“primero, como se trata de recursos económicos, de aplicación de recursos económicos, las normales tienen que hacer proyectos académicos pero que tiene que ver con esa dotación, entonces la interpretación primera de los directivos de la escuela, fue que que viniera, y desde la Dirección de Educación Normal invitaban al Director y al Subdirector Administrativo y no al académico... les dan la guía que había editado Normatividad... les explican que vamos a cambiar a esta dotación de recursos de PROMIN a un sistema distinto... parecido pero más normado de aplicación de los recursos” (f,m,28)

Esto puede deberse a varias cosas; la urgencia en los tiempos de entrega, la disposición de los docentes –con relación a la dedicación de horas y/o los intereses personales-, así como la relación interpersonal de los compañeros. Aunque en este momento de la transferencia no se les dio a conocer a los normalistas que a partir de ese año las escuelas normales se ubicaban como parte de las IES, y lo que ello implicaba, algunos docentes tenían de manera intrínseca el conocimiento de ello, ya que quienes habían estado en la escuela desde el 84, sabían de que las normales se perfilaban como IES, ya que al cuestionarles si sabían lo que implicaba ser una institución de educación superior, algunos docentes comentaron;

“No vía de directivos, no Dirección de Educación Normal, pero en diferentes foros ya uno sabía que se estaba desde el 84 incorporando a la educación superior, que las actividades sustantivas tenían que cambiar... que estaban ahí puestas de la educación superior” (d,m,29)

No obstante, también existe otro grupo de docentes que alude que no se tenía claridad de que las escuelas normales ya pertenecían a la educación superior, mucho menos lo que ello implicaba;

“La verdad aquí no tengo claridad... textos que me toco leer seguramente aquí en la escuela, otros recuerdo mucho a la mtra. Mirna con varios textos que nos compartió, investigaciones que ella hacía y que siempre fue muy puntual en señalar que a partir de que la escuela forma parte de las IES, siempre es un referente... sobre todo a la mtra. Mirna” (d,m,12)

Con relación a la participación en los programas institucionales, ésta se reduce a la obligación que tienen las personas quienes se encuentran ocupando un puesto como parte de la gestión, tal pareciera que esa es una de las funciones al ser coordinador, y por lo tanto se ven obligados a <participar> en la elaboración de los proyectos que se presentan al programa. Sin embargo, la participación en el PROMIN-PEFEN suele entenderse de otras maneras, por ejemplo, para algunos su participación en la planeación también es entendida como atender a la petición de ser parte de las personas que son entrevistadas en los procesos de evaluación, además sólo participaban si se sentían obligadas a ello, ya que no lo consideran parte de sus actividades como docentes;

“si ya he participado... cuando yo me incorporo a educación física el mto., el encargado de la coordinación de educación física me pone en una lista para ser

entrevistado, vinieron un grupo de entrevistadores como parte de los trabajos que se iban a realizar del ProFEN” (f, h, 7)

Como puede observar, la participación aún es dirigida por las autoridades, los docentes la realizan a petición expresa de quien en ese momento se encuentra en las funciones directivas. Y aunque desde la autoridad educativa se realizaron esfuerzos por difundir el PEFEN y su operación, los directivos de esta institución elaboraron un manual con la información necesaria para la elaboración de los proyectos que podían financiarse desde el el ProFEN; no obstante, no todos los docentes lo recordaban

“pues nos dieron indicaciones generales para la elaboración de los proyectos, incluso ... no recuerdo, pero creo que si nos hicieron llegar los requisitos, creo que fue la Dirección...” (d,m,12) (Ver anexo 3)

En lo que respecta a los docentes de las escuelas normales, éstos conciben que sus funciones son la de la docencia, ya que otras actividades que se realicen en la institución las ven como que no les corresponden; esto tiene su justificación en el surgimiento de la educación normal, el cual era <formar a los educadores para la educación primaria>. De ahí que su actividad sustancial es la formación (docencia), las otras actividades consideradas en la educación superior (investigación y difusión) no las consideran como parte de las funciones.;

“yo no participaba, si escuchaba que la coordinadora, compañeros involucrados al PROMIN, pero a mí no me tocó participar en PROMIN, fue hasta el 2005 que fui funcionaria que ya me tocó trabajar con el ProFEN, los proyectos, las guías famosas... aunque aquí en la escuela muchas actividades gruesas las organiza desde arriba... la estrategia de la escuela es que tenían como un equipo base, y ese equipo base es el que se dedicaba de lleno a la preparación... el concentrado de todos los proyectos” (d,m14)

De hecho, los docentes que no han tenido ningún puesto directivo ni de mandos medios, aluden a que las actividades de planeación institucional les corresponden a los directivos, ellos sólo atienden la docencia;

“a mí no me tocó, en las actividades que nos convocaban, yo siempre he estado con grupo y llevando el área de titulación, entonces tengo muchos años con esto, lo que iba surgiendo de estos procesos, de éstas actividades (refiriéndose al PROMIN-PEFEN) yo me quedaba en la parte docente, siempre como docente o con las actividades administrativas de titulación, no me tocó participar en esos momentos... yo al margen de esas actividades” (d,m,17).

La participación es uno de los propósitos y la filosofía del programa, no obstante, lo anterior demuestra que poco se ha logrado en la difusión del conocimiento del programa, que quienes más participan son las personas que se encuentran en ese momento como coordinador, directivo responsable de alguna oficina medio dentro de la organización.

Aunado a lo anterior, aunque la planeación es uno de los ejes fundamentales de la formación de docentes, y se considera parte primordial del trabajo docente, sobre todo en lo que corresponde al área de acercamiento a la práctica desde el primer semestre, ésta parece que en algunos casos la reducen a un cronograma de actividades que les indica las fechas en que se hacen las actividades, pues es en lo que finalmente basan sus acciones cotidianas;

“... iniciando el semestre, nosotros ya tenemos, obviamente antes de que inicie, ya tenemos la planeación aquí, desde el equipo de la coordinación, para definir este que es nuestro cronograma de actividades, el cronograma de actividades nos permite en una hojita tener la planeación de lo que hace un ratito te mostraba aquí con todos los procesos” (f,h,7)

Una vez que concluyó el proceso de difusión del programa por parte de la autoridad federal y estatal, cada institución debía organizarse al interior para difundir y diseñar su correspondiente ProFEN. En el caso de esta escuela las principales estrategias o medio de difusión, fueron basados en mesas de consulta; no obstante, esto dependía de la persona que estaba a cargo del área de planeación;

“... a la actual administración pues la verdad es que la administración era nueva, éramos totalmente nuevos para este proceso se habían nombrado nuevos jefes para todas las áreas, el responsable en ese momento del área de planeación quien determina como encargada del área correspondiente, las estrategias correspondientes para poder precisamente constituir dicho Programa, y bueno, lo que se hizo, fue distribuirnos por Licenciatura y cada Licenciatura empezó a rastrear como un antecedente histórico que es lo que se había hecho antes, empezamos a trabajar con el Programa anterior, nos dan justamente esto, mira una guía para poder manejar, maniobrar, pero tenemos una de insumos por acá ... todo lo que tiene que tener la simetría con el programa, no, bueno eso así lo entiendo, te quiero insistir que no es mi fuerte es el fuerte de planeación y del área administrativa” (f, h,7)

Con relación a los mecanismos de difusión y elaboración del programa, en la mayoría de los casos, se les dio indicaciones de cómo llenar formatos, en otras se les proporcionó la guía PEFEN para que la estudiaran y en otras sólo les pedían información;

“nos dan justamente esto, mira una guía para poder manejar, maniobrar, pero tenemos una de insumos por acá, que son todas aquellas que ves de aquel lado, que son las carpetas, programas, oficios de carga todo lo que tiene que tener la simetría con el programa, no, bueno eso así lo entiendo, te quiero insistir que no es mi fuerte es el fuerte de planeación y del área administrativa” (f,h,16)

“me tocó participar en la escuela, en el 2009 empezó y yo estaba de coordinadora, me tocó hacer con mis compañeros...yo por ejemplo revisé todo el cuadernillo y clasifiqué, estos pertenecen al área de tal, éstos a otra, y entonces se los mandé y les

dije: contéstamelo desde tu experiencia y búscame tus evidencias, de alguna manera si los aislé, no les dije en conjunto, yo al conocer la estructura del trabajo, lo dividí así, pero fue más rápido y ya me tocó concentrar el trabajo...”(d,m,16)

Al principio de los procesos de planeación, la escuela entro en una vorágine que les obligó a solicitar una serie de actividades. Los coordinadores del programa en turno dieron por hecho que todos los docentes sabían realizar un proyecto académico, por lo que una de las indicaciones para atender los requerimientos de la autoridad estatal-federal en la entrega de su documento de planeación fue que desde las áreas o coordinaciones en donde laboraban realizaran un proyecto académico. Como resultado de lo anterior, se generaron una serie de documentos, desvinculados, con distintos enfoques y orientaciones. Ello complejizó la tarea en la entrega de un documento de planeación institucional, no obstante, con la experiencia, se tomaron decisiones que cambiaron las estrategias, para que pudieran <responder> eficientemente a los requerimientos establecidos;

“hace dos años de repente teníamos millones y millones, por decirlo de alguna manera de proyectos y los queríamos meter, y no cabían, porque no tenían mucha correspondencia con el objetivo, el objetivo estaba desfasado con la meta, etc., y ahora sí es como el esqueleto, en el esqueleto ya están trazadas, identificadas plenamente los objetivos de la institución, cuales son las actividades que se tienen que realizar y para alcanzarlas, entonces ya nada más hacemos el proyecto en función de esto, y ahora ya todos los proyectos tienen cabida en el proyecto general” (f,h,7)

Otra de las situaciones que se ha presentado con relación a los procesos de planeación, es el que tiene que ver con la retroalimentación, incluso el personal de mandos medios desconoce los resultados de la evaluación del Programa;

“yo he participado con una colaboración hacia la coordinación, porque yo pertenecía a un área, yo estaba en el área de evaluación y desde ahí se nos pedía que tratáramos de hacer proyecto, nos platicaron a grandes rasgos en qué consistía, que primero se hacía de coordinación luego de todas las instituciones después se juntaba con todas las normales y ya salía un proyecto general de estado, se tenía que ir a México y ahí se trababa de... a través del diálogo y de demostrar las necesidades... lograr los beneficios para las instituciones, yo apoyé en hacer proyecto, pero después por el estilo como se llevaban las cosas, se formó un grupo que era el que iba a revisar los proyectos, y después faltaba comunicación, y siempre ha faltado, no nos comunican si nuestro proyecto ganó, si va a la siguiente etapa, si fue hasta la federación, y de regreso menos, yo no entendía como era eso de las etapas hasta que llegué a otro nivel administrativo, tampoco fui parte de los que revisaban los proyectos, pero estaba más cercana-en el año 2011 la maestra estuvo como coordinadora de licenciaturas-, y ya me enteré que es porque entregan por porcentajes los proyectos, o sea, puede haber un proyecto que saca el 100 en apoyo económico, y otro saca el 20, y con ese 20 ya

no puede hacer nada, por eso es que hay que volver a rehacer los proyectos, de tal manera que se puedan fusionar algunos y algo les toque (de los recursos autorizados), así ha estado operando aquí” (d,m,16)

Lo anterior, ha generado incertidumbres, descontentos y desánimos entre la comunidad, ya que al no contar información que les permita ser reconocidos en esa ardua labor de trabajo que requiere el programa. En ese sentido, se puede inferir que este puede ser uno de los factores por los que los docentes no se involucran, y se lo dejan a los directivos, ya que ellos son los que detentan la responsabilidad formal para responder ante la autoridad educativa, ya sea estatal o federal.

Cabe mencionar que los alumnos en esta escuela tampoco participan en los procesos de planeación, aunque se puede decir que existe de manera formal un cuerpo estructurado que permite que éstos puedan incidir en la toma de decisiones institucionales, los cuales han logrado ocupar un lugar incluso para la elección de directivos, en el caso del PROMIN-PEFEN, estos se encuentran ausentes; ni las Reglas de Operación consideran a los estudiantes, ni éstos han ejercido su derecho y obligación a participar;

“los alumnos tendrían derecho también a hacer proyectos, los maestros y no sabían, los alumnos ignoraban que ellos podían armar un proyecto, que siempre están que quieren salir, bueno, pues armen un proyecto donde trabajen y también puedan pasear, pero que tenga su justificación, y eso no sabían, creían que siempre tenía que hacerlo un coordinador u otras personas” (d,m,16)

Uno de los factores importantes en el proceso de la implementación, es el que se refiere a la adopción de un nuevo lenguaje, ya que de esto depende que los actores puedan incursionar en el nuevo contexto de la educación superior; sin embargo, esto no se ha logrado, ya que aún no se cuenta con la claridad para identificar cada uno de los términos, aún y cuando desde la guía PEFEN 1.0 se consideró incluir un glosario de términos;

“es lo que yo te digo yo no... era PROGEN y ahora es ProFEN y... luego es PEFEN y son varias cosas que hay no, son son.. que en plano de lo personal, si definitivamente es bastante nuevo para mí... yo tenía mas o menos la idea porque el otro es el lo hace la DEN y el otro lo hace la Secretaría y otro es el que hacemos nosotros, es correcto?” (f,m,7).

En efecto, existe una confusión en lo que corresponde a los procesos de Planeación, ya que hay una serie de siglas nuevas que deben manejar y no precisan lo que corresponde a la planeación, por lo que involucran otros procesos de evaluación con los de planeación;

“cuando yo me incorporo a educación física el mtro., el encargado de la coordinación de educación física me pone en una lista para ser entrevistado, vinieron un grupo de entrevistadores como parte de los trabajos que se iban a realizar del ProFEN, en aquel entonces era ProFEN” (f,m,16).

Aunque la finalidad de la planeación se basada en el enfoque estratégico, con el propósito de atender las necesidades detectadas para mejorar los procesos, este objetivo se desvirtúa totalmente, ya que al ligarla al financiamiento ésta solo se vuelve un llenado de tablas, con indicadores, ejes etc., a los que deben atender si la escuela quiere hacerse acreedora del financiamiento extraordinario;

“...la tabla que nosotros tenemos, lo que se va poniendo dependiendo el llenado del Programa, hay un indicador que se desprende de un eje que seguramente toca, bueno, no seguramente, ¡toca con los intercambios! Y este esto es lo que llevo hasta ahorita... en alguno de los ejes cae, no lo recuerdo en este momento, creo que es en el quinto y ahí en el desglose muy puntual... si el indicador o la pregunta detona de ahí... ahora sí es como el esqueleto, en el esqueleto ya están trazadas, identificadas plenamente los objetivos de la institución, cuales son las actividades que se tienen que realizar y para alcanzarlas, entonces ya nada más hacemos el proyecto en función de esto, y ahora ya todos los proyectos tienen cabida en el proyecto general,” (f,h,7)

Actualmente se percibe un malestar generalizado por parte de quienes han estado participando en distintos momentos desde que se inició el programa, ello debido a que en el caso de Veracruz el problema económico derivado del mal gobierno que estuvo a cargo de Javier Duarte, ocasionó que incluso los recursos destinados de la Federación a las escuelas normales también se “desapareciera”; además, el programa requiere de una serie de situaciones que se deben realizar por quienes participan; es decir, se requiere de una dedicación en exceso de tiempo para la planeación.

“Yo recuerdo hace dos años y medio que estábamos precisamente en lo que es el PEFEN, heee salíamos 2-3 de la mañana durante dos semanas, porque además los tiempos para la realización del programa son muy cortos y son de hoy para una semana” (f,h,16)

Así mismo, impacta en las relaciones interpersonales, ya que cuando solicitan información a los coordinadores o jefes de área tienen que cuidar como lo hacen, ya que incluso se han dejado de hablar, en lugar de “cooperar” con la información solicitada, algunos docentes aluden a que los están fiscalizando o se sienten agredidos, por lo que el desánimo por parte de los docentes en este momento no se puede ocultar.

“Los docentes están molestos, porque desde el año 2013 fueron beneficiados con recursos de beca PRODEP para realizar sus estudios de posgrado, sin embargo por las cuestiones de la radicación de recursos a la Secretaría de Finanzas del estado, estos no fueron canalizados, y en la administración de Duarte, dejaron de llegarles a los maestros, y algunos se encontraban estudiando fuera del país” (f,h,12)

Como se puede observar, la planeación implica una serie de situaciones y exigencias que los actores de las escuelas normales debían cumplir, no obstante, la planeación está ligada a la siguiente dimensión, que es la evaluación, ya que para poder otorgar el tan anhelado “financiamiento”, la autoridad educativa estatal realizaba la evaluación a los documentos de evaluación que eran presentados por las escuelas normales y la autoridad educativa estatal, como se presenta a continuación.

6.2.2 La evaluación en la escuela normal

La evaluación es uno de los ámbitos de la política educativa, este ámbito se creó con la finalidad de conocer los procesos que se dan con relación a la planeación y el financiamiento otorgado por los diferentes programas que atenderán áreas de las instituciones de educación superior. El PROMIN, desde su implementación en el 2002, destinó recursos a cada una de las escuelas normales, lo que traía consigo la realización evaluaciones externas, así mismo se han realizado otros ejercicios de evaluación: CIEES, Evaluación docente, etc. De acuerdo con Santos Guerra, la evaluación apoyará en entender lo que se realiza y así poder mejorar los aspectos de un proyecto educativo, de tal manera que sea un insumo para retroalimentar la planeación, no obstante, existe un desconocimiento en cuanto a los resultados. En esta institución se llevan a cabo varios tipos de evaluaciones, desde las evaluaciones internas a los docentes, hasta las evaluaciones externas por parte del POMIC-PEFEN. En cualquier situación se lleva más a cabo como un requisito que se debe cumplir, más que como un insumo para la mejora de los servicios educativos o para la toma de decisiones;

“Aquí después de cada semestre se hace una evaluación a los docentes... la contestan los alumnos... la procesa el área de evaluación y los resultados son entregados a los docentes en sobre cerrado” (f,h,25)

Con relación a la evaluación del POMIC-PEFEN, ésta es un poco más conocida, sin embargo, tampoco existe claridad del sentido de dicha evaluación, pareciera que lo que recuerdan es que le dicen colorama y que es muy visual, pero no se cuenta con mayor conocimiento acerca de lo que representa;

“bueno, dan a conocer el colorama, que es una herramienta muy visual, inmediatamente le dicen a uno, aquí te falló, pero hay que poner a decidir a las personas de la normal si funciona un proyecto...no desmerezco el trabajo de los maestros de las universidades, pero es otro mundo, una escuela normal es una escuela de básica pero en grandote, porque pensamos y reaccionamos como ellos, no lo podemos evitar, nuestro trabajo es con ellos” (d,m,16)

Por ejemplo, en las evaluaciones que se realizan, se les asigna a las escuelas un puntaje, el cual es desglosado con el colorama. A continuación, se observa los puntajes obtenidos por las escuelas del estado en las tres primeras emisiones del programa.

No. 27 Puntaje logro obtenido PEFEN

Entidad	PEFEN 1.0	PEFEN2.0	PEFEN 3.0
PEFEN	62	96	101
ProGEN	65	86	67
Escuela Normal Superior Veracruzana “Dr. Manuel Suárez Trujillo”	73	94	89
Escuela Normal Superior Federal para Cursos Intensivos en Veracruz	No participó	54	No participó
Escuela Normal “Juan Enríquez”	60	63	65
Centro Regional de Educación Normal “Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán”	64	66	55
Centro de Estudios Superiores de Educación Rural “Luis Hidalgo Monroy”	45	92	77
Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”	89	99	84

Fuente: SEP. (2006) PEFEN 1.0

Como se puede prestar atención, los puntajes obtenidos por esta institución muestran que la institución que ha obtenido el mayor puntaje es la Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”; en este reporte no se puede percibir cuales son los aspectos que permitieron alcanzar dicha puntuación. Para ello, la SEP diseñó el colorama, el cual a través de tres colores muestra aquellos aspectos que la escuela tiene como fortalezas, así como aquellos que requieren de mayor atención.

Referente a los resultados de las evaluaciones obtenidas del PROMIN-PEFEN, tampoco son dados a conocer a la comunidad normalista, aunque existen canales que pudieran aprovecharse para difundir dichos resultados; por ejemplo, en esta institución existe un boletín institucional que se emite semanalmente, además hay tableros de avisos en los cuales se puede difundir la información respectiva, parece que así como los procesos de planeación son responsabilidad del cuerpo directivo, los resultados de los mismos también son exclusividad de los directivos

“pues yo me enteré cuando estuve como personal directivo, cuando el área de planeación, el Director pidió que se rindiera un informe, que se nos compartiera la información que tenía el área, la encargada...había estado en México con la

información anterior, hizo unas dispositivas de la escuela donde aparece en rojo, en que niveles está evaluada, y ahí me quede...” (d,m,28)

En las evaluaciones se dan recomendaciones acerca de los aspectos considerados en las políticas de educación superior, y uno de ellos son los intercambios académicos, los cuales no eran considerados como parte de sus actividades en la escuela normal; por lo que con el PEFEN se pone “como recomendación” que deben realizarlos, pero no es una de las prioridades o necesidades detectadas por la comunidad normalista. Simplemente hacen lo necesario para poder atender a lo que <deben realizar> como parte de las recomendaciones, de tal como que cumplan con los indicadores del programa;

“si ProFEN hace recomendaciones de los intercambios nacionales, internacionales, entonces yo al ver la recomendación de este, yo tengo que establecer dentro de mi planeación, la indispensable incorporación de la licenciatura a un intercambio, no hay condiciones desde mi perspectiva para generar uno para telesecundaria de carácter internacional, entonces me voy a lo que hay y lo que hay es interhome, me voy a interhome, y logramos con docencia y con la tutora Santillan, establecer algunas negociaciones y meter por primera vez a la licenciatura, y bueno desde mi perspectiva atendí a la recomendación, si bien es cierto, el programa no tiene recursos, pero académicamente si fue atendida la recomendación de que la licenciatura tuviera un intercambio de esa naturaleza” (f,h,7)

Otro de los aspectos que son considerados en la evaluación de las normales a partir de que pertenecen a las IES, es la evaluación de los CIEES, la cual se llevó a cabo en el año 2009 en esta institución; esta evaluación se enfoca a valorar los programas, en este caso de licenciatura principalmente, ya que los programas de posgrado apenas empiezan a gestarse. Para poder llevar a cabo este ejercicio de evaluación, la institución debía de preparar algunos compendios, por lo que llevaron a cabo algunas estrategias para poder informar a los pares. Así mismo, se les pedía a algunos docentes que participaran en las entrevistas que iban a realizar los pares evaluadores, no obstante, no se les dio mayor información al respecto;

“me tocó participar en la escuela, en el 2009 empezó y yo estaba de coordinadora, me tocó hacer con mis compañeros...yo por ejemplo revisé todo el cuadernillo y clasifiqué, estos pertenecen al área de tal, éstos a otra, y entonces se los mandé y les dije: contéstamelo desde tu experiencia y búscame tus evidencias, de alguna manera si los aislé, no les dije en conjunto, yo al conocer la estructura del trabajo, lo dividí así, pero fue más rápido y ya me tocó concentrar el trabajo...” (d,m,16)

Aunque este tema resulta conocido o familiar en la mayoría de los docentes, no cuentan con certezas de cuál es el sentido de dicha evaluación, por lo que sólo están esperando cuales va a ser los resultados que se deriven; además de que tratan de justificar que en la escuela normal no se tienen las mismas condiciones de las universidades, para tratar de persuadir e incidir en los resultados;

“chocamos con universidades porque allá cada quien tiene su director, su biblioteca, su no sé qué, y nosotros es un director, una biblioteca, es el mismo subdirector... eso tuvimos que explicárselo a los evaluadores para que no nos descalificaran, porque para ellos eso estaba mal... y se salvó porque se explicó...” (d,m,16)

Dichos resultados se les hacen llegar sobre todo a los coordinadores de las licenciaturas, sin embargo, no existe un análisis en el que se permita identificar los niveles a los cuales le corresponde poder atender cada una de las observaciones, por lo que difícilmente éstas pueden ser subsanadas. Además, en muchos de los casos, la solución sale del tramo de control de los coordinadores, incluso de la institución.

“una de las observaciones que recuerdo muy puntual que nos hizo CIEES es que en la escuela no exista personal especial para cada una de las licenciaturas que se ofrecen impacta con las formas de contratación, porque cuando se crea una licenciatura, las escuelas responden con los recursos con los que cuenta, ya que la Secretaría no genera nuevas plazas para poder realizar contrataciones de personal por esta situación; además en la institución la posibilidad de contratación no le corresponde a ella. Por lo que se les exigió que diversificaran su oferta educativa, sin embargo, no se les dotó de los recursos (humanos, materiales y financieros) para realizar la encomienda” (f,h,16).

Aunado a lo anterior, de que existen situaciones que no pueden atenderse desde la institución en cuando se trata de contratación de personal; lo mismo sucede con los casos de jubilaciones del personal docente y no docente, en donde dichos trámites los realizan los diferentes sindicatos existentes en la Secretaría de Educación del estado;

“yo a la normal ingreso por una propuesta sindical... normalmente cuando los maestros se jubilan establecen su propuesta de recurso que entra, bueno, entonces en mi caso, no atiende a una situación familiar, porque las propuestas son de que yo papá me voy, le heredo la plaza a mi hijo vía sindicato y sindicato considera si el recurso esta apropiado por el perfil, le hace la propuesta a la Secretaría y ya se canaliza al centro escolar” (f,h,7)

Varias de las recomendaciones emitidas por CIEES estaban orientadas a la mejora de los procesos académicos, una de ella tenía que ver con las reuniones de academia, en las cuales se había identificado que no todos los docentes asistían, por lo que la recomendación fue en sentido de la asistencia;

“con CIEES, estando como Coordinadora, capturé todas las recomendaciones, en varias de las reuniones de licenciatura se presentaron varios de los resultados de CIEES, los compañeros estaban muy sorprendidos porque fueron evaluaciones del 2008 y 2010, pero en esta licenciatura, las demás áreas no sé, yo hacía lo que me competía, y los resultados que se encontraron en los cinco aspectos que evalúan se dieron a conocer con los compañeros que asistieron, pero sólo se llegó a

reflexiones, porque una de las recomendaciones para esta licenciatura es que no todos los maestros asistían a las academias de grado, y se invitó a los compañeros a que asistieran” (d,m,26)

Sin embargo, al darla a conocer entre los docentes, solo se hizo hincapié a que asistieran; no obstante, otra de las observaciones tiene que ver con la estructura orgánica que guarda la escuela, en donde se asemeja más a una estructura de escuela primaria, que a una de educación superior. En este sentido, existe una estructura organizativa autorizada que depende la Secretaría d Educación del Estado, no obstante, al interior de la institución se pueden generar propuestas de la estructura orgánica funcional que pueda dar respuesta a las necesidades actuales que responda a una institución de educación superior.

Con relación a la observación de las reuniones de academia, ésta sólo se refiere a la asistencia, un factor fundamental de inicio, con ello se formaliza la existencia, sin embargo, lo sustancial para la realización de las actividades académicas que coadyuven en los procesos de aprendizaje, tiene que ver con los temas que se ocupan. Esto es lo que pudiera dar pie a otro de los indicadores establecidos por la política vigente: los Cuerpos Académicos (CA). Por lo anterior, se puede deducir que no existen las condiciones para poder generar CA que fortalezcan las tareas de producción y aplicación del conocimiento. Aunado a la anterior, los docentes tampoco cuentan con los requisitos señalados para la conformación de los CA.

“tenemos uno, dos en proyecto para empezar a formar, para legalmente hacerlo, porque están como trabajando, pero no habían terminado el trámite de papaleo... y este hay muchos otros que no se están haciendo... se necesita como mayor difusión, aunque han invitado, han hecho reuniones, no van muchos... yo no estoy en el CA porque no fui invitada, porque salió de educación preescolar... como no estoy titulada, no puedo ser generadora de un CA, puedo ser parte de..., incluso en la licenciatura en telesecundaria estábamos pensando en formar uno, pero estamos en la misma situación” (d,m,16)

Resulta importante señalar que, en el año 2018, se lograron registrar 12 Cuerpos Académicos, posicionando a la institución en los primeros lugares de las escuelas normales con mayor número de estos grupos de docentes; empero los temas de investigación que se proponen trabajar aún parece no logran coadyuvar a la docencia, actividad fundamental de las escuelas normales, por lo que esto constituye otra línea de investigación de la implementación de políticas.

Otro de los aspectos de evaluación que se consideran a las IES, es el relativo a los docentes, este rubro se lleva a cabo a través de otro Programa, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el cual fue implementado a las escuelas normales en el año 2009. Al principio, como era un programa desconocido, los maestros no sabían de qué se trataba, existía incertidumbre y desinformación, por lo que existían rumores y críticas.

“yo fui la primera maestra que obtuve el perfil PROMEP de todas las escuelas normales, y heee, y por ejemplo en mi escuela normal tuve mucha... fue muy cuestionado el hecho de que me otorgaran el perfil porque pensaban mis colegas que era como un favoritismo hacia mi persona, no había información suficiente al interior de esta escuela... pensaban que yo iba a tener una beca millonaria algo así, y... la mayoría estaba involucrada en la beca al desempeño y bueno, algunos compañeros quisieron acceder al PROMEP y no pudieron porque sus perfiles y su nombramiento y una serie de cosas” (f,m,30)

El propósito del PROMEP era “apoyar con becas la obtención de grado y apoyar la infraestructura que requieren los académicos” (Díaz, 2008, p. 27), sin embargo, esto no lo tenían claro los docentes de las escuelas normales, porque, aunque tuvieran reuniones informativas para dar a conocer el programa, éste era algo totalmente nuevo y desconocido para la mayoría. Sólo algunos maestros eran los que tenían nociones de ello; los cuales además de ser profesores de educación básica tenían estudios universitarios, tal fue el caso de la primera docente que obtuvo el beneficio de la beca, misma que era antropóloga.

“... ya era yo doctora, ya había yo publicado dos libros, ya había yo... pues soy asesora de tesis de posgrado, pertenezco al Consejo Mexicano de Investigación Educativa, participo como colaboradora en un grupo de investigación en España, pues todo lo que pide el PROMEP, lo cumplí y me lo dieron” (f,m,30)

En ese sentido, el que los docentes puedan hacerse acreedores a la beca PROMEP, lo llegan a ver más como un requisito institucional, algo que deben realizar porque lo deben cumplir, por lo que el primer paso que <necesitan> es realizar estudios de posgrado, y para algunos docentes es una urgencia que deben hacer.

“ahorita la necesidad institucional es muy clara, que los compañeros que estamos laborando en ella podamos tener un perfil, el perfil idóneo, el perfil adecuado y este es el perfil PROMEP justamente, y el Programa para el Fortalecimiento para el Profesorado nos permite justamente arribar a algunos beneficios económicos como lo es el estudio de posgrado, el estudio... en mi caso muy puntual de una maestría, y soy candidato a.. si tiene varios candados PROMEP, entre ellos tienes que ser maestro de tiempo completo, tener ya una antigüedad en específico, he tratado de mantener toda la documentación al corriente” (d,h,16)

Para lograrlo, la mayoría de los docentes que no contaban con estudios de posgrado buscaron programas en instituciones particulares, las cuales solicitan requisitos mínimos de ingreso, o bien que son a distancia o que simplemente no necesitan dedicarle tanto tiempo de dedicación al estudio, tal y como lo estipulan los programas de calidad inscritos en CONACyT.

Al respecto, se puede mencionar que se identificaron algunos docentes que con anterioridad habían realizado estudios de posgrado, los cuales en su mayoría, si los habían

realizado en instituciones públicas, aunque no todos los programas contaban con reconocimiento CONACyT, si son programas con altos niveles de exigencia académica, tales como la Maestría en Docencia Universitaria (IBERO), Maestría en Evaluación Institucional (UV), Maestría en Educación (UV), Maestría en educación Especial (Univ. de Saltillo), Maestría en Educación (Tec. De Monterrey), Maestría en Psicoterapia Infantil (CESIGUE-Xalapa) y Maestría en Investigación en el DIE-UPN.

Al cuestionar sobre las condiciones en las que habían conseguido culminar sus estudios de posgrado, los docentes aludieron a que las condiciones fueran totalmente adversas, no contaban con los apoyos institucionales, ni económicos, por lo que el sacrificio fue muy alto, pero respondía a su interés personal por la superación profesional.

“el estímulo no es personal, un reconocimiento PROMEP es meramente honorífico... lo que el académico atrae es para la escuela, porque lo que financia PROMEP es un recurso instrumental para la investigación, la docencia, pero que no es propiedad del maestro, claro que hay otro tipo de estímulos para los maestros, las becas para estudiar posgrados, las becas de titulación” (f,h,18)

“yo lo que conseguía era el tiempo que necesitaba y yo me pagué todos mis estudios, por ejemplo en aquel tiempo no había ningún apoyo, el doctorado por ejemplo lo terminé y al siguiente año se abrió las becas PROMEP, pero ya no me tocaron, entonces pues es esto, como que yo como lo veo ahora es que fue una trayectoria un tanto al margen, así lo podía yo decir, al margen de la dinámica institucional de las concepciones que se tiene de un profesionista en una institución” (f,m,30)

Aun con las condiciones antes mencionadas por los entrevistados, en esta institución los docentes habían logrado fortalecer su perfil profesional, y para el año 2007, las estadísticas del personal docente se encontraban de la siguiente manera:

Nivel de escolaridad de los docentes en el año 2007				
Otros	Licenciatura	Maestría	Doctorado	S/D
24	212	164	11	34

Fuente: SEV. (2006) PEFEN 1.0

Antes del PROMEP, los docentes podían beneficiarse de otro programa denominado “Beca Estímulo al Desempeño Docente”, el cual evalúa el desempeño que los docentes presentan en sus actividades académicas; sin embargo, la mayoría de los entrevistados no participaban en ese programa, para algunos este programa sólo les ocasiona pérdida de tiempos, exceso de trámites burocráticos y descuido de actividades docentes, además de una incongruencia en los tiempos de emisión de convocatoria.

“yo por ejemplo nunca he participado en la beca de desempeño porque no tengo tiempo para hacer todas esas cosas que solicitan en la beca de desempeño, no tengo tiempo por mis compromisos académicos, puede resultar contradictorio, pero no... yo por ejemplo en ese programa creo que no elevó la calidad de la docencia para lo que estaba previsto y también descuidó, hizo que se descuidaran otras funciones importantes, otras actividades como la investigación, la publicación, la relación con colegas de otras instituciones, este la colaboración en proyectos de investigación” (f,m,30).

En el caso del PROMEP, Para que los docentes de las escuelas normales pudieran incorporarse, se llevaron a cabo algunas dispensas, ya que en algunos casos los docentes ya contaban con los estudios de posgrado, pero no tenían el requisito del tiempo completo de dedicación a la normal. En ese sentido la autoridad educativa estatal solicitó dispensas de requisitos.

“ahora ya muchos están participando el PROMEP, incluso han pedido dispensa, incluso antes sólo era para tiempos completos, pero se solicitó dispensa para compañeros de ¾ de tiempo me parece y la concedieron, o sea ciertas cosas que se pueden conceder” (f,m,30)”

“como responsable del programa, se tuvieron que realizar algunas gestiones, se llevó a México una solicitud para que autorizaran que participaran maestros que no contaban con el nombramiento de tiempo completo, ya que en la SEV los nombramientos son unos, y las actividades que realizan son otras” (f,m,10)

Actualmente, de acuerdo con el reporte del 4º bimestre del año 2016 del PRODEP, en la BENV existen 117 docentes con tiempo completo con posgrado, y 22 cuentan con el perfil deseable. En el estado de Veracruz, las estadísticas que se muestran al respecto son:

Institución	PTC con posgrado	Con perfil deseable vigente
BENV “Enrique C. Rébsamen”	117	22
CESER “Luis Hidalgo Monroy”	2	0
CREN “Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán”	15	4
Escuela Normal “Juan Enríquez”	2	0
Normal Superior para cursos intensivos	2	0
Normal Superior “Suárez Trujillo”	8	0

Fuente: Elaboración propia con datos 4to. Trim_2016 PRODEP.pdf

En relación con los Cuerpos Académicos (CA), éstos también forman parte de los indicadores que financia el PRODEP. En el caso de las escuelas normales, en el país existen 16 C.A., todos en consolidación. En el caso del estado de Veracruz, la BENV reporta 2 C.A., las demás instituciones aparecen sin contar con C.A. Ello tiene que ver con la renovación de la planta docente, en donde se ha observado que los jóvenes que ingresan a la escuela normal ya cuentan con estudios de posgrado, lo que facilita que éstos se incorporen a las nuevas demandas de la educación superior.

“Ha costado trabajo como entender que aparte de la docencia, puedes trabajar en un colectivo con intereses específicos en el desarrollo de investigación o generación de propuestas diferentes, esto está permeando la dinámica de la escuela... se está logrando porque hay también mucha gente joven, la gente joven de 15 años para acá de servicio, que es quienes están interesándose en superar nivel académico, en estudiar otras cosas, en desarrollar otro tipo de actividades” (d,m, 19)

Otro de los indicadores de PRODEP es el que corresponde a las becas de formación de los profesores, las cuales son otorgadas a profesores de tiempo completo (PTC); en el estado de Veracruz, las becas otorgadas han sido reportadas de la siguiente manera:

Profesorado de tiempo completo y con posgrado		
Institución	Total de PTC	PTC con posgrado
BENV “Enrique C. Rébsamen”	213	22
CESER “Luis Hidalgo Monroy”	18	2
CREN “Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán”	29	15
Escuela Normal “Juan Enríquez”	12	2
Normal Superior para cursos intensivos	2	2
Normal Superior “Suárez Trujillo”	13	8

Fuente: SEV. (2006) PEFEN 1.0

Como se puede observar, la BENV es la que mayor planta docente tiene en el estado, sin embargo, al revisar todas las escuelas normales del país en este indicador, también es la que cuenta con mayor número de profesores de tiempo completo. Esta es una de las fortalezas con que cuenta la institución. Cabe mencionar, que entonces la BENV cuenta con un total de 139 PTC, (117 que ya tienen posgrado, más 22 que recibieron el apoyo de PRODEP); por lo

que se puede decir que, si existe un total de profesores de 213 con TPC, entonces se puede considerar que el 65% de su planta académica cuenta con los requerimientos para acceder al perfil deseable. En este sentido, desde al año 2013, la participación de los docentes fue aumentando, incluso se les otorgó dispensas, de manera que se flexibilizaron los requisitos.

“soy candidato a... y si tiene varios candados PROMEP, y en entre esos tienes que ser maestro de tiempo completo, tener ya una antigüedad en específico, he tratado de mantener toda la documentación al corriente y bueno en el boletín de hace dos tres semanas me publicaron junto con una lista de 20 compañeros que estamos participando a esta beca... bueno estoy aspirando a ella, pretendo ganarla” (f,h,16).

No obstante, al respecto se requiere de hacer un análisis más minucioso, que identifique, la situación académica que prevalece de los PTC en la institución, los requisitos solicitados para contar con el reconocimiento al perfil deseable y las estrategias usadas por la institución para su difusión, mismas que representan otra línea de investigación en las escuelas normales.

Al respecto, dentro de las actividades que los docentes deben realizar como parte de las políticas de las IES, y que pueden ser como parte de los resultados en la formación en posgrados <al igual que los académicos de educación superior>, es que los docentes de escuelas normales incursionen en la elaboración de artículos, ponencias, libros, etc., sin embargo, esto no formaba parte de las actividades que se realizaran en las normales, aunque algunos docentes ya habían tuvieran los estudios de posgrado concluidos.

“no, no he escrito ningún artículo, si tengo información ahí y varias cosas de las que puse las puedo retomar y volverlas artículo, eso sí no lo he hecho, aquí la escuela y la federación nos han apoyado mucho, he estado en talleres, en programas, de lectura, el de sexualidad y género, y entonces con una compañera me dijo: porque no lo hacemos tallercito, y lo metemos al catálogo nacional de mejoramiento profesional de los maestros de básica, y sí quedó” (d,m,16)

Dicha situación cambió a partir de que las escuelas normales se reubicaron como parte de las IES, por lo que una de las funciones sustantivas es la difusión del conocimiento, de ahí la importancia de que los docentes de las escuelas normales participen en congresos, como es el Congreso Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), que se realiza cada dos años.

“esto ahora ya esta, ha estado cambiando, y esta cambiando aceleradamente... ya se ven obligados, nos vemos obligados a titularnos, a publicar, a hacer investigación, en fin. lo que antes no se hacía, me acuerdo por ejemplo cuando yo solicitaba viáticos para ir a los congresos del COMIE, pues no me los daban porque decían que eso era un asunto personal” (f,m,30)

Como se ha podido observar, las condiciones institucionales han ido cambiando, actualmente se han generado opciones para que los docentes de las normales puedan

participar en programas de posgrado, asistir a eventos académicos, etc., lo cierto es que también depende en gran medida de los intereses personales y profesionales lo que favorece que este tipo de actividades se puedan realizar y además sean favorecedoras tanto para la institución como para los docentes.

“pues si existe el apoyo institucional, pero también pues es cosa personal también no? Mira por ejemplo, cuando yo me fui a estudiar la maestría nadie había salido, a estudiar una maestría, aquí no había, aquí en Xalapa no había maestrías en educación, me fui al DIE, a México, entonces pues apoyos, me dieron el permiso, no? y bueno la comisión, era yo entonces $\frac{3}{4}$ de tiempo -se refiere al nombramiento- y me fui así a estudiar la maestría no? “(f,m,30).

Con la implementación de las políticas de educación superior, una de ellas responde a fortalecer el perfil profesional de los docentes con estudios de posgrado, no obstante, en el caso de la BENV, se ha presentado una situación particular, los docentes han estado buscando opciones de posgrado que puedan cursar en modalidad en línea, en instituciones particulares que les ofrecen titulación por promedio, o bien que sólo tienen que asistir a clases los domingos. Así mismo dichos programas tampoco los prepara de manera pertinente, en las actividades de investigación educativa, ni de difusión de las mismas, por lo que su participación en eventos académicos, en la publicación de proyectos o artículos es escasa o nula.

Actualmente en la institución se han empezado a ofertar estudios de posgrado, sin embargo, como en muchos proyectos institucionales, éstos se inician sin contar con las condiciones necesarias de operación y funcionamiento. En este caso, se creó una Unidad de Estudios de Posgrado de la BENV, la cual no cuenta con instalaciones expofeso, y la planta académica se ha ido conformando con maestros que formaban parte de los programas de licenciatura.

“pues empezamos a trabajar sin recursos, sin espacio, este es un espacio prestado, tenemos en este momento ya la primera generación que esta aplicando el examen Ceneval y todavía no tenemos un lugar, el edificio que se va a construir pues esta en proceso de proyecto, este el equipo que se ha formado ha sido difícil formarlo porque pues en las licenciaturas los reclaman y entonces, como impulsar un proyecto de este nivel, no? Pues ha costado trabajo, por eso te decía yo... es al interior, si es cierto que es la política y es el financiamiento externo, pero yo creo que donde esta el punto es en la cultura académica y laboral que tenemos al interior” (f, m, 30)

Cabe mencionar, que en esta escuela existe un programa de formación de posgrado para los docentes de la misma, dicho programa está en vinculación con la Universidad de Málaga, España. El programa se apertura cada dos años, y sólo aceptan a dos docentes, ya que, una vez aceptados en el posgrado, éstos tienen que realizar una estancia académica en España, por lo que para poder atender las cuestiones administrativas de descarga se limita el cupo para ingresar.

Como se ha podido mostrar, lo correspondiente a la dimensión de evaluación ha ido modificando las prácticas y las condiciones de los docentes de la escuela: Ahora se cuentan con los indicadores que se aplican a la educación superior y las escuelas normales han hecho suyo el compromiso de posicionarse en ellos. Sin embargo, esto ha traído consigo algunas consecuencias, como es que algunos docentes pareciera que dejan de lado la docencia, o que es tanta la especialización de sus temas de estudio que pareciera que se olvidan de la importancia trabajar la docencia vinculada a la educación básica;

“aquel que tiene un doctorado, pero que surgió de básica... le das un tema que tiene que ver con básica... y te dice no, porque mi Doctorado no fue encaminado hacia allá, o no es mi especialidad... el problema es que entre más estudios... menos puedo apoyar a un alumno, si la función principal de la normal no es formarte tú, es formar a los futuros docentes de educación básica, no es dedicar el tiempo para tus investigaciones, es que tus investigaciones apoyen a la formación de los alumnos” (f,m,10)

Y esta política de evaluación se ha ligado al financiamiento, en donde, una vez realizada la evaluación, se determina el financiamiento a que se pueden hacer acreedoras las escuelas normales, en el caso del PEFEN, pero también en lo correspondiente a los programas dirigidos a docentes. En este caso, cabe mencionar que actualmente los docentes de las escuelas normales no reciben el financiamiento derivado del PRODEP, que en el caso de las universidades si se otorga. Por lo que a continuación se presenta la dimensión correspondiente a ese aspecto.

6.2.3 El financiamiento en la escuela normal

El financiamiento, es una de las dimensiones consideradas en las políticas de educación superior, en el caso de las universidades, ésta se puso en marcha a partir del año 1984, con la implementación del PIFI. En el caso de las escuelas normales, esto tiene su precedente sucede en el año 2002, con el PROMIN, cuando se empieza a solicitar a las escuelas realicen y presenten una planeación estratégica que les permita identificar las necesidades instituciones, así como los rubros en dónde se aplicará el recurso autorizado. Sin embargo, este proceso se asemejaba más al Programa Escuelas de Calidad implementado en educación básica, que a los requerimientos instaurados a la educación superior. Fue hasta el año 2006 cuando el financiamiento destinado a las escuelas normales se sujetó a las condiciones atribuidas a las universidades.

Para el caso de la BENV, el financiamiento con que cuenta esta institución se deriva de distintas fuentes; entre las que se pueden mencionar la renta de instalaciones –desde aulas, auditorio, explanada, etc.- el acceso a las áreas deportivas –los fines de semana los ciudadanos pueden acceder a las canchas de tenis, foot-ball, básquet-ball, entre otros-, sin embargo el mayor financiamiento que se recibe para la realización de las actividades

académicas recae en el actual Programa (PEFEN), sin embargo, ahora que ya forman parte de las IES, se deben ir pensando en otras opciones que permitan un mayor desarrollo de la institución.

“yo creo que hay que concebir la institución de otra forma, y las instituciones de educación superior tienen varias fuentes de financiamiento, varias, no una, en nuestro caso nos hemos concentrado digamos en el famoso PEFEN, no? O ProFEN, esa ha sido nuestra principal fuente y los recursos propios que pueden entrar a la escuela por una serie de situaciones que no todas las escuelas tienen... Este pero yo creo que no son suficientes, a mí me parece que se tiene que ser más ambicioso, en el sentido de buscar más fuentes de financiamiento a nivel internacional y nacional por una parte, y por otro pues es claro que se necesita una, lo que se llama voluntad política a nivel de la Secretaría [SEV], a nivel del gobierno del estado, o a nivel de las oficinas centrales de la Secretaría de educación Pública, no? Para que las escuelas normales, apoyarlas para que realmente alcance” (f,m,30)

Cabe mencionar que en esta dimensión se presenta nuevamente la constante de las anteriores, con relación a que no es conocida por toda la comunidad normalista, incluso se podría decir que es la que menos se difunde

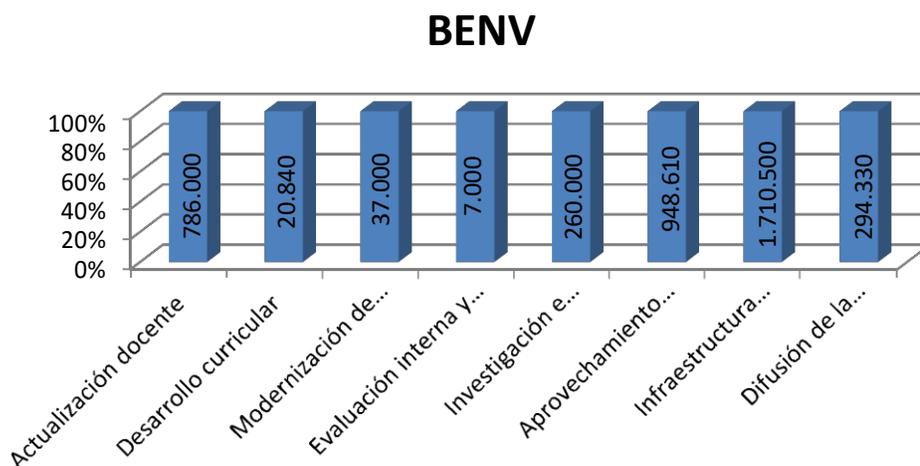
“yo porque en la maestría tuve que consultar datos con relación a muchos temas, y entre esos estaba el financiamiento que obtienen las escuelas, yo ví que nos dieron primero una gran cantidad y ya después empezaron a ser beneficiadas otras escuelas normales y ésta fue reduciendo en dinero, ignoro cómo quedaron, ese es un vacío de información que a veces no es muy conveniente darla, porque luego no la procesamos adecuadamente, pero a niveles mandos medios deberían de saber” (d,m,16)

los que han podido mantenerse más vinculados con el programa e informarse del financiamiento, aluden a que se han visto beneficiados.

“Quiénes hemos tenido oportunidad de como participar y presentar proyectos y desarrollando proyectos de PEFEN, financiados, pues hemos encontrado beneficios, beneficios que han impactado en nuestra práctica, en una visión diferente de la escuela, entonces de alguna manera a todos nos ha beneficiado, estén apoyo que ha dado en la infraestructura, de tecnología” (f,m, 16)

Uno de los beneficios que, si han podido percibir, son los relacionados con la infraestructura y el equipamiento tecnológico, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

No.28 Rubros de aplicación de recursos PEFEN 1.0



Fuente: PEFEN 1.0 (2006)

Como se puede observar, el rubro al cual se destinó la mayor cantidad de los recursos del PEFEN 1.0 fue el relativo al de la infraestructura, aún a pesar de que esta institución es la que cuenta con las mejores instalaciones, como ya se mostró con anterioridad; no obstante, al contar con instalaciones con mayores condiciones, también se requieren de mayores recursos para su mantenimiento. Aunado a lo anterior, es importante considerar que las características de construcción de la institución, ya no corresponden a las necesidades educativas de los planes de estudio vigentes, por lo que ello también requiere de considerar un alto financiamiento para su acondicionamiento.

El financiamiento que recibió la escuela fue a nivel general, pero cada área o coordinación sólo está informada, en el mejor de los casos, de lo que le correspondió, pero en relación con otros proyectos o el resto de la institución, dicen no contar con información. Y a pesar de que han existido iniciativas internas de seguimiento al financiamiento otorgado por el programa, los resultados tampoco son difundidos.

“Se solicitó –por la DGESE como parte de la autoevaluación diagnóstica- una evaluación de logros, de alcances desde el 2006, hasta el 2012, fue un ejercicio muy interesante porque fuimos viendo precisamente como ha ido creciendo la escuela... con el financiamiento que ha tenido federal, el mayor impacto que vimos fue en cuestión de la infraestructura y tecnología, y el segundo impacto que vimos fue la proyección de la escuela a nivel nacional y estatal... se tuvo financiamiento para intercambios académicos, de visitas a otras escuelas” (f,m,19)

6.2.4 La rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la última dimensión considerada en las políticas de la educación superior, no obstante, se puede mencionar que es la menos atendida, definida y cuidada por parte de las autoridades educativas, así como la menos conocida por los docentes de las escuelas normales.

Con relación a la conceptualización del término, todavía no existe claridad, ya que sólo lo mencionan como parte del discurso que la política educativa ha instaurado desde 1996, como parte del PTFAEN, aluden a que les resulta de suma importancia la rendición de cuentas, pero ésta se reduce en algunos casos a las reuniones que llevan a cabo.

“se los damos a conocer por sectores no, el equipo que en ese momento coordina la licenciatura, somos los primeros que nos sentamos a hacer un PAT, establecemos planeación anual de trabajo y determinamos estrategias para aplicar el PAT, una de las estrategias es precisamente una rendición de cuentas, el ponerse de acuerdo y el rendir cuentas nos parece sumamente importantísimo, el ciclo escolar lo tenemos dividido en semestre A y semestre B, al inicio se hace una reunión inicial de licenciatura y al final del semestre se hace una reunión final” (f,h,7)

“cuando hacen sus informes, los directores, al término del ciclo escolar lo presentan, y hasta ahorita siempre se quejan, que no les llega bien el recurso, o que lo están empleando para otras cosas, por ejemplo cuando era coordinadora, hice un proyectito de muebles, y cuando llegaron las ví, pero nunca las ví llegar a mi espacio, y hubo una repartición rara que si no me pongo lista, varias cosas de las que habíamos pedido en proyecto nosotros se las dan a otra licenciatura” (d,m,16)

Una de las acciones en las cuales se puede ver la rendición de cuentas, puede ser la relacionada con los intercambios académicos con otras instituciones, sin embargo, es importante analizar si dichos intercambios los llevan a cabo como mero requisito o como parte de fortalecer las actividades académicas al compartir experiencias. En el caso de la Unidad de Posgrado, parece haber cierta claridad para establecer las relaciones interinstitucionales, no obstante, esto es posible dado las relaciones académicas personales que se fueron generando.

Otro de los elementos que se pudieran considerar como parte de la rendición de cuentas es el relativo a la investigación, a lo que algunos consideran que la investigación no puede compararse con la de las universidades, es más, aunque se pudieran hablar de temas o líneas que se abordan en las universidades; en las escuelas normales, éstos se deben reorientar a la educación básica, que es el propósito de su existencia.

“pues sí, la investigación rigurosa y todo, pero muy orientada a la educación básica y a la formación de profesores, porque es su campo de atención, no tenemos porque hacer investigación al estilo de las universidades; que las representaciones sociales acerca

de...no sé que... a lo mejor sí, las representaciones sociales pero en términos de acerca del trabajo docente, a la escuela rural, no sé, no, como que no se trata de convertirnos en universidades, como que no es ese el sentido” (f,m,30)

“el departamento de investigación, que estaba en esta escuela pero tenía otra finalidad, como seguimiento de alumnos, realizar un seguimiento de asignaturas, pero no en la investigación formal, ya ahorita hay un departamento que elabora lineamientos, establece ciertas líneas, de ciertos protocolos para hacer un proyecto de investigación de forma individual o forma colectiva” (d,m,19)

Finalmente, al cuestionarles a algunos docentes acerca de cómo se enteraron de que las escuelas normales formaban parte de la Educación Superior, la mayoría de los docentes no se enteraron hasta hace poco tiempo, como se puede observar en las siguientes respuestas:

“bueno esas líneas ya respondían a ser parte de las instituciones de educación superior... eran mas claras que PROMIN, porque PROMIN no había secuencia directa con las tres líneas de gobierno, y como hasta la fecha se dá, gobierno dá quien quiere dar, el estatal, y muchas veces las instituciones sucede lo mismo, va hacia las mismas vías, no es lo que se proyecta, o no era lo que se proyectaba... no había tanta rendición de cuentas... era más claro porque sabíamos a donde había que llegar, cuales eran las intenciones, los objetivos primordiales del PEFEN... a mi me parece mejor porque empezamos a competir no sólo entre las normales... sino con las mejores instituciones del país” (d,m,16)

Otro de los aspectos importantes es que las escuelas normales ya podían generar programas de posgrado, de vinculación con otras instituciones, por lo que al respecto al cuestionarles acerca de la experiencia que han tenido con la creación de la Unidad de Estudios de Posgrado y su vinculación con otras instituciones, la maestra que se encuentra al frente de dicha Unidad comentó:

“A nivel nacional con la Universidad Veracruzana, la Universidad Iberoamericana, la Universidad de Puebla, entre algunas, no? Y a nivel internacional con la Universidad de Málaga, con la Universidad de Madrid en España, una asociación Iberoamericana de posgrado, que también esta su sede en España” (f, m, 30)

Para concluir, se les pregunto a los entrevistados como veían a la escuela normal en esta nueva dinámica, y los retos a los que se tenía que enfrentar como parte de las IES, a lo que expresaron que los retos son grandes, la historia de esta escuela en particular, la cultura que permea en los docentes entre otros factores pueden impactar en los resultados que se puedan alcanzar en los criterios establecidos, además consideran que es necesario como parte de la estrategia, tomar en cuenta los insumos, la revisión constante de resultados que les permita replantear propuestas.

“que necesitaríamos tener ya para poder hacer todo este tipo de vida académica que ahora se nos pide, se nos exige; eso por una parte, por otra parte están las oportunidades que se abren, pero como estamos en desventaja, a veces no podemos acceder a esas oportunidades, y por otra, creo que también al interior de las normales, esta costando mucho trabajo cambiar las concepciones, formas de proceder, estilos de trabajo, o sea estoy hablando de una cultura académica que esta sedimentada, que implica una cierta organización escolar, implica ciertos criterios de éxito profesional” (f,m,30)

“tendrían que recordarnos en que consiste, como van cambiando las reglas del juego, hay que ver sobre todo lo que beneficia al alumno, ver los proyectos que fueron rechazados, ver si se pueden renovar, aumentarles; no partir de la nada, ver quien se suma, revisar los coloramas y revisar los aspectos en que tuvimos llamadas de atención” (d,m,16)

Además, hay un elemento importante a considerar, las escuelas normales llegan a ser consideradas como IES, después de 20 años de que se instrumentaron las actuales políticas educativas, y al transferirlas a la educación normal, hay un desfase en la formación de los docentes para poder realizar las actividades académicas (docencia, investigación, difusión), por lo que el propósito de elevar la calidad del servicio educativo puede verse seriamente afectado, en detrimento de los estudiantes, y por ende, de los niños de educación básica, que son el fin de este nivel educativo.

“ya nos alcanzó el futuro, ya no tenemos mucho tiempo, ahora se está tratando de hacer todo aceleradamente y también esta sucediendo algo en las normales que la prisa esta repercutiendo en la falta de rigor académico, como ya tenemos urgencia, pues ya como sea sacamos artículos, ponencias, como sea y pues eso tampoco, si estudian en instituciones que no están certificadas o que son carreras que no tienen que ver con la educación como diseño gráfico o conducta Gestalt, como se llama este... terapia Gestalt, entonces no tiene que ver, pero bueno... son los accesos fáciles y que rápidamente te permiten un título de posgrado”(f, m, 30)

Sin embargo, algunos ven una oportunidad para que los docentes de las escuelas normales puedan incursionar en otros ámbitos, así como elevar el nivel de exigencia y compromiso para con la educación, tanto del estado como del país.

Respecto a si las escuelas normales han logrado <asimilar> lo que significa que sean IES y lo que implica ello, se puede percibir que los involucrados ya cuentan con mayor claridad de lo que son las funciones sustantivas; de docencia, investigación y difusión que deben realizarse en las IES, sin embargo, aluden a que éstas funciones en las escuelas normales no se pueden definir, ya que de lo que sí tienen claridad es de esa gran diferencia que existe con las universidades. Ello parece haber ocasionado que las escuelas normales se encuentren en una confusión acerca de lo que es la misión y hacia donde deben encaminar todos los esfuerzos.

“en estas funciones sustantivas de una institución de educación superior; docencia, investigación y difusión, no hemos conseguido compaginarlas, nos está costando trabajo, porque tradicionalmente lo principal ha sido la docencia, la investigación se ha reducido a quienes estudiaron posgrado... ahorita se le ha dado un nuevo curso a partir del 2009 con PROMEP que empiezan CA, que empezamos a ver que hay posibilidades de hacer otras cosas” (d,m,19)

Finalmente, algunos maestros consideran que al formar parte de las IES deben de cuidar la esencia de las escuelas normales, ya que la misión de éstas y de las universidades, es distinta, de ahí que es importante reconsiderar el vínculo que existe entre las escuelas normales y la educación básica; por lo que se visualiza que en las escuelas normales uno de los retos de los docentes es la realización de propuestas para fortalecer ese vínculo en esta órbita de la educación superior.

“que tienen que digamos superar sus desventajas, también es cierto que tienen que conservar su esencia, o sea, no somos universidades, ni vamos a ser universidades, me explico?? Entonces también que conservar su esencia institucional que es la formación de profesores, el vínculo fuerte por ejemplo con la educación básica, claro tendrían allí que fortalecer ese vínculo y ser más propositivas en términos de los problemas que hay en educación básica, hacer propuestas efectivas, reales, no? Llevarlas a cabo, para atender problemas reales (f,m,30)

Como se puede observar, la formación de profesores tiene varias implicaciones, siendo la principal, la vinculación directa con la educación básica, la cual es fundamental considerar para realizar los proyectos, investigaciones y acciones en las escuelas normales, dado que la razón de ser de estas instituciones es formar a los futuros docentes que habrán de desarrollar su práctica profesional en este nivel educativo, en sus distintas modalidades (preescolar, primaria o secundaria).

Para poder concluir el análisis acerca de la implementación realizada en esta escuela normal, a continuación, se presentará lo que hemos denominado una visión conclusiva, que nos permita identificar lo propuesto en el diseño metodológico, identificando las condiciones y características de la escuela normal y lo que los sujetos entrevistados mencionaron al respecto.

6.3 Visión conclusiva

De Acuerdo al diseño metodológico propuesto para el trabajo, es necesario retomar los fundamentos de cada una de las dimensiones establecidas, y analizar lo que los actores han identificado en el momento de la implementación, para así poder observar las

características de los juegos que mayormente se encuentran en la implementación de los instrumentos de política en esta institución, de acuerdo con Bardach (2008).

La primer dimensión; la planeación se partió de que fue el primer instrumento de política que se puso en marcha para impulsar la mejora de las instituciones a través de apoyos complementarios a su presupuesto ordinario, lo cual representó una nueva dinámica de trabajo que inició incluso en el 2002, pero al formar parte de la órbita de la educación superior en el 2006, el formato y las características de la planeación cambiaron sustancialmente, incluso se incluyó un nuevo lenguaje a las escuelas normales, el lenguaje usado en las IES (cuerpos académicos, cierre de brechas, dependencia académica, etc.).

El objetivo que perseguía el PEFEN en el ámbito de la planeación consistía en realizar ejercicios de planeación que fuera participativa, que se incluyera el mayor número de actores, y que con ello se lograra que la planeación fuera parte de los involucrados. No obstante, de acuerdo a los resultados emanados en las entrevistas, se puede concluir que los procesos de planeación han quedado casi de manera prerrogativa en manos del equipo directivo y mandos medios de quienes se encuentran en el momento de realizar la planeación; no obstante, una vez que ya no son parte del equipo directivo, tampoco participan. Esto parece más bien responder a la cultura de la comunidad normalista por un lado, y por otro tiene que ver con la inconsistencia en los resultados del PEFEN, es decir, en los tiempos y las formas en que los recursos llegan a las instituciones; sobre todo en el caso de esta institución, la cual presentó una serie de proyectos que quienes participaron en su elaboración aluden a que no supieron si los proyectos fueron autorizados o no, o si los equipamientos que llegaban correspondían a esos proyectos; es decir se genera una incertidumbre en quienes participaban en la planeación de la escuela.

En lo que corresponde a la segunda dimensión, la evaluación; esta responde al modelo evaluador que el estado adoptó como parte de las políticas nacionales. Este modelo restringe los recursos, de acuerdo a los resultados obtenidos por los sujetos a quienes les son aplicadas dichas políticas, y dependiendo de los resultados es como se otorgan los beneficios.

A partir de la década de los noventa, se implementaron una serie de instrumentos que venían a impulsar esta política de estado. Para ello fueron creados programas que responden a esta lógica, en la que los principales destinatarios son los académicos de las universidades, ya que se buscaba favorecer actividades de investigación principalmente a través de acciones y proyectos derivados de las actividades docentes. Los principales programas de evaluación fueron el SNI, PRODEP y Estímulo al Desempeño Docente, los cuales consideran una serie de criterios en los cuales los académicos deben ser evaluados, y “aceptados” por la autoridad como *admitidos* en los rangos establecidos para poder ser beneficiados por los “*estímulos*”.

En esta dimensión, el primer instrumento transferido fue el PRODEP, el cual inició con la atención a becas de posgrado para docentes, ya que ésa era una exigencia para los

docentes de las escuelas normales, a partir de formar parte de la educación superior. Posteriormente se dio un impulso muy fuerte para conformar Cuerpos Académicos (CA's), dando como resultado que esta institución actualmente sea una de las instituciones con mayor número de Cuerpos Académicos.

Al respecto se puede mencionar que una de las situaciones que se presenta con los CA's, es la gran diversidad que existe en las líneas de generación de conocimiento, y la poca o nula vinculación que existe con la educación básica, o incluso en ocasiones con la formación docente; razón de existir de las normales.

Otra de las situaciones que se presentó al respecto de PRODEP, es que no de los requisitos exigibles en las universidades para "otorgar" el *Perfil Deseable* a los docentes, que tiene que ver con que cuenten con un nombramiento de tiempo completo en su institución. Sin embargo, para el caso de las escuelas normales, y por las características y condiciones de contratación que se han manejado en la Secretaría de Educación, sobre todo en el caso de Veracruz; en la escuela normal hay una gran cantidad de maestros comisionados que realizan sus actividades académicas en la institución, y los cuales en muchas ocasiones ejercen un tiempo laboral de tiempo completo. Situación por la que se tuvo que gestionar ante las autoridades una dispensa para el personal de esta institución, en la que se acepta que sea el Director de la escuela quien extienda una carta donde haga constar que el docente que desee obtener el Perfil Deseable realiza actividades en esta institución laborando en un horario de tiempo completo, aun cuando la constancia emitida por la Secretaría de Educación exponga una situación administrativa distinta.

Finalmente, con respecto a este rubro, es de suma importancia mencionar que este programa otorga beneficios a los docentes de las universidades y tecnológicos, los cuales residen en la obtención de equipos tecnológicos, pago de becas para estudios de posgrado, pago de apoyo en los procesos de titulación, entre otros; sin embargo, para el caso de las escuelas normales, estos beneficios no son otorgados a los docentes, ya que el presupuesto destinado a este Programa sólo considera a las instituciones antes mencionadas, pero no a las escuelas normales. Así que, si los docentes de las escuelas normales no han desarrollado e impulsado actividades de investigación derivadas de la docencia, ni han podido realizar estudios de posgrado en instituciones de reconocimiento nacional (CONACyT), es porque se encuentran muy limitados en sus posibilidades, ya que los estudios que realicen han corrido por cuenta propia, y las actividades de investigación que puedan realizar, han sido con apoyos o contra apoyos que han tenido que buscar de manera particular.

Por lo anterior, tal pareciera que los docentes han respondido de manera reactiva, han decidido cumplir con los requisitos que les han sido solicitados, pero como tampoco conocen las implicaciones y los objetivos que buscaban los programas mencionados, tampoco les resulta de mucho interés reclamar los derechos a los que deberían de ser sujetos también, y no sólo responder a las exigencias impuestas.

Cabe mencionar que lo que corresponde a los resultados de las distintas evaluaciones (PEFEN, PRODEP, CA's, Estimulo al Desempeño, CIEES) no son conocidos por la comunidad normalista, incluso, en ocasiones tampoco por el equipo directivo, lo que ocasiona que no permita una retroalimentación en los procesos de planeación, que orienten los proyectos y las acciones.

En la tercera dimensión, el financiamiento, esta dimensión se encuentra ligada a las anteriores; para el caso de las universidades, se inicia a la par de la puesta en marcha del PIFI en 1984. En el caso de las escuelas normales sus inicios datan del año 2002, con el PROMIN. Esta dimensión juega un papel fundamental en la implementación de las políticas educativas, ya que representan el vínculo de la visión económica de libre mercado, en donde se supeditaron a la planeación y a la evaluación para poder determinar el monto del financiamiento que sería otorgado a las instituciones o a los docentes en su caso. El financiamiento, además, en su planteamiento suponía que el beneficio otorgado dependía de obtener o favorecer la mejora de la calidad, ya sea en los servicios o en las actividades docentes, de ahí que los criterios establecidos apuntaban a la mejora de la calidad.

En el caso de la BENV, el financiamiento con que se cuenta es diverso, ya que se obtiene de diversas fuentes; como son renta de instalaciones (auditorio, aulas); cursos de verano, acceso a instalaciones diversas (canchas, alberca, etc.), así como inscripciones; estas fuentes no se consideran para atender las actividades académicas de la institución; para ello se centran principalmente en los recursos emanados del PEFEN.

Lo anterior ha impactado negativamente, ya que, en el estado de Veracruz, en el periodo del gobierno de Duarte, los recursos que la Federación radicaba no fueron destinados adecuadamente, generando un gran déficit en las actividades de las escuelas. Por poner uno de los ejemplos; en las actividades que se deben apoyar ahora en los docentes como parte de las IES es la participación a Congresos, elaboración de artículos y su publicación, etc. Lo que implica una inversión para dichas actividades, y aunque en la escuela se han realizado esfuerzos por apoyar a los docentes que quieren realizar las mismas, la realidad es que el apoyo que otorga la institución no logra ni cubrir la inscripción a los Congresos, ya que sólo apoya con \$ 1,000.00 ó \$ 1,500.00 para cualquier actividad, ya sea nacional o internacional, corriendo todos los gastos por los docentes.

Por último, se puede decir que, en el caso de esta escuela normal, el último año en que recibió financiamiento por parte del PEFEN fue en 2013, derivado de la misma situación de malversación de fondos del gobierno de Duarte, y aunque la escuela demostró que no había tenido injerencia en esos hechos, la DGESE, no había autorizado otorgar ningún recurso para atender cuestiones académicas.

Lo que recientemente se llevó a cabo como parte de una estrategia de la Subsecretaría de Educación Superior, es que en el año 2017 lanzó una convocatoria para impulsar el trabajo de investigación, a través de redes de los CA de las IES, siendo su objetivo

“profesionalizar a los/as profesores/as de tiempo completo para que alcancen las capacidades de investigación-docencia, desarrollo tecnológico e innovación y, con responsabilidad social, se articulen y consoliden en cuerpos académicos y con ello generen una nueva comunidad académica capaz de transformar su entorno” (DOF; 27/12/2017)

Para lo que se otorgaba un financiamiento a los proyectos que cubrieran los requisitos estipulados. Los proyectos se realizarían y autorizarían siempre y cuando las universidades u otras IES incluyeran en su proyecto a por lo menos una escuela normal. Cabe mencionar que los recursos autorizados para esta convocatoria los ejercerían las universidades, ya que son éstas las que cuentan con los aspectos legales necesarios que les da su autonomía para poder ejercer los recursos de una manera expedita. Cabe mencionar que esta convocatoria desapareció en diciembre del 2018, al entrar en funciones un nuevo gobierno federal.

En conclusión, el tema del financiamiento sigue siendo el instrumento fundamental que supedita a todos los que puedan generarse con idea de mejorar la calidad educativa. Este es un bien con el que a través se movilizan o no a los actores académicos de las IES, y de los que muchas veces depende los resultados obtenidos en las instituciones y en las actividades académicas.

En la dimensión de rendición de cuentas, esta es una cuestión que data desde el año 2005, fecha en que se instauró como parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006. A partir de esa fecha, se debían realizar ejercicio de Rendición de Cuentas; aunque nunca se estableció ni que se entendía por ello, no como se debía de realizar, en el caso de las escuelas normales, esta fue entendida como la comprobación de los recursos que habían sido otorgados por parte del PROMIN, inicialmente. Pero esa rendición de cuentas sólo se realizaba ante las autoridades que lo requerían, más no a los actores ni a la comunidad normalista. Tampoco se realizaba en términos de impacto, ya que sólo se veía en términos cuantitativos, más que en los términos de impacto en la mejora educativa, tanto de los docentes como de los estudiantes.

A manera de cierre, después de analizar la forma en que se llevó a cabo la implementación en la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”, se puede concluir que para la implementación del PEFEN se conformó un equipo institucional en el cual participaron autoridades institucionales (directores, subdirectores y mandos medios). Aunque se llevó a cabo la difusión del Programa, los entrevistados aluden a que no lo conocieron, y tampoco participaron en su elaboración, quedando en manos de los directivos su elaboración, presentación y manejo de recursos. Al parecer, la participación se ha centrado sólo en el equipo directivo, generando incertidumbre y desconocimiento por la mayoría de la comunidad normalista.

Así mismo, tampoco se conoce lo que implica ser una institución de educación superior, han respondido de manera reactiva a los requerimientos que les han ido solicitando; algunos mencionan que han ido leyendo algunos textos o referentes teóricos que algún compañero les ha compartido; pero no conocen que significa ser una institución de educación superior, ni las funciones sustantivas que éstas trabajan; así como lo que exige al personal docente.

Una muestra de lo anterior, es que en esta institución actualmente se encuentran conformados 13 Cuerpos Académicos, lo cual forma parte de una de las exigencias realizadas a las escuelas normales en cuanto al fortalecimiento a la investigación se refiere. Al respecto cabe mencionar que éstos se empezaron a conformar en el año 2009, y que una de las situaciones que se pueden mencionar es que, al transferir esta política a las escuelas normales, no se consideró la especificidad de las normales, generando con ello la existencia de una gran diversidad de Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento, que en ciertas ocasiones se llegan a encontrar desvinculadas de la formación docente.

Otro de los aspectos importantes que exige la educación superior, es el que tiene que ver con los maestros de calidad, y que se contiene en el PRODEP, programa que evalúa el desempeño de los docentes en la diversificación de sus funciones de acuerdo con la política establecida. Para empezar, para que los docentes puedan “participar” en este programa y obtener el *Reconocimiento al Perfil Deseable*, se gestionó que les aceptaran constancias donde se menciona que los docentes realizan actividades correspondientes al tiempo completo, independientemente de su nombramiento, ya que en el nivel de educación normal (en el caso de Veracruz), existe la figura de maestro comisionado⁵⁷, y en el caso de la normal veracruzana, hay maestros de educación básica, de bachillerato, y telebachillerato, con lo cual no se cumple el requisito del nombramiento.

Cabe mencionar que con relación al PRODEP, el programa otorga recursos a los docentes de las IES, una vez que los maestros han obtenido el *Reconocimiento al Perfil Deseable*; no obstante, en el caso de las escuelas normales, esto no ha sucedido, ya que las escuelas normales no se encuentran consideradas en el presupuesto del PRODEP, lo que ha ocasionado que los docentes “jueguen con reglas desfavorecedoras”; con altas exigencias y sin mayores recompensas

En esta escuela normal, emblemática del normalismo mexicano, es la que aglutina el mayor presupuesto estatal del PEFEN, no obstante, también es la que tiene la mayor matrícula del estado, el mayor número de docentes y la que cuenta con otras formas de financiamiento; ya que además de poder contar con el recurso del programa, también cuenta con lo que se conoce como recursos propios, entre los que se pueden mencionar: renta de infraestructura –salones, áreas verdes y el auditorio – lo cual representa un ingreso fijo cada año, así mismo se ofertan cursos de verano y se cobra por el uso de las instalaciones –alberca,

⁵⁷ El maestro comisionado es aquel que tiene un nombramiento, pero sus actividades las desarrolla en otra institución, en otro horario, y hasta incluso en otro nivel educativo.

canchas de fut, tenis, básquet entre otras-. Con ello, en esta institución se cuenta con un financiamiento diversificado que permite responder a las actividades académicas planeadas.

Como se ha podido observar, esta institución ha ido respondiendo a las demandas y exigencias que impone la educación superior, ha ido profesionalizando su planta docente – ya cuenta con más de la mitad de los docentes con estudios de posgrado-, cuenta con el mayor número de CA´s conformados –aunque todos se encuentran en Formación y en Consolidación-, hay mayor número de participaciones en Congresos, publicación de artículos, libros, etc., no obstante, todavía no son incorporadas como propias las funciones de docencia, investigación, difusión como parte de las actividades académicas cotidianas; lo que dificulta que éstas tengan un objetivo en común.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo se planteó como objetivo conocer cómo se llevó a cabo el proceso de transferencia de políticas de la educación superior a las escuelas normales y los efectos que causaron en su implementación, tomando en cuenta que inicialmente dichas políticas fueron diseñadas e instrumentadas en las universidades públicas en el transcurso de la década de los años ochenta y noventa (PIFI, PRODEP, SNI, etc.). Por lo anterior, se analizaron las opiniones de los principales destinatarios de las políticas en las escuelas normales: directivos y docentes. Cabe mencionar que, si bien es cierto, uno de los actores fundamentales son los alumnos, en este trabajo no se consideraron dado que los propósitos de las políticas mencionadas van dirigidas particularmente a los docentes, y se tomó en cuenta la opinión de los directivos, ya que son ellos sobre quienes recae la responsabilidad de ofrecer las condiciones para la puesta en marcha de las mismas.

Por lo anterior, en este apartado se reflexiona sobre los resultados obtenidos en el trabajo de investigación, en razón del tipo de transferencia de política que se dio en este proceso, así como el impacto que tuvo en la Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”, a través de las cuatro dimensiones que resultan fundamentales en la estructura de los programas a través de los cuales se dio la transferencia de la política: planeación, evaluación, financiamiento y rendición de cuentas.

En primer término, se aborda lo relativo a la transferencia, así como el logro obtenido en relación con los objetivos que se perseguían en las políticas de la educación superior, y la forma como se tradujeron al transferirlos a las escuelas normales. Posteriormente, se abordan los principales juegos de la implementación de las políticas transferidas, identificadas a partir de cada una de las dimensiones consideradas en el marco metodológico.

La transferencia

La transferencia de políticas es una práctica que se ha dado en los últimos veinte años; se dio principalmente como ejemplo de prácticas exitosas, las cuales derivaban del ámbito ambiental especialmente. Lo anterior permitía tomar medidas en diferentes países, asegurando con ello que los logros obtenidos en el país exportador de la política, se repitan en el país importador. Sin embargo, esto se ha venido realizando en distintos ámbitos, como el educativo, de ahí que los estudiosos del tema referido hayan identificado diferentes tipos o formas como se puede dar la transferencia. Como se pudo apreciar a través del desarrollo del trabajo, el proceso de transferir políticas, no es bueno ni es malo, es una alternativa de la forma de aplicar políticas que se ha dado en el marco de la globalización, tratando de seguir experiencias exitosas ocurridas en otros países o contextos. Si bien, al igual que la transferencia puede darse entre países, esta también puede aplicarse a distintos subsistemas educativos.

Las experiencias de transferencia de políticas, muestran que no todas pueden funcionar de forma semejante en contextos diferentes, lo cual, en el caso de la educación es necesario tomar en cuenta, puesto que existen circunstancias y condiciones muy específicas a considerar al llevar a cabo la transferencia.

Por ejemplo, en el caso de México, algo que se debe tener presente es la historia y el contexto de desarrollo de los distintos subsistemas educativos. Es fundamental recordar que México tiene un sistema de educación fragmentado y con historias diversas para sus distintos subsistemas, por lo que, al transferir políticas entre ellos, se deben tener presentes sus características particulares, dado que al implementar las mismas pueden llegar a obtener resultados diversos y consecuencias no esperadas de la aplicación de la política. Aspectos, que algunos autores denotan como claroscuros, es decir, la distorsión de los objetivos de la política, la simulación y una visión de "calidad ilusoria".

Esto particularmente es importante al considerar que los dos subsistemas que se analizan en el trabajo (universitario y normalista), tienen objetivos y propósitos distintos. Mientras las universidades han tenido la tarea de formar el capital humano que el país requiere para impulsar el desarrollo productivo; las escuelas normales fueron creadas para formar a los docentes que impartirán la enseñanza a los niños y jóvenes de educación básica. De ahí que los efectos y los resultados de la política no pueden ser iguales, existiendo claras diferencias entre los resultados del subsistema exportador de política y el que la recibe.

En este sentido, el programa transferido PIFI-PEFEN fue el instrumento que se adoptó a otra jurisdicción distinta a la destinataria (universidades-escuelas normales). Por lo que con base a las características estudiadas en la fundamentación teórica de la transferencia se puede puntualizar lo siguiente:

En primer lugar, de acuerdo a los argumentos para llevar a cabo la transferencia, se observa que con relación a los bajos costos y la aceptación de la misma; en este caso de la transferencia de las políticas de educación superior a la educación normal, se considera que efectivamente los costos de la implementación fueron menores, al contar con los mecanismos experimentados anteriormente; sin embargo en cuanto a la aceptación, y de acuerdo a lo analizado en este trabajo, se puede decir que más que aceptación, los actores han respondido a las demandas de manera reactiva, ya que no tenían claridad de los supuestos y de los objetivos que persiguen dichas políticas. Por lo que, aunque aparentemente los resultados puedan evidenciar "la aceptación" del PIFI-PEFEN, lo cierto es que el desconocimiento de los actores y el diseño en la transferencia aseguraron que se cumplieran los indicadores establecidos, independientemente de si con ello las escuelas normales lograrían mejorar sus servicios educativos y fortalecer las nuevas funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión).

Otro de los argumentos que sustentan la transferencia tiene que ver con las políticas de globalización, y en consecuencia de alcanzar el modelo hegemónico de las universidades investigativas, en este sentido las universidades que han jugado ese papel y a las cuales México ha querido imitar, son las de Estados Unidos, las cuales han llegado a permear y definir los espacios intelectuales y culturales del mundo; incluso los organismos internacionales han emitido sugerencias basadas en los indicadores que presentan estas universidades.

Por lo anterior se puede decir, la transferencia de las políticas tiene más que ver con cuestiones políticas; con posicionarse entre las universidades hegemónicas, con obtener recursos de los organismos internacionales, más que con cuestiones académicas o con impulsar cambios que permitan la mejora de la educación superior, y así lograr exportar conocimiento contextualizado.

Por lo tanto, los sustentos que académicos que permiten identificar los tipos de transferencia que se han identificado en este trabajo, no obstante, es necesario aclarar que aunque en la forma la transferencia se ha dado de manera normativa; ésta presenta un problema en la implementación, ya que para que se puedan realizar las acciones planteadas en las escuelas normales tal como se hacen en las universidades, es necesario contar con el financiamiento con el que las universidades. Lo anterior se hace mención, dado que, en el caso de las escuelas normales, los programas transferidos para impulsar la investigación y la difusión (PRODEP-Cuerpos Académicos), no poseen un presupuesto que se destine a dichas actividades, aunque la exigencia para los académicos es la misma que en las universidades.

Por lo anterior, la exigencia que se les ha impuesto a las escuelas normales ha sido aún más desigual que al resto de las otras IES; ya que éstas deben de someterse a las evaluaciones derivadas de estos programas, pero sin financiamiento; se les exige realizar investigación, formación de Cuerpos Académicos, intercambio con otras IES y el trabajo en redes de académicos, pero no existe un financiamiento para las actividades.

Para finalizar con la transferencia, y de acuerdo con los argumentos de las cinco formas de transferir las políticas, se concluye que el tipo en la forma de emulación y de híbridos tiene resultados positivos, ya que aporta conocimientos ya utilizados; sin embargo, una copia exacta no es deseable, ya que las circunstancias entre dos subsistemas (universidades/escuelas normales) no resulta generalmente exactas, y por ende los efectos y resultados no pueden ser iguales a cómo se dieron en el subsistema exportador de la política.

La implementación

La implementación tiene que ver con las formas en que se llevan a cabo las acciones tomadas para lograr determinados objetivos. Algunos autores mencionados en el capítulo II aluden a

que en la implementación se reconocen tres elementos distintivos; en primer lugar, las acciones que se requieren realizar; en segundo lugar, a los individuos, quienes son los que realizan las acciones y, por último, se consideran los objetivos previamente establecidos, que son los que guiarán esas acciones.

En el caso de la implementación de las políticas de educación superior a la educación normal, la primera acción que se realizó es dar a conocer el primer programa transferido (PIFI-PEFEN), el cual se adopta de manera exacta, incluyendo el lenguaje específico que había permitido la identificación entre los universitarios (académicos, Cuerpos Académicos, cierre de brechas de calidad, etc); los cambios realizados al PIFI-PEFEN fueron mínimos – en el PIFI los sub-rubros de planeación se llamaban Programa de Gestión de la Educación Superior (ProGES) y Programa de la Dependencia de la Educación Superior (ProDES) y en el caso del PEFEN se les llamó Programa de Gestión de la Educación Normal (ProGEN) y Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN), por lo que en lo sustantivo se mantenía la misma filosofía, los sustentos e indicadores a través de los cuales debían trabajar todas las IES.

El segundo elemento distintivo de la implementación es el que corresponde a los individuos a los cuales va dirigida la política, y en este caso, se les dio a conocer a los directivos y a un maestro de la institución el programa transferido, el cual fue presentado como el PROMIN Mejorado, ya que se les vendió la idea de que era el mismo programa que se había implementado en el año 2002, pero ahora “mejorado”, por lo que de esta manera se aseguraba la aceptación. Además, se les informó que debido al cambio que habían sufrido al ubicar a las escuelas normales en la Subsecretaría de Educación Superior, con este Programa se les destinarían los recursos de los dos ciclos (2005-2006 y 2006-2007), por lo que de esta manera se tuvo la certeza de que las escuelas responderían a los requisitos que se les solicitaba en la convocatoria de participación en el Programa.

Finalmente, en lo que corresponde a los objetivos planteados, el PIFI resultó ser un instrumento con una base racional, ya que se realizaba a través de la una planeación estratégica que partía de un diagnóstico institucional, pero que sólo permitía orientar acciones específicas en los indicadores establecidos por la Federación, en los cuales se consideraba el financiamiento de que serían sujetos; de la misma manera funcionó el PEFEN, por lo finalmente, estos programas modelizan las características que debe tener una institución de educación superior “de calidad”, de acuerdo con un imaginario nunca explícito, pero si presente en una serie de criterios signados por la autoridad federal

De acuerdo a lo planteado en el marco metodológico, la implementación se analizó de acuerdo a las cuatro dimensiones que se consideran en el programa transferido; por lo que a continuación se presentarán las consideraciones de la planeación, el financiamiento, la evaluación y la rendición de cuentas.

La planeación

La planeación es la primera dimensión considerada en la política para la educación superior, a través de la cual se pretendía identificar las necesidades institucionales a través de la elaboración de diagnósticos, los cuales permitirían establecer las metas a corto, mediano y largo plazo, sin embargo, se ha vuelto un acto rutinario, complejo y desgastante, que recae principalmente en los directivos que se encuentren en ese momento para la elaboración, por lo que la participación de la comunidad normalista es un tema que ha quedado pendiente en las escuelas normales. Cabe mencionar que las invitaciones a participar en los procesos de planeación institucional son precisamente “invitaciones”, no existe un estímulo que les permita a los docentes a involucrarse, además en las ocasiones en que se llegan a involucrar, se desilusionan ante el incumplimiento de las autoridades.

Por otra parte, la planeación se ha convertido más en un requisito de cumplimiento para conseguir el financiamiento, que es la finalidad última de los programas diseñados en los años ochenta para la educación superior, por lo que, lo que debiera ser un instrumento de apoyo que guie las acciones institucionales, se vuelve un mecanismo de control de la federación y un requisito que deben cumplir las instituciones para hacerse del financiamiento “prometido”.

La evaluación

En lo que respecta a la evaluación que se realiza al PEFEN, ésta no es difundida en la comunidad normalista, así mismo, tampoco es considerada como retroalimentación en los nuevos procesos de planeación, por lo que se pierde el sentido educativo, ya que sólo cumple su sentido calificativo que permite sólo clasificar por niveles para el otorgamiento del financiamiento al que se encuentra vinculada la evaluación.

Así mismo, la evaluación institucional se ha centrado en que las plantas académicas cuenten mayores niveles de profesionalización, y se cuenten con mayor porcentaje de Doctores, sin embargo, ello no garantiza que con esto se mejore el trabajo docente en las aulas con los estudiantes y se coadyuve en el proceso del aprendizaje de los alumnos y de la propia formación profesional. Además, que esto ha traído como consecuencia que exista una gran diversidad de instituciones particulares que ofrecen programas de maestría y doctorado, en lo que los niveles de exigencia para su trayecto formativo como para la titulación, en muchos casos son muy laxos.

El financiamiento

EL PIFI-PEFEN, al ser un programa basado en un estado evaluador, que fundamenta su estrategia en el enfoque estratégico, se vincula directamente el financiamiento a la

evaluación, en donde se priorizan los resultados cuantitativos; demeritando los aspectos cualitativos. Por lo anterior, el financiamiento es el elemento crítico de las políticas, ya que se ha condicionado directamente a los resultados de las evaluaciones, tanto de los docentes como de manera institucional.

Si bien, las escuelas normales no cuentan con fuentes diversificadas de financiamiento, de manera general, y el financiamiento extraordinario que otorgan estos programas representan la posibilidad de realizar actividades que coadyuven en el desarrollo de actividades académicas, pero también constituyen el mejoramiento institucional con la adquisición de equipamiento, de mobiliario y equipo, actualización de bibliotecas, suministros para laboratorios y mantenimiento de infraestructura, ya que el presupuesto regular que se destina a las instituciones, en su mayoría, se destina a lo que corresponde a sueldos y salarios y gastos de operación (luz, agua, insumos, etc.).

Por lo anterior, estos programas más que una posibilidad de desarrollo se ha constituido como la posibilidad de contar con financiamiento.

La rendición de cuentas

En lo que respecta a la dimensión de rendición de cuentas, ésta sólo es considerada como la comprobación de los recursos obtenidos por los programas, ya que los mismos programas privilegian indicadores cuantitativos, subordinando los cualitativos, ya que lo que se debe mostrar es cumplir con los requisitos establecidos, por lo que los docentes centran sus intereses en la obtención del perfil PRODED, en pertenecer a un CA, contar con grado de Doctor, hacer investigación, independientemente de la vinculación o no la actividad docente en el aula y los resultados de los aprendizajes de los estudiantes.

Si bien las dimensiones propuestas en el marco metodológico, permitieron analizar los objetivos planteados en el estudio, también tienen relación con las dimensiones en que las políticas educativas inciden en la implementación. Así mismo también se consideró importante conocer los efectos que la implementación derivó, y para ello se consideró realizarlo bajo los juegos de implementación propuestos por Bardach (2008).

Cabe mencionar que la decisión de analizar la implementación bajo este enfoque se debe a que este enfoque contempla uno de los elementos importantes en el diseño de la política, que tiene que ver principalmente con el financiamiento y como los actores han realizado acciones para “hacerse” de dicho recurso, y aunque el enfoque de la teoría clásica considera en una de sus dimensiones el peso económico, político y social de los grupos objetivo, desde el punto de vista de quien presenta este trabajo, no permite identificar con mayor claridad las formas en que se realizan las acciones y como se destinan los recursos procedentes de la política estudiada.

Con relación a los actores normalistas, que responde a la primer pregunta de investigación, se puede concluir que han respondido más al paradigma eficientista, en el cual se privilegian indicadores cuantitativos, subordinando los cualitativos, ya que sus intereses están centrados en la obtención del perfil PRODED, en pertenecer a un CA, contar con grado de Doctor, hacer investigación, independientemente de la vinculación o no la actividad docente; por lo que el principal juego de la implementación es la distorsión de los objetivos de la política, ya que se identifica una simulación por parte de los actores, ya que se encontró que sólo lo hacen para responder a los nuevos requerimientos, y como consecuencia, el objetivo que se perseguía de mejorar la calidad de los servicios se puede decir que es “calidad ilusoria”, ya que esto no permite identificar el beneficio que tienen los estudiantes de sus maestros, sólo responde a cuantificar docentes con posgrado, con publicaciones, con inserción a programas de recompensa, etc.

Otro de los juegos que se puede identificar, es el de Disipación de energías personales y políticas, ya que para los maestros pertenecer a CA´s, o tener perfil PRODED, los ubica en contar con un máximo reconocimiento público, y con ello poder obtener los beneficios políticos -ya económicos no otorgan- que forman parte de los instrumentos de la Educación Superior, de ahí que en la BENV actualmente existan 14 CA´s, y 22 profesores con perfil PRODED, colocando a la institución en una de las escuelas normales con mayores indicadores, lo que posiciona en una reputación personal e institucional, aunque no con ello se vea reflejado en mejores resultados educativos, o la mejora de las condiciones académicas; con lo que con lo anterior, se reconoce a la segunda pregunta de investigación.

Los efectos aquí presentados tienen que ver con las condiciones de la institución, los maestros que se encuentran laborando en la misma, así como la formación que detentan; aunado a lo anterior, el prestigio y compromiso que caracterizan a los docentes de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana, han hecho que sus esfuerzos académicos y docentes se posicionen como parte de los requerimientos y exigencias que hoy en día deben cumplir las escuelas normales, como parte de la órbita de las IES, por lo tanto, con esto se atiende la última pregunta de investigación.

Por lo anterior, a modo de cierre, se puede decir que realizar la transferencia de políticas en el ámbito educativo sin considerar el contexto local y regional, sí como la historia y dinámica de cada institución sólo logrará obtener un abanico de resultados no esperados y desvinculando los objetivos del programa Transferido; en este sentido, es menester mencionar que la elaboración de las políticas mencionadas, cuentan con un discurso en donde argumenta que su objetivo principal es “mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen”, no obstante, en la implementación se puede evidenciar que no existen elementos que permitan mostrar cómo se ha mejorado la calidad –el beneficio que tienen los estudiantes de que sus maestros cuenten con estudios de posgrado, o que haya más Doctores y la formación de investigadores noveles, entre otros-, ya que dichas políticas se centran en cuantificar el porcentaje en que han aumentado los docentes con posgrado, con publicaciones, con

inserción a programas de recompensa como PRODED, generando con ello una multiplicación de programas y un asobronamiento que responde a criterios diversos, generando duplicidad de esfuerzos y distorsión de objetivos.

En ese sentido, es importante considerar planteamientos generales en la hechura de las políticas que permitan la flexibilidad en la implementación, de tal manera que asegure el logro de los objetivos planteados en los diferentes contextos puestos en marcha, así como realizar planteamientos que respondan tanto a lo político como a lo académico, de tal manera que se pueda englobar en un programa lo relativo al desarrollo profesional del docente vinculado a los procesos de aprendizaje de los estudiantes, por lo que se requiere de políticas diferenciadas que atiendan de manera puntual las necesidades de cada nivel educativo, de tal manera que realmente se pueda lograr el desarrollo de las instituciones y con ello se impacte en el desarrollo del país; en caso contrario solo se continuará con la simulación del trabajo y se generará un derroche de recursos sin sentido.

Cabe señalar que este trabajo no es concluyente, al contrario, es el inicio de nuevas reflexiones que permitirán indagar nuevas rutas acerca del normalismo en la nueva etapa de la educación superior, por lo que me permito poner a la consideración algunos temas que se pueden continuar trabajando, tales como: investigación en los procesos de enseñanza de docentes, la formación de docentes normalistas y su incursión en la investigación, el PRODEP en las escuelas normales y su impacto en el desarrollo del personal docente, representaciones sociales acerca de los procesos de investigación en las escuelas normales, los criterios de evaluación y su impacto en la calidad de la educación, entre otros que puedan dar continuidad con los temas de investigación en las escuelas normales

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2009) Príncipes, burócratas y gerentes. México, ANUIES.
- Aguilar, L. (1996) Estudio introductorio en L. Aguilar, La hechura de las políticas. México, Porrúa pp. 417.
- Aguilar, L. (2004) Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. UAM, Revista Sociológica, pp. 15-37.
- Aguilar, L. (1993) Marco de análisis para Políticas Públicas. Disponible en http://guerrero.upn.mx/tlapameb/file.php/9/Marco_para_analisis_de_PP_Aguilar_.pdf. (consulta: 20/01/17).
- Aguilar, L. (2007) La implementación de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.
- Arnaut, A. (1998) Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994. México. SEP Biblioteca del normalista.
- Arnaut, A. (2016) “Historia de los tres grandes subsistemas”, conferencia llevada a cabo como parte del Seminario de Educación Superior en la UNAM.
- Avalos, Eleonora Villegas Reimers y Beatrice. (2003). Dos experiencias en formación docente: EUA y Chile. México, D.F., Secretaría de Educación Pública.
- Becerra, M. (2002) Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas Gaceta Ecológica, núm. 63, abril-junio, pp. 75-83. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/539/53906305.pdf>. (consulta: 12/04/16).
- Bitar, S. (2011). Formación Docente en Chile 2011. PREAL Serie Documentos No. 57.
- BENV (2010) Plan de Desarrollo Institucional 2010-2016, Disponible en. <http://www.benv.edu.mx/ver/index.php/plan>. Consultado el 20 de diciembre de 2012
- Díaz, A. (2008) Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales. México, D.F., Plaza y Valdés editores, S.A. DE C.V.
- Didou, S. (2013). Algunas reflexiones sobre la movilidad de las personas y los títulos a partir de la Primera. Cumbre Académica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, Espacio de Asociación de América Latina y El Caribe y la Unión Europea para la educación superior, ciencia (IESALC).

Disponible:

<https://www.iesalc.unesco.org/ve/dmdocuments/didoucumbrecelac2013.pdf>,

(consulta: 20/02/2013).

- DOF (1978) Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/182.pdf>. (consulta: 22/04/2015).
- DOF (2002) Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas.
- DOF (2005), Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n128.pdf> El 21 de enero de 2005.
- Estrada, Dorothy T. (1973). “Las escuelas lancasterianas en la ciudad de México: 1822-1842”, *Historia Mexicana*, vol. 22, núm. 4, Ensayos sobre la historia de la educación en México, pp. 494-513. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/25135377?seq=1#page_scan_tab_contents (consulta: 28/05/2013).
- Evans, Mark (2004) Policy Transfer in Global Perspective. England. ASHGATE
- Hermida, A. (1986) La fundación de la Escuela Normal Veracruzana. México. Ediciones Normal Veracruzana.
- Hernández y cols. (2010) Metodología de la investigación. Perú, McGraw-Hill.
- Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA) (s/f). ¿De dónde vienen y a dónde van los Maestros mexicanos? La formación docente en México, 1822-2012. México: IEESA. Disponible en: <http://www.snte.org.mx/assets/LaFormaciondocenteenMexico18222012.pdf> (consulta: 11/10/2016).
- Kent, R. (2009). Las políticas de educación superior en México durante la Modernización. México, ANUIES.
- Lindblom, C. (1991). La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas. En C. Lindblom, El proceso de elaboración de políticas públicas (pág. 393). México, Porrúa.
- López, R. (2013). Percepciones de académicos, directivos y funcionarios sobre la legitimidad y el liderazgo de los rectores de las universidades públicas mexicanas. *Revista mexicana de investigación educativa*, 18(58), 811-837. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000300007&lng=es&tlng=es. (Consulta 21/XI/2012).

- López, R. y Casillas M. (2005) El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación en, Educación Superior y Programa Nacional de educación 2001-2006. Aportes para una discusión. Díaz, A. y Mendoza J. (coords). Colección Biblioteca de la Educación Superior. México, ANUIES
- Lowi, T. y. (1992). La hechura de las políticas. En A. Luis, Estudio introductorio (pp. 442). México, Porrúa.
- Marginson, S. y Ordorika I. (2010) Hegemonía en la era del conocimiento. México. UNAM
- McMillan, J. Schumacher, S. (2011) Investigación educativa. España. PEARSON.
- Majone, G. (1992). La factibilidad de las políticas sociales. En L. Aguilar, La hechura de las políticas (pp. 410). México, Porrúa.
- Maldonado, A. (2013). La investigación sobre las políticas de la educación superior. Un balance de la producción académica generada en México entre los años 2002 y 2012. En COMIE, Educación y ciencia: políticas y producción del conocimiento 2002-2011 (pp. 149-202). México, ANUIES.
- Mendoza, J. (2002). La transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador. México, Porrúa.
- Mendoza, J. (2011). Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <https://www.ses.unam.mx/curso2014/pdf/Financiamiento.pdf> (consulta 22/10/2014)
- Moisés, E. (s/f) Una visita a la escuela lancasteriana. Disponible en http://www.quadernsdigitals.net/datos/hemeroteca/r_47/nr_526/a_7343/7343.html (consulta 25/04/2013).
- Moctezuma, E. (1993) La educación pública frente a las nuevas realidades. México, Fondo de Cultura Económica.
- Narro. J. y Muñoz H. “Sobre la Universidad Pública y el Desarrollo en México”. Ponencia presentada en el Congreso Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) 2009, el 24 de septiembre en Veracruz, Ver. Disponible en : www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/hmunoz/Narro_Munoz_SobreLaUniversidadYElDesarrolloEnMexico.pdf (consulta 12/08/2014)
- Ornelas, C. (2008) Política, Poder y Pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo. México. Siglo XXI.
- Popkewitz, Th. (2000) Sociología política de las reformas educativas. España. Morata.

- Popkewitz, Th. (2007) El mito de la reforma educativa: un estudio de las respuestas de la escuela ante un programa de cambio. España. Edit. Pomares.
- Roth, A.-N. Políticas Públicas. Disponible en http://190.242.114.8:8081/jspui/bitstream/11146/519/1/1094-Politicasy20publicas_Roth%20Andre%201.pdf (consulta 10/12/2016)
- Sandoval, E. (2015) Políticas de formación de maestros. La reconfiguración de la profesión docente. En Revista Rollos internacionales, vol 4, No. 40 pp. 1524 Disponible en: <https://doi.org/10.17227/01224328.5241> (consulta 02/06/2019)
- SEGOB (1988) Programa para la Modernización Educativa. México
- SEP. (2005). Guía PEFEN 1.0. México, D.F., SEP.
- SEP. (2006). Evaluación externa PROMIN. México, SEP.
- SEP. (2011). Evaluación interna 2011 -PIFI-. México, D.F: Dirección de Fortalecimiento Institucional.
- SEP. (2011). Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Evaluación Interna 2011. México, D.F, SEP. Disponible en http://pifi.sep.gob.mx/resultados/docs/Impacto_PIFI_2002_2011.pdf (consulta 01/23/2015).
- SEP. Asignación de recursos 2015 PRODEP. Disponible en http://dsa.sep.gob.mx/pdfs/u040_2015.pdf. (consulta 22/07/2016).
- SEP. Convocatoria PIFI. Disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2004/r11_educacion04/completos/ro_FOMES_04.htm. (consulta 22/07/2016).
- SEP. Fondos extraordinarios SHCP. Disponible en http://dsa.sep.gob.mx/pdfs/u040_2015.pdf. (consulta 22/07/2016).
- SEP. (22 de 07 de 2016). PRODEP. Disponible en <http://dsa.sep.gob.mx/prodep.html>. (consulta 22/07/2016).
- SEP. Fondo de Aportaciones Múltiples. Disponible en <http://pifi.sep.gob.mx/FAM.htm>. (consulta 22/02/2017).
- SEP-UAM. (2003). Evaluación del "impacto" del PROMIN en las Escuelas Normales. Tercera Etapa. México, SEP.
- SEV (2006) Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal. PEFEN 1.0 Versión sintética.

- Santos, M.Á. (1993). La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora. Revista Investigación en la Escuela, No.20, 23-35. Disponible en <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/59547/La%20evaluaci%c3%b3n%20un%20proceso%20de%20di%c3%a1logo%2c%20comprensi%c3%b3n%20y%20mejora.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consulta 22/02/2017).
- Subirats, J. (1992). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. En J. Subirats, Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración (pp. 184). Madrid, España. Ministerio para las administraciones públicas.
- Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Madrid, España. Ariel.
- Tercero, A. (2006) Tesis: “Los procesos de gestión y el PROMIN en las escuelas normales de Veracruz. Tesis para obtener el grado de Maestría en Educación. Universidad Veracruzana. Xalapa, Veracruz, México.
- Treviño Ronzón, Ernesto, Olivier, Guadalupe y Alcántara Armando. (2013). La investigación sobre las políticas de la educación superior. Un balance de la producción académica generada en México entre los años 2002 y 2012. En C. M. Educativa, Educación y ciencia: políticas y producción del conocimiento 2002-2011 (pp. 149-202). México, ANUIES.
- Torres, R.M. (2000) De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina. Perspectivas XXX. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/869/86941142002.pdf>. (consulta 15/09/2017).
- UNAM. Ley orgánica. Disponible en <http://189.208.102.74/u094/revista/44/leyorganica.htm>. (consulta 10/12/2016).
- UNAM. Cronología histórica de la UNAM. Disponible en <https://www.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/cronologia-historica-de-la-unam>. (consulta 20/01/2017)
- U.V. (2007). El tránsito del PROMIN al PEFEN en el ámbito de la escuela normalista. Informe Final. Xalapa: IIE-UV.

ANEXOS

ANEXO 1

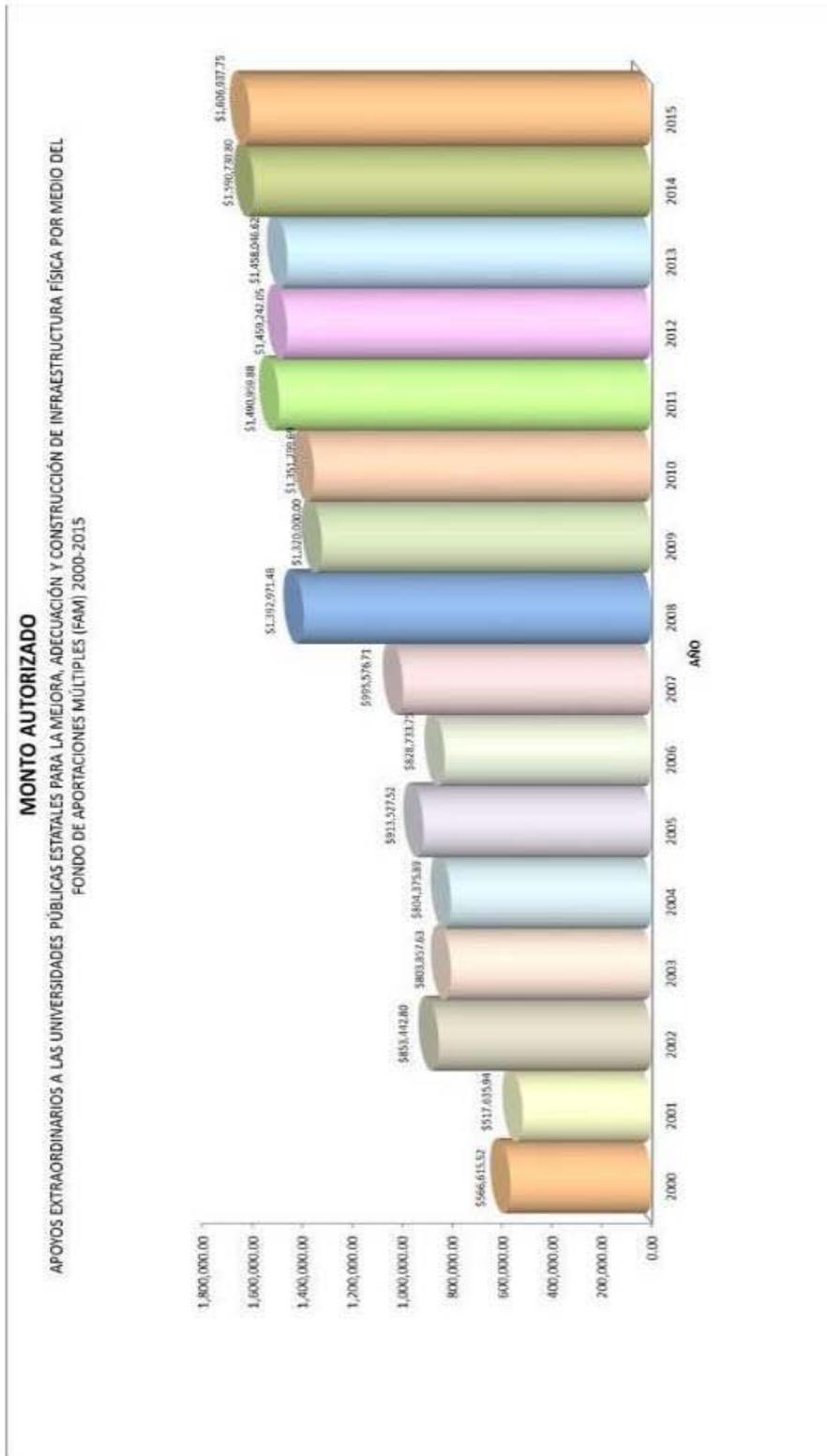
Anexo Evolución de la inversión en Programas Extraordinarios

		DGESU	PRODEP	CARRERA DOCENTE EN UPES	INCLUSIÓN Y EQUIDAD EDUCATIVA			
No.	INSTITUCIÓN	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
1	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES	\$4,522,626.00	\$6,110,376.00	\$1,695,494.00	\$6,158,686.00	\$4,843,511.00	\$8,674,897.59	\$5,357,607.00
2	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA	\$10,370,162.00	\$14,569,895.00	\$3,936,935.00	-	\$15,472,521.00	\$13,085,773.47	\$18,799,355.00
3	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR	\$1,386,381.00	\$1,670,311.00	\$369,361.00	\$1,625,391.00	\$1,728,189.00	\$4,641,820.96	\$1,659,989.00
4	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CAMPECHE	\$1,574,281.00	\$2,147,920.00	\$536,608.00	-	\$2,836,253.00	\$5,472,847.48	\$2,198,707.00
5	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARMEN	\$965,383.00	\$1,443,390.00	\$631,156.00	\$2,334,794.00	\$2,397,082.00	\$6,410,234.03	\$2,897,195.00
6	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA	\$3,814,119.00	\$5,288,076.00	\$1,426,430.00	\$6,726,558.00	\$5,678,263.00	\$7,010,548.10	\$6,432,015.00
7	UNIVERSIDAD DE COLIMA	\$6,542,849.00	\$9,626,543.00	\$2,639,021.00	\$9,527,749.00	\$8,039,819.00	\$11,340,980.40	\$8,084,270.00
8	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS	\$3,474,570.00	\$5,542,168.00	\$1,577,736.00	\$6,918,221.00	\$6,895,431.00	\$7,867,355.71	\$6,317,579.00
9	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA	\$3,609,678.00	\$5,348,008.00	\$1,832,425.00	\$6,884,287.00	\$6,277,428.00	\$8,146,844.08	\$9,181,626.00
10	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ	\$3,838,858.00	\$5,707,092.00	\$2,010,664.00	\$10,411,125.00	\$9,867,268.00	\$11,819,582.49	\$11,766,881.00
11	UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO	\$2,830,452.00	\$3,981,203.00	\$1,140,274.00	\$4,604,003.00	\$4,155,472.00	\$7,020,884.28	\$4,898,281.00
12	UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO	\$9,940,869.00	\$13,018,560.00	\$3,735,615.00	\$15,253,200.00	\$13,654,201.00	\$14,934,506.36	\$13,966,091.00
13	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO	\$3,825,190.00	\$6,048,266.00	\$1,994,862.00	\$9,127,884.00	\$8,437,195.00	\$8,591,991.07	\$7,958,755.00
14	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO	\$10,107,105.00	\$13,063,585.00	\$3,494,496.00	\$12,519,970.00	\$10,877,833.00	\$12,817,673.55	\$12,343,451.00
15	UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA	\$34,793,018.00	\$48,932,540.00	\$14,383,030.00	\$52,764,773.00	\$44,577,120.00	\$27,705,623.07	\$51,309,466.00
16	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO	\$10,293,874.00	\$15,781,416.00	\$4,931,587.00	\$17,491,139.00	\$17,123,711.00	\$15,722,407.98	\$19,569,769.00
17	UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO	\$11,103,916.00	\$15,891,489.00	\$4,358,751.00	\$18,674,284.00	\$15,651,459.00	\$14,236,931.86	\$13,914,609.00
18	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS	\$7,983,902.00	\$10,702,651.00	\$2,642,739.00	\$11,765,471.00	\$9,968,000.00	\$14,816,773.29	\$10,043,152.00
19	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT	\$1,950,597.00	\$3,422,481.00	\$949,551.00	-	\$3,853,018.00	\$6,491,497.50	\$7,735,204.00
20	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN	\$19,005,483.00	\$25,758,230.00	\$8,143,386.00	\$31,368,966.00	\$29,326,940.00	\$22,959,655.81	\$31,267,757.00
21	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA BENITO JUÁREZ DE OAXACA	\$1,266,506.00	\$2,403,755.00	\$513,151.00	\$2,084,971.00	\$1,198,406.00	\$3,577,197.47	\$1,512,843.00
22	BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA	\$20,678,144.00	\$28,782,607.00	\$7,997,839.00	\$30,589,850.00	\$26,416,920.00	\$21,282,822.05	\$26,108,195.00
23	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO	\$4,581,355.00	\$6,395,704.00	\$1,799,661.00	\$8,304,735.00	\$8,015,511.00	\$11,701,400.45	\$8,133,775.00
24	UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO	\$1,305,637.00	\$2,025,206.00	\$656,192.00	\$2,828,959.00	\$2,716,728.00	\$9,882,185.66	\$3,227,535.00
25	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ	\$8,308,005.00	\$10,923,683.00	\$3,135,111.00	\$12,683,079.00	\$12,486,453.00	\$14,391,665.76	\$13,803,473.00
26	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA	\$9,863,562.00	\$15,084,287.00	\$3,277,888.00	-	\$11,753,772.00	\$12,131,699.61	\$13,472,401.00
27	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SONORA	\$1,328,833.00	\$1,806,875.00	\$566,127.00	\$2,541,812.00	\$2,829,688.00	\$6,823,941.32	\$4,468,535.00
28	UNIVERSIDAD DE SONORA	\$9,280,311.00	\$13,629,627.00	\$3,785,251.00	\$14,235,072.00	\$12,392,013.00	\$12,059,747.46	\$11,556,592.00
29	UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO	\$5,022,601.00	\$6,980,526.00	\$2,388,895.00	\$8,404,166.00	\$7,508,059.00	\$8,542,550.39	\$9,947,865.00
30	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS	\$6,728,068.00	\$8,529,159.00	\$2,364,409.00	\$10,761,649.00	\$8,133,893.00	\$8,137,584.88	\$11,265,974.00
31	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA	\$2,932,230.00	\$3,721,689.00	\$1,147,425.00	-	\$4,934,773.00	\$6,078,171.21	\$4,634,536.00
32	UNIVERSIDAD VERACRUZANA	\$11,777,146.00	\$15,069,945.00	\$4,269,237.00	\$20,975,286.00	\$20,063,105.00	\$15,418,279.38	\$21,234,161.00
33	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE YUCATÁN	\$7,995,063.00	\$11,163,538.00	\$3,226,473.00	\$12,433,920.00	\$11,261,605.00	\$12,571,188.59	\$11,925,589.00
34	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS	\$6,999,226.00	\$9,429,199.00	\$2,442,220.00	-	\$10,878,360.00	\$11,726,198.66	\$10,193,407.00
	TOTAL	\$250,000,000.00	\$350,000,000.00	\$100,000,000.00	\$350,000,000.00	\$362,250,000.00	\$384,093,462.00	\$397,186,640.00

Fuente: Dirección de Desarrollo Académico. Disponible en <http://dsa.sep.gob.mx/recursosextraordinarios.html>. Consulta: marzo/05/18.

ANEXO 2

RESULTADOS FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES/ PIFI



ANEXO 4

GUIÓN DE ENTREVISTA

Buenos días/Buenas tardes:

Agradezco su disposición para realizar esta entrevista, y como ya le había mencionado, esta entrevista es parte de mi trabajo de investigación como parte de mis estudios de Doctorado; y en el cual se pretende que es lo que está sucediendo en su escuela, después de que en el año 2005 la SEP tuvo una reestructuración e incorporó a la educación normal como parte de la educación superior. Por lo que esta entrevista tiene el propósito de conocer su opinión acerca de dicha situación y la experiencia que usted ha tenido en la planeación del PROMIN-PEFEN. Los temas que se mencionarán son los que se consideran en los procesos de planeación, como son el financiamiento ligado a la planeación y a la evaluación, y lo referente a la rendición de cuentas, por lo que usted está en completa libertad de expresar su opinión; además de reiterarle que su anonimato queda resguardado, y la información es confidencial, el uso de la información es únicamente analítico.

Empecemos

Dimensiones	Cuestionamientos
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> - En el 2002, inicia dentro del Programa para la Transformación para las Escuelas Normales, el programa del PROMIN que fue el programa que impulsó la planeación de manera formal en las escuelas, con una visión estratégica, de participación colectiva, usted pudo participar en ello? - Posteriormente, en el 2006 inicia el PEFEN, cree que era la continuación del PROMIN? - Como les dan a conocer que las escuelas normales ya forman parte de la educación superior, como se enteraron? - Usted participó en los talleres de elaboración del PEFEN? - A cinco años de realizar el ejercicio de planeación, considera usted que se hace de igual manera el PROMIN con el PEFEN 1.0? - Conoce usted los resultados de las planeaciones del PROMIN, y del PEFEN 1.0
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Dichos resultados de las evaluaciones han impactado en el financiamiento que le ha sido otorgado a la escuela? - Sabe cuáles han sido los montos que ha recibido la institución con el PEFEN 1.0? - El formar parte de la educación superior influyó en el financiamiento que les otorgan con el PEFEN 1.0? - Sabe los aspectos que han sido atendidos con el financiamiento que ha recibido la escuela?
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Con relación a la evaluación, Usted sabe que se han realizado evaluaciones externas, tanto del PROMIN como del PEFEN? Conoce los resultados de las mismas? - A partir del 2005 existen nuevas reglas para las escuelas normales; una de ellas es la acreditación de programas, sabe si su escuela ya fue acreditada? - Conoce cuales son los objetivos de la acreditación? - Otro de los aspectos importantes en la etapa del PEFEN es el que tiene que ver con el perfil profesional de los profesores y que éstos cuenten con estudios de posgrado, usted cuenta con estudios de posgrado? - Sabe usted que acciones se han implementado para fortalecer la formación profesional en la escuela? - En que institución ha estudiado su posgrado - Los profesores han contado con el apoyo institucional para realizar los estudios de posgrado? - En la evaluación de los docentes, la escuela tiene establecido el <i>estímulo al desempeño docente</i>, usted participa en este programa?

	<ul style="list-style-type: none"> - Otro programa que apoya a la formación de docentes a partir de que las normales forman parte de la educación superior es el PROMEP, sabe usted algo al respecto?
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Como resultado del proceso de formación en posgrados, usted participa en la elaboración de ponencias, artículos o contribuciones en libros? - Ha usted participado usted en congresos o foros académicos? Su participación ha sido como asistente o como ponente? - Ha participado en algún proyecto de investigación, financiado por PEFEN 1.0? - En cuanto a la rendición de cuentas, sabe usted como se rinden las cuentas de los recursos otorgados - El PEFEN les pide que se haga de una manera específica

Para efectos de esta investigación se utilizará la siguiente clave elegida para identificar a los informantes: f=funcionario, d=docente, m=mujer, h=hombre y antigüedad en la institución, mismos que tienen que ver con los criterios establecidos para la selección de los entrevistados.