

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
UNIDAD 291**

---

ÁREA DE POSGRADO

"DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS  
REGIONALES DEL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN DE PROFESORES DE ESTADO  
DE PUEBLA EL CASO DEL CENTRO DE MAESTROS DE SAN MARTÍN  
TEXMELUCAN, PUEBLA"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN EDUCACIÓN  
CAMPO FORMACIÓN DOCENTE EN EL ÁMBITO REGIONAL

PRESENTA:

ELIA PEDRAZA LÓPEZ

DIRECTOR

MTRA. ROSA ISELA GARCÍA HERRERA

*Apetatitlán, Tlax., Diciembre de 2006.*

# ÍNDICE

## **Introducción**

## **Capítulo I**

### **Marco teórico conceptual**

#### 1.1 Nuevas perspectivas en análisis institucional

##### 1.1.1 Campos emergentes

##### 1.1.2 Ambigüedad y anarquía institucional

##### 1.1.3 Mitos racionalizados

#### 1.2 El diseño de las políticas públicas

#### 1.3 La introducción de los problemas sociales en las agendas públicas de los Estados modernos

#### 1.4. La educación en la agenda de las políticas públicas mexicanas

#### 1.5. Marco legal institucional: El Sistema Educativo Mexicano

##### 1.5.1 El Sistema Educativo como organización política

##### 1.5.2 El Sistema Educativo como organización pedagógica

##### 1.5.3 El Sistema Educativo como organización económica

##### 1.5.4 El Sistema Educativo como organización laboral

#### 1.6 El contexto local: La SEP en el Estado de Puebla (SEPEP)

##### 1.6.1 Estructura y funcionamiento de la SEPEP

##### 1.6.2 El subsistema Estatal de formación de profesores

#### 1.7 Un modelo para el estudio de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas educativas

## **Capítulo II**

### **Perspectiva metodológica**

#### 2.1 El método y la medida en ciencias sociales

#### 2.2 Lo cuantitativo y lo cualitativo

#### 2.3 Principales métodos cualitativos

#### 2.4 El acceso al campo y roles asumidos por el investigador

#### 2.5 Selección de los informantes

#### 2.6 La recogida de los datos el proceso de investigación

- 2.7 La entrevista en profundidad
- 2.8 Análisis de contenido
- 2.9 El análisis de los datos cualitativos
- 2.10 Estrategia de investigación
- 2.11 Elaboración del informe escrito
- 2.12 Estrategia de análisis
- 2.13 Descripción del universo

### **Capítulo III**

#### **Presentación de resultados: El Centro de Maestros San Martín Texmelucan**

- 3.1 Contexto institucional
- 3.2 Marco legal institucional
- 3.3 Estructura orgánica
  - 3.3.1 Objetivos
  - 3.3.2 Organización interna
- 3.4 Oferta educativa
  - 3.4.1 Diseño de los cursos
  - 3.4.2 Operatividad de los cursos
  - 3.4.3 Perfil profesional de los asesores
- 3.5 El CdM SMT como organizador de la subjetividad:  
Trayectoria sociocultural
- 3.6 Trayectoria socioprofesional
  - 3.6.1 Trayectoria profesional de los funcionarios
  - 3.6.2 Trayectoria profesional de asesores
  - 3.6.3 Trayectoria profesional de docentes usuarios
- 3.7 Percepción sobre el diseño y operación del CdM
- 3.8 Impacto laboral
- 3.9 Hallazgos

## **Capítulo IV**

### **Balance y perspectiva**

4.1 Alcances

4.2 Limitaciones

4.3 Conclusiones

### **Bibliografía**

## **Introducción**

El presente trabajo surge en respuesta al proyecto de investigación marco intitulado: "Diseño, implementación e impacto de las políticas educativas regionales del subsistema de formación de profesores del estado de Tlaxcala" cuyo objetivo primordial es explorar cómo operan los diversos planes y programas educativos dirigidos a la formación de profesores y cómo son implementados por las instituciones en el estado de Tlaxcala en todos sus ámbitos de competencia, cuáles son los actores relevantes en el funcionamiento, de los mismos, cuál es su peso específico y su contribución al logro/obstaculización de los fines institucionales, así como evaluar el impacto de dicha operación tanto al nivel de los servicios formalmente ofertados como lo referido a la percepción que usuarios y sociedad tienen de los mismos.

De manera específica y tomando como referencia el proyecto anteriormente señalado, la investigación que realizamos se centró en la exploración de las dimensiones formal y subjetiva del Centro de Maestros San Martín Texmelucan perteneciente al Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP) del estado de Puebla, buscando con ello hacer una identificación de los elementos que a escala institucional sirven de marco para su funcionamiento.

De esta forma la investigación se concentra en conocer la estructura y forma que en el ámbito institucional adopta este Centro de Maestros, así como los programas que oferta, en cuanto a la actualización de los docentes y cómo son diseñados e implementados en la práctica, también se persigue indagar sobre las percepciones que al respecto tienen los actores involucrados dentro de la institución.

El trabajo de investigación que a continuación se presenta está organizado en cuatro capítulos que de manera global responden al título y objetivos de nuestra investigación, de esta forma, en el primer capítulo abordamos el marco teórico conceptual que da sustento a la investigación y que basado principalmente en la tradición neoinstitucional permite entender la naturaleza compleja de las instituciones centrandolo su análisis en la acción colectiva que se establece en su interior y que a partir de los significados que se construyen en ella de acuerdo al sistema ideológico y conceptual que tienen los diferentes actores

presentes en el Centro de Maestros, éstos le imputan significado a la institución como la institución lo hace también con ellos, es a partir de ese cúmulo de creencias, valores, reglas y rutinas las que le confieren identidad al sujeto dentro de la institución.

Aunado a ello, mencionamos cómo la toma de decisiones no sólo está en la estructura orgánica sino que tiene que ver con personas que tienen intereses, necesidades, creencias y prejuicios que influyen en el funcionamiento de la institución. Estableciendo cómo a través del tiempo éstas instituciones también crean mitos y ceremonias para legitimarse, buscando además hacerse isomorfas a su ambiente como una respuesta al cambio institucional, adaptándose a los constantes imperativos que la sociedad presenta porque de otra manera tienden a perecer.

Asimismo, se considera el diseño de las políticas públicas como un elemento que el aparato gubernamental utiliza para desarrollar acciones que vayan acordes a los requerimientos de la sociedad en un mundo donde prevalece el modelo económico de la globalización y donde la educación se encuentra normada por la eficiencia, calidad y competitividad, confiriéndole un papel importante a la actualización y capacitación de los docentes para a través de ellos “elevar la calidad educativa del país” por lo que fueron creadas instituciones como el ProNAP, Centro de Maestros y Carrera Magisterial para fortalecer tal política.

De igual manera, aludimos a los diferentes momentos que nuestro Sistema Mexicano Educativo ha vivido y cómo a través de los diferentes compromisos gubernamentales éste se ha ido consolidando como una organización política, pedagógica, económica y laboral estableciendo un marco legal para su funcionamiento.

Con los diferentes aportes teóricos de la tradición neoinstitucional, la formulación e implementación de políticas públicas de manera general y en específico de la política pública y educación en México fue posible hacer una aproximación al estudio de los procesos de diseño e implementación de políticas educativas que nos permitiera comprender la naturaleza compleja de las instituciones, es decir, qué son, cómo funcionan, cómo cambian, cómo diseñan sus políticas, cómo las implementan y cómo se vinculan los sujetos con la institución.

El segundo capítulo hace referencia a la perspectiva metodológica basada en el enfoque cualitativo y cuantitativo como elementos que apoyan la medida en la

investigación, no sin antes resaltar que la medida en Ciencias Sociales es considerada un problema ya que su objeto de estudio es complejo por la acción colectiva y los sentidos culturales y lingüísticos que se construyen en la sociedad, lo cual le da un carácter de arbitrariedad.

A partir de los referentes teóricos mencionamos que no hay medición rigurosa para las propiedades del proceso social, sino que medirlo, significa estudiar categorías lingüísticas y experiencias culturales que se dan en la vida cotidiana. Por ello, la medición precisa de los actos sociales necesita del empleo de sentidos lingüísticos y no lingüísticos no como supuestos sino como objetos de estudio.

Además, resaltamos que bajo la perspectiva cuantitativa, en la investigación social se puede convertir en un proceso que permite tener nuevos conocimientos en el campo estudiado, utilizando la estadística descriptiva como la herramienta auxiliar que permite simplificar la labor de ordenar algunos de los datos obtenidos en la investigación para su tratamiento.

Se mencionan también los diferentes métodos de investigación cualitativa eligiendo y considerando los aportes de la fenomenología ya que ésta busca conocer los significados que los individuos dan a su experiencia, en donde lo importante es aprehender el proceso de interpretación por el que la gente define su mundo y actúa en consecuencia. Y el fenomenólogo intenta ver las cosas desde el punto de vista de otras personas, describiendo, comprendiendo e interpretando.

Además señalamos otros aportes claves que retomamos de la metodología cualitativa y que se convierten en guía para llevar a cabo el proceso de investigación, es lo referente al acceso al campo y el rol asumido por el investigador, la selección de informantes, la fase del proceso de recogida de datos, resaltando la Entrevista en profundidad como una técnica de obtener información, el análisis de contenido, el análisis de los datos cualitativos con su respectiva categorización y codificación, el diseño de matrices que puedan alojar diferentes tipos de información para posteriormente obtener resultados y conclusiones en relación a los objetivos particulares de la investigación; culminamos con la operatividad de las diferentes etapas para llevar a cabo la investigación mencionando la importancia de elaborar un informe escrito que permita dar cuenta de ella.

A partir de los elementos metodológicos -instrumentales apropiados se reconstruyó

una estrategia analítica organizada en torno a dos ejes fundamentales: la fase del diseño y la implementación de políticas educativas que se llevan a cabo en el CdM SMT; y la fase perceptivo estratégica.

El tercer capítulo corresponde a la presentación del caso: El Centro de Maestros San Martín Texmelucan, en él hacemos una narración sobre la fase del diseño y la implementación de políticas públicas que se llevan a cabo en esta institución y posteriormente se hace referencia a la fase perceptiva estratégica.

Dentro de la primera fase formal se reconstituye el marco legal de la institución apelando a la revisión de todos aquellos documentos oficiales que normatizan y legitiman al CdM generando las siguientes categorías de análisis que permitieron sistematizar los componentes básicos del lugar en estudio: Contexto institucional, Marco legal, Estructura orgánica y Oferta educativa.

Cada una de estas categorías generó aspectos de análisis para su interpretación, en la primera de ellas fueron: Antecedentes, decreto de fundación y política pública; en la segunda se analizaron las leyes que sustentan al CdM y su normatividad operativa; en la tercera categoría se hace pie de los objetivos y la organización interna de la institución; por último, en la cuarta categoría se estudian los cursos estatales, nacionales, programas consustantivos y Enciclomedia como elementos claves para conocer el diseño e implementación de este CdM.

En la segunda fase analítica, se indaga sobre las percepciones que los sujetos tienen del CdM SMT, de los compañeros y de los diferentes procesos que involucran a la misma, estableciendo categorías de análisis comunes a los tres tipos de personajes presentes en él: Trayectoria sociocultural, Trayectoria Socio-profesional laboral, Del diseño y operación de la institución e Impacto laboral.

De igual manera se establecieron algunos aspectos a considerar en el análisis de cada una de las categorías, en la primera de ellas se enmarcó el contexto social cultural y económico de los actores presentes en la institución; en la segunda se retornó el origen, trayectoria profesional y la experiencia laboral que tienen tanto los coordinadores, asesores y usuarios de este lugar; en la tercera categoría se hace mención de la estructura y organización del CdM, así como la implementación de cursos emitidos por ProNAP, finalmente en la cuarta categoría se estipula el desempeño profesional que tienen los



docentes después de haber recibido los cursos de actualización.

Con el análisis de los datos a través de las diferentes categorías y aspectos para cada una de las fases pudimos elaborar este capítulo por medio de la narración e interpretación de las diferentes percepciones que los actores del CdM tienen con respecto a su funcionamiento, a los programas, cursos y demás servicios que se ofrecen.

La narración está sustentada con algunos párrafos textuales de las transcripciones de las entrevistas en profundidad que dan apoyo a la situación analizada y que de alguna manera emergen los hallazgos más significativos del Centro de Maestros San Martín Texmelucan de los cuales también hacemos mención.

El cuarto capítulo menciona el balance y perspectiva del proyecto marco de investigación, en él se consideran los alcances, limitaciones y conclusiones del trabajo.

En primera instancia, hace referencia al logro de los objetivos planteados en esta investigación, considerando que fueron muy significativos a pesar del papel ambicioso que representaban, mencionamos también a groso modo la forma en que el diseño de políticas educativas implica tanto la movilidad gubernamental como la creación de instituciones que las diseñen, implementen y evalúen, pero que sobre todo éstas responden a cuestiones políticas, económicas y sociales que enfrenta en país con relación a un ámbito mayor: la globalización imperante en el mundo actual, del cual se desprenden limitantes y condiciones para estar a la altura de estos cambios, resaltando el papel importante que la educación juega y por ende la necesaria actualización y capacitación de los docentes para alcanzar tal compromiso.

Dentro de las limitantes indicamos la debilidad que constituyó para nuestro trabajo el no haber podido implicar a toda la población de docentes que se acercan al CdM a recibir los servicios que este lugar ofrece y con ello medir el impacto en el aula emanado de la oferta de actualización y capacitación que reciben, por otro lado, y consideramos que esta limitación es aún mayor, incluir a la gran cantidad de profesores de la Región que no acuden al CdM por los servicios de actualización.

Otro aspecto que limitó la investigación fue no haber podido llegar a las instancias superiores que diseñan los cursos estatales o los exámenes nacionales, el trabajo de investigación se centró en la instancia encargada de impartir estos componentes.

Un elemento más que quedó fuera de la investigación es lo referente al programa de

"Carrera Magisterial", resulta imperativo determinar cómo opera ya que junto con ProNAP y el Centro de Maestros son los elementos básicos para determinar el nivel de preparación profesional que tienen los docentes en servicio sobre el cual se determina la actualización y el salario que cada uno percibe.

El último apartado de este capítulo establece las conclusiones del trabajo de investigación, en donde aparecen los resultados, los productos de la investigación y la interpretación que hacemos de los mismos, este espacio es la parte más oscura del trabajo pues es en sí la interpretación que como investigadores tenemos acerca del tema de estudio.

Al final, señalamos la bibliografía que en todo momento constituyó la fortaleza para llevar a feliz término el presente trabajo de investigación.

## **Capítulo I**

### **Marco Teórico Conceptual**

#### **1.1 Nuevas perspectivas en análisis institucional**

A través del tiempo los gobiernos han buscado la forma de operar y brindar un servicio social a su país. Siendo este un proceso complejo, la administración de acuerdo con Woodrow (1999), ha coadyuvado en descubrir lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo tanto de dinero como de energía. La administración "es la parte más obvia del gobierno; es gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo" (Woodrow, 1999: 74), ésta se convierte en un campo emergente que busca eficientar su funcionamiento.

Desde una postura estructural funcionalista se entiende que la administración en todas las instituciones funciona de la misma manera, las estructuras son más o menos sinónimas de las instituciones y las funciones son sinónimas de actividades, las estructuras o instituciones llevan a cabo funciones o actividad-es.

Finalmente, el funcionalismo ha sido cuestionado por una variedad de "neoinstitucionalistas", quienes difieren en aspectos importantes, pues mencionan que las instituciones son algo más complejas y que la toma de decisiones no sólo está en las estructuras, sino que tiene que ver con personas que tienen intereses, necesidades, creencias y prejuicios y es esto lo que le confiere un carácter formal e informal a la toma de decisiones.

Fundamentalmente el neoinstitucionalismo pone énfasis en el Estado y en sus instituciones, las cuales se componen, como dice Fesler (s/a) "de una multitud de partes, grandes y pequeñas", pero que comparten cinco características interrelacionadas: emprenden acciones, adoptan valores definidos, tienen antecedentes o historial, comparten culturas organizacionales y mantienen estructuras de poder. (Cit pos Ferrel, 2000:46).

Es en el devenir histórico de las instituciones donde diversos estudios y posturas teóricas tratan de dar cuenta de ellas, Guy (2003) menciona que los viejos institucionalistas elaboraron un rico e importante cuerpo de saber. Pero, el nuevo institucionalismo creció e

hizo una revisión crítica de las supuestas fallas de lo que había llegado a ser el saber convencional de la ciencia política.

Por ello según Guy (2003), para comprender a los nuevos institucionalistas es preciso no sólo que comprendamos a los viejos institucionalistas, sino que además entendamos las escuelas de pensamiento que surgieron en el intervalo entre los dos momentos en que uno y otro movimiento florecieron, es decir, la revolución conductista y racionalista que tuvo lugar durante las décadas de los cincuentas y sesentas.

El viejo institucionalismo para Guy (2003) retorna a la observación como el elemento que describe y comprende el mundo político que le rodea, a partir de las observaciones define cómo las instituciones gubernamentales estructuran el comportamiento de los individuos, de tal manera que su pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y diseño de las instituciones.

La primera característica determinante que surge del viejo institucionalismo es que se ocupa de la ley y de su papel en la actividad gubernamental. La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por lo tanto, ocuparse de las instituciones políticas era igual a ocuparse de la legislación.

El segundo supuesto dominante del viejo institucionalismo es que la estructura cuenta y determina el comportamiento. El estructuralismo tendió a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos (presidencialistas o parlamentarios, federales o unitarios). Por otra parte, las definiciones de estos términos eran constitucionales y formales.

Muchos viejos institucionalistas fueron de algún modo comparativistas, dado que su énfasis en el análisis formal legal les exigía usar otros sistemas para poder obtener alguna variación. El holismo de este enfoque también era natural, teniendo en cuenta el interés por las constituciones y las estructuras formales.

Los análisis de los viejos institucionalistas se caracterizaron también por tener una fuerte fundamentación histórica. Examinaban cómo los sistemas políticos estaban insertos en su desarrollo histórico, como también en su presente cultural y socioeconómico. Ésta implícita concepción desarrollista de la política apuntaba también a las interacciones con el entorno socioeconómico. Mientras que gran parte de la ciencia política tiende a considerar

que las interacciones actúan en una sola dirección -de la sociedad a la política-, los viejos institucionalistas veían una pauta de influencia mutua y de largo plazo. Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política.

Hay que señalar que los análisis de los viejos institucionalistas tenían un fuerte elemento normativo, pues la ciencia política tuvo raíces claramente normativas, y los viejos institucionalistas vinculaban sus declaraciones descriptivas acerca de la política como una preocupación por el buen gobierno.

Así, el objeto de estudio de los viejos institucionalistas estaba más centrado en el Estado y las instituciones que en la acción de los individuos.

La revolución conductista transformó fundamentalmente la ciencia política y sirvió de pretexto para la elaboración del enfoque de la elección racional. Para el conductismo los individuos son autómatas que responden sólo a la socialización, de ahí que sus comportamientos dependan de la sociedad en que están inmersos. Para la elección racional, los individuos actúan para maximizar su beneficio personal, toman decisiones, tienen preferencias y buscan adecuar los medios hacia los fines para alcanzar la eficiencia de los procesos, de tal manera que en estos dos enfoques la toma de decisiones de los individuos va a depender del desarrollo de sus capacidades.

Ambos enfoques dan por sentado que los individuos actúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal. En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones; y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político.

El éxito de estas dos revoluciones constituye el telón de fondo del nuevo institucionalismo. Los primeros defensores de esta corriente teórica son James March y Johan Olsen (1997), quienes dieron nombre al movimiento (1984), hicieron declaraciones positivas acerca de lo que creían que la política empírica debía ser. Ellos criticaban a los enfoques conductistas y de elección racional por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo.

El contextualismo que March y Olsen (1997) señalan se refiere a que la ciencia política convencional subordinaba los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales,

tales como el crecimiento económico, la estructura de clase y los clivajes socioeconómicos, a diferencia del fundamental papel asignado al Estado en el pensamiento institucional tradicional, en la ciencia política contemporánea descrita por estos autores la política depende de la sociedad.

El reduccionismo se refiere a que tanto el enfoque conductista como el de la elección racional tienden a reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual, nunca se ve a los individuos influenciados por las normas, reglas y valores de la institución.

El utilitarismo se vincula con la tendencia a valorar las decisiones por lo que ellas producen para el individuo, en vez de considerar que representan cierto valor intrínseco y propio. El utilitarismo puede vincularse más claramente con el análisis de la elección racional que con el conductismo. El supuesto fundamental de la elección racional es que las personas actúan para maximizar su beneficio personal.

El funcionalismo representa una crítica de la manera en que los enfoques conductistas y de elección racional habían tratado la historia. El argumento de March y Olsen (1997) es que las escuelas dominantes de la ciencia política suponen que la historia es un eficiente proceso que avanza hacia cierto equilibrio.

Por último, March y Olsen (1997) sostuvieron que la ciencia política contemporánea se caracterizaba por el instrumentalismo, o sea el dominio de los resultados sobre el proceso, la identidad y otros importantes valores sociopolíticos. Es decir, se analiza la vida política como si simplemente actuara a través del sector público y no se le considera una compleja interacción de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos del proceso político.

Basados en estas críticas de la ciencia política de la época, March y Olsen (1997) se propusieron crear un nuevo institucionalismo. Ese nuevo institucionalismo reemplazaría las cinco principales características de la ciencia política por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis. La acción colectiva se convertiría en el enfoque fundamental para entender la vida política.

En el nuevo institucionalismo circulan seis enfoques que abordan el papel de las estructuras en el gobierno: Primero, el institucionalismo normativo pone énfasis en las normas de las instituciones como medios para comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan y moldean el comportamiento individual. March y Olsen (1997) señalan "la

lógica de lo adecuado" como un mecanismo para moldear el comportamiento que influye sobre este mismo. Segundo, los institucionalistas de la elección racional sostienen que en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. Para este grupo, las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento dentro de los cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio. Tercero, el institucionalismo histórico, para este enfoque el punto de análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno. Cuarto, los institucionalistas empíricos son los más próximos del viejo institucionalismo y argumentan que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos. Quinto, el institucionalismo internacional se refiere al lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y los individuos. Y sexto, el institucionalismo social describe la estructuración de relación entre Estado y sociedad.

Así, la mayoría de los debates sobre cuestiones teóricas, se debe en parte a que la ciencia política ha sido más ecléctica que la mayoría de las disciplinas.

La versión del nuevo institucionalismo como <institucionalismo normativo> refleja el papel central asignado a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta, se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.

Para March y Olsen (1997), una institución no es necesariamente una estructura formal, sino más bien la entienden como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas. El rasgo más importante de la conceptualización de estos autores es que las instituciones tienen una "lógica de lo adecuado" que influye sobre el comportamiento, y no una "lógica del consecuencialismo", que podría además moldear la acción individual. Es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serían las consecuencias para ellos.

De esta manera la perspectiva de March y Olsen (1997) propone importantes componentes teóricos para la ciencia política como disciplina. Uno de tales elementos es el

retorno a sus raíces institucionales ya un sentido de que las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales. En su modelo los individuos son importantes y, en última instancia, deben hacer elecciones, pero estas elecciones están en gran medida condicionadas por su pertenencia a una serie de instituciones políticas. En este enfoque el problema estructura -agencia se resuelve a través de la aceptación del individuo y de su capacidad para interpretar los valores de las instituciones. Un segundo elemento decisivo es que la base del comportamiento en las instituciones es más normativo que coercitivo.

Para March y Olsen (1997), el elemento más importante de una institución es de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal o informal, y una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores. Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo y la tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual.

En otras palabras, una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pues para que se trate de una institución, las restricciones formales e informales, deben existir.

Por último, entre los miembros de las instituciones debe haber cierto sentido de valores compartidos, esta perspectiva es fundamental para el institucionalismo normativo.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, las instituciones están formadas por personas que eligen, buscan, tienen intereses, creencias y valores que de alguna manera influyen en el funcionamiento de las mismas.

### **1.1.1 Campos emergentes**

Como una forma de entender la acción social y el comportamiento de las instituciones, el nuevo institucionalismo hace más referencia a los significados que se construyen en ellas, estos significados responden a algunas acciones que encarnan en las reglas, rutinas, división del trabajo, valores, creencias e identidad del sujeto con la institución.

Dentro de la sociedad en la que vivimos internalizamos, socializamos e



interiorizamos significados lo cual nos permite interpretar la vida, en la institución sucede lo mismo, imputamos o nos imputa significados. Así, el elemento simbólico dentro de la organización tiene que ver con acciones ritualizadas que se van haciendo costumbres y que responden a la convivencia y lazos que unen a los individuos dentro de las instituciones.

De acuerdo con March y Olsen (1997), a partir de teorías políticas, las instituciones han sido consideradas de distinta manera, de ahí que desde el punto de vista del comportamiento éstas son espacios donde tiene lugar la conducta política, dirigida y condicionada por la estructura formal que impera en ella y desde el punto de vista normativo ceden el paso a las ideas del individualismo moral, enfatizando la negociación entre intereses en conflicto existentes en estas.

En cambio, el nuevo institucionalismo resalta que los procesos institucionalistas internos afectan aspectos como la distribución del poder, como resultado, invitan al desarrollo teórico de modelos de los modos en que los intereses y las preferencias evolucionan en el contexto de la acción institucional, de los modos en que las reputaciones y las expectativas se desenvuelven como consecuencia de los resultados de la política y de los modos en que el proceso de control de las organizaciones intencionales provoca consecuencias imprevistas y va aunado a un sistema simbólico que evoluciona en el interior de una institución.

Por tanto, sin negar la importancia del contexto social de la política ni los motivos de los actores individuales, el análisis institucional propone un papel más independiente para las instituciones políticas.

El argumento de que las instituciones se pueden considerar actores políticos representa un reclamo de coherencia y autonomía institucionales. Una demanda de coherencia es necesaria si deseamos considerar a las instituciones como encargadas de las decisiones. Desde este punto de vista, el problema es saber si escogemos describir al Estado (o alguna otra institución política) como el que toma decisiones con base en algún interés o intención colectivos (por ejemplo, las preferencias, las metas o propósitos), alternativas y expectativas. Saber si tiene sentido teórico pragmático imputar a una institución intereses y expectativas no es, a priori, ni más ni menos problemático que saber si tiene sentido imputárselo a un individuo.

Gran parte del comportamiento que se observan en las organizaciones refleja la

manera rutinaria en que los individuos hacen lo que éstas consideran debe hacerse. Simples estímulos desencadenan patrones de acción complejos, estandarizados, sin extensos análisis que resuelvan los problemas ni el uso de poder discrecional alguno. Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos, y recurren a las reglas para escoger entre ellos. Las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación, por eso:

"Es común la proposición de que las organizaciones se ajustan a las reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado por los procedimientos estándar vigentes" (March y Simón, 1958; Weber, 1978. Cit. pos March y Olsen 1997).

Esta proposición se puede hacer extensiva a las instituciones políticas. Decir que la conducta está regida por reglas no implica que esta sea trivial o irracional. Las reglas pueden reflejar sutiles lecciones de experiencia acumulativa, en tanto que el proceso mediante el cual se determinan y se aplican las reglas apropiadas implica elevados niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos. Una conducta política inteligente y reflexiva, como de cualquier otro género, se puede describir en términos de deberes, obligaciones, funciones y reglas.

Por reglas, para March y Olsen (1997) significan las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas. Las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos.

Las rutinas hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes; ayudan a evitar conflictos; aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos, restringen la negociación en términos comprensibles e imponen acuerdos, contribuyen a mitigar la naturaleza impredecible, creada por las estructuras abiertas y los procesos de bote de basura, por la regulación del acceso de los participantes, los problemas y las soluciones a las oportunidades de elección. Las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones

del mundo individuales y colectivos, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación) las prioridades, las percepciones y los recursos (Hall, 1968; Van Maanen, 1973. cit. pos March y Olsen, 1997:71).

Por lo tanto, las instituciones se construyen en torno a una multitud de actividades pertinentes, de procedimientos para garantizar su mantenimiento ante las amenazas de un vuelco en la situación y del interés personal, y de procedimientos para modificarlas. A menudo la ubicuidad de las rutinas hace que las instituciones políticas parezcan burocráticas, rígidas o insensibles.

Muchas de las reglas en las instituciones políticas son en esencia dispositivos para dividir la política en campos relativamente independientes. Normalmente las divisiones internas del trabajo dan por resultado formas de gobierno construidas alrededor de los principios de la división del trabajo y la especialización, y, por ende, una separación de ciudadanos y funcionarios, en multitud de funciones y reglas relativamente autónomas.

La división del trabajo identifica a los especialistas no sólo con el acceso especial a una serie de problemas y soluciones, sino también con la responsabilidad de desarrollar reglas relativamente estables para operar en este campo.

Normalmente la división del trabajo y la especialización se presentan como principios de organización eficiente. Se considera que la eficiencia proviene tanto del aumento de la competencia en un conjunto reducido de tareas, como de los logros en coordinación producidos para conjuntar las tareas más estrechamente relacionadas.

De esta manera podemos ver que las instituciones limitan y conforman la política por medio de la construcción y elaboración del significado. La mayor parte de las teorías de la acción política presuponen que la acción depende de una interpretación de la vida. En las teorías de la racionalidad calculada, los actores imputan el significado a sus expectativas respecto al futuro ya sus preferencias. Pero, las expectativas, las preferencias, la experiencia y las interpretaciones de las acciones del prójimo se construyen en el seno de las instituciones políticas.

Así, existen tres características diferentes de la elaboración del significado en las instituciones políticas: la primera es el modo en que los individuos pertenecientes a éstas llegan a atribuir significado y valor tanto a su pasado como a su futuro; la segunda es aquella en que el proceso de comprensión del mundo se constituye en determinadas

condiciones en una de sus leyes y la tercera es la manera en que la interpretación no tan sólo es un instrumento de otros procesos, como la toma de decisiones, sino una preocupación central por derecho propio.

De esta forma, los individuos tratan de entender su historia, descubren o imponen orden, atribuyen significados, ofrecen explicaciones y experimentan placer o dolor. Probablemente consideran la historia de manera que confirme sus creencias o que se refleje favorablemente en cuanto a ellos mismos. Ellos tienden a atribuir resultados favorables a la inteligencia de sus acciones y desfavorables a las de los demás. Así, el significado se construye en el contexto del conveniente compromiso con la acción. Los individuos organizan los argumentos y la información a fin de crear y sustentar su creencia en lo razonable de la acción elegida, así, como el entusiasmo necesario para realizarla. En particular debe notarse que los valores y preferencias de los actores no son exógenas a las instituciones, sino que se desarrollan en su seno.

Es así como la perspectiva del nuevo institucionalismo brinda elementos teóricos para comprender el funcionamiento institucional desde un punto de vista más real.

### **1.1.2 Ambigüedad y anarquía institucional**

Una aportación relevante acerca de cómo funcionan jerárquicamente las instituciones y cómo su estructura formal crea mitos y ceremonias asumidos por los individuos que participan en ella, es proporcionada por Meyery Rowan (1999).

Para éstos autores las organizaciones formales son sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras. Pero mencionan, en las sociedades modernas, las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados. Se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se supone deben producir racionalmente. Es decir, la institución se organiza para llegar a los fines, lo que va dar lugar al status que la diferenciará de otras.

Esto hace que surjan nuevas organizaciones y obligan a las existentes a que incorporen prácticas y procedimientos de conceptos racionalizados prevaletes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. Además la organización que se

adecua a otras aumenta su legitimidad, sus perspectivas de sobrevivencia y su eficacia de las prácticas y procedimientos.

Según Meyer y Rowan (1999), estos productos como servicios, técnicas, políticas y programas institucionalizados van a funcionar como mitos que son subsistemas de creencias al interior de la organización, muchas organizaciones los adoptan ceremonialmente y las reglas institucionales se aceptan con gran facilidad, pero esta conformidad hacia las reglas institucionalizadas entra en conflicto con los criterios de eficiencia, ya que las reglas coordinan y controlan toda la actividad con el fin de promover la eficiencia.

Para mantener la conformidad ceremonial, las organizaciones que reflejan las reglas institucionales protegen sus estructuras formales de la incertidumbre de actividades técnicas, estableciendo diferencias entre sus estructuras formales y las actividades de trabajo reales.

Meyer y Rowan (1999) argumentan que las estructuras formales de muchas organizaciones en la sociedad post-industrial reflejan marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Ellos describen las teorías prevalecientes sobre los orígenes de las estructuras formales y el problema que enfrentan las teorías ante ellas. Primeramente hacen una distinción entre estructura formal de una organización y las actividades de trabajo diarias, de esta manera, la estructura formal de una organización es un plan para las actividades que incluye el cuadro de organización de oficinas, departamentos, posiciones, programas, etc. Estos elementos se vinculan mediante metas y políticas explícitas que conforman una teoría racional del modo y el propósito al que se deberán ajustar las actividades.

Sin embargo, las teorías convencionales suponen que la estructura formal racional es el instrumento más efectivo de coordinar y controlar las complejas redes de relaciones implícitas en las actividades técnicas o de trabajo modernos.

Debido a que la necesidad de coordinación aumenta por la expansión del mercado y el trabajo coordinado (lo que es la división del trabajo) formalmente tiene ventajas competitivas, surgiendo así, una tendencia al desarrollo de las organizaciones con estructuras formales racionales.

De esta manera, el problema de las teorías prevalecientes es que suponen que la

coordinación y el control de la actividad son las dimensiones críticas en que las organizaciones formales han tenido éxito en el mundo moderno, parten del supuesto de que las organizaciones funcionan según sus planes formales. Pero la investigación empírica dice que a menudo se violan las reglas institucionales y que no se ejecutan decisiones o si se ejecutan tienen consecuencias inversas.

Para Weber (1952) las estructuras formales no sólo son producto de sus redes de relaciones en la organización social sino que están fuertemente acopladas a la realidad social. Muchas de sus posiciones políticas, programas y procedimientos de la organización se cumplen gracias a la opinión pública de ciudadanos destacados, del conocimiento legitimado mediante el sistema, del prestigio social, de las leyes, etc., los cuales van a ser elementos de la estructura formal, son manifestaciones de poderosas reglas institucionales que funcionan como mitos racionalizados obligatorios para determinadas organizaciones.

Las organizaciones formales poseen dos propiedades: son prescripciones racionalizadas e impersonales que identifican como técnicas varios propósitos sociales y precisan a manera de reglas los medios adecuados para alcanzar esos propósitos técnicos; y segunda, están consideradas institucionalizadas y se hallan más allá del arbitrio del cualquier participante u organismo individual, por consiguiente se toman como legítimas.

Meyer y Rowan (1999) también discuten una fuente alternativa de estructuras formales: los mitos implícitos en el ambiente institucional. Es decir, los mitos construidos dentro de los elementos institucionales racionalizados crean la necesidad de manejar redes de relaciones de proximidad; los autores mencionan dos proposiciones: La primera, a medida que surgen las reglas institucionales racionalizadas en determinados campos de actividad laboral, se integran y amplían organizaciones formales al incorporar estas reglas como elementos estructurales; en esta proposición hay dos ideas: a medida que los mitos institucionales definen nuevos campos de la actividad racionalizada, surgen organizaciones formales en estos campos ya medida que surgen mitos institucionales racionalizados en los campos de actividad existentes las organizaciones ya establecidas amplían sus estructuras formales para hacerse isomorfas con esos nuevos mitos. La segunda, cuanto más modernizada esté la sociedad, más extendida estará la estructura formal racionalizada en ciertos campos y mayor será el número de campos que contengan instituciones racionalizadas.

De esta manera, las instituciones modernas se racionalizan completamente y estos elementos racionalizados actúan como mitos que dan origen a más organizaciones formales.

Así, dentro del marco de la institución se generan mitos que son legitimados por la sociedad o por los sujetos de las instituciones, los mitos se instalan al interior de la institución a veces por medio del lenguaje.

Además Meyer y Rowan (1999) indican que las organizaciones que reflejan ambientes institucionalizados mantienen brechas entre sus estructuras formales y las actividades diarias de trabajo. Si se dice que las organizaciones están estructuradas por fenómenos en sus ambientes y tienden a volverse isomorfas junto con ellos porque se ajustan a sus ambientes por medio de la incorporación de prácticas, modos, estilos que están instalados dentro del contexto en que se mueven las instituciones, así como de interdependencias técnicas y de intercambio, los elementos estructurales se difunden porque los ambientes crean exigencias que traspasan las fronteras entre los campos para las organizaciones que incorporan elementos estructurales isomorfos con el ambiente que son capaces de administrar esas interdependencias.

Es el isomorfismo institucional el que promueve el éxito y la supervivencia de la organización, y desde una perspectiva institucional, un aspecto más importante del isomorfismo con las instituciones ambientales es la evolución de un lenguaje organizacional que explica o describe cómo se realizan las responsabilidades o actividades de los individuos. Los vocabularios de estructura que son isomorfos con las reglas institucionales proporcionan explicaciones prudentes, racionales y legítimas.

El argumento fundamental de Meyer y Rowan (1999) es que las reglas institucionales pueden tener efecto sobre las estructuras organizacionales y su cumplimiento en el trabajo técnico real, los cuales son muy diferentes de los generados por las redes de conducta y relaciones sociales que integran y rodean una organización determinada.

### 1.1.2 Mitos racionalizados

Existen mitos que permiten dar cuenta de cómo las instituciones pueden funcionar de manera eficiente pero a la vez esa eficiencia se va convirtiendo en una salida sin escape, Weber (1952) sostiene que la burocracia es el medio más eficiente y poderoso de controlar a los hombres y las mujeres, ésta manifiesta una jerarquía de mandos y la autoridad de los funcionarios proviene de su cargo, de tal manera que las decisiones son tomadas de acuerdo con reglas fijas preestablecidas, así, la burocracia una vez establecida no puede dar marcha atrás al impulso de la burocratización.

Sin embargo, para DiMaggio y Powell (1999) el mecanismo de racionalización organizacional ha cambiado. Las organizaciones siguen haciéndose más homogéneas y las burocracias siguen siendo la forma organizacional más común. En la actualidad el cambio estructural en las organizaciones parece motivado cada vez menos por la competencia o por la necesidad de eficiencia. Por el contrario, Powell y DiMaggio afirman que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. Sostienen que la burocratización y otras formas de homogeneización surgen de la estructuración de los campos organizacionales (Giddens, 1979. *cit. pos.* DiMaggio y Powell, 1999:105).

Por campo organizacional los autores se refieren a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares.

Los campos existen en la medida en que están definidos institucionalmente. El proceso de definición institucional, o "estructuración", consiste en cuatro etapas: Un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo, en el surgimiento de estructuras Inter-organizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos, en el incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo y en el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa común.

Una vez que las organizaciones dispares en la misma línea de empresas se



estructuran en un campo real (ya sea por competencia, por el Estado o por las profesiones) surgen fuerzas poderosas que las hacen cada vez más similares. Las organizaciones pueden cambiar sus metas o desarrollar nuevas prácticas y nuevas organizaciones pueden ingresar al campo. Pero, a largo plazo, los actores organizacionales que toman las decisiones racionales construyen en su torno un ambiente que limita su habilidad para cambiar adicionalmente en años posteriores. Los primeros que adoptan las innovaciones organizacionales por lo común están motivados por el deseo de mejorar el desempeño. A medida que se difunde la innovación, se llega a un umbral más allá del cual la adopción proporciona legitimidad, en vez de mejorar el desempeño.

De este modo, las organizaciones pueden tratar de cambiar constantemente, pero después de cierto punto en la estructuración de un campo organizacional, el efecto del cambio individual es reducir el grado de diversidad dentro del campo (por cambio organizacional se refieren al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programa o misión) Las organizaciones en un campo estructurado, responden a un ambiente que consiste en otras organizaciones que responden a su ambiente, el cual consiste en organizaciones que responden a un ambiente de respuestas de organizaciones. (Schelling 1978. cit. pos. Powely Domaggio, 1999:107).

El concepto que mejor contiene el proceso de homogeneización es isomorfismo. Según la descripción de Hawley (1968), "el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población aparecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales" (Powel, loc. cit: 108).

Siguiendo a Powel y Domaggio (1999), los autores sostienen que hay dos tipos de isomorfismo: el competitivo y el institucional.

En el isomorfismo competitivo, supone una racionalidad de sistema que hace hincapié en la competencia del mercado, el cambio en los nichos y las medidas de ajuste. Esta perspectiva, es más pertinente para los campos donde existe competencia libre y abierta. Como ha argumentado Aldrich "los principales factores que las organizaciones deben tener en cuenta son las otras organizaciones". Las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica. El concepto de isomorfismo institucional es un instrumento útil para atender la política y la ceremonia que subyace en gran parte de la vida

organizacional moderna.

Powel y Dimaggio (1999) identifican tres mecanismos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional isomorfo: El isomorfismo coercitivo, que se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad; el isomorfismo mimético, que resulta de respuestas estándares a la incertidumbre y el isomorfismo normativo, asociado con la profesionalización.

Así, toda organización institucionalizada utiliza su estructura formal como mito y ceremonia, en donde la estructura formal es un plan para las actividades de trabajo que incluye el cuadro de organización en departamentos, oficinas, posiciones, programas, etc. éstos se van a vincular mediante metas y políticas.

## **1.2 El diseño de las políticas públicas**

Hasta este momento nos hemos acercado a los principales enfoques y perspectivas que nos ofrecen elementos suficientes para comprender la naturaleza compleja de las instituciones, y ahora toca el turno a una de las temáticas que hoy en día es tema de discusión en los diferentes ámbitos académicos y gubernamentales, las políticas públicas.

El funcionamiento general de lo político de las instituciones tiene una estructura relevante, destacando en primer lugar el uso de la argumentación y la persuasión. Para ello, la argumentación juega un papel muy importante, ya que es esencial en el proceso de formación de política, sea de manera oral o escrita, la política pública es una construcción social hecha de palabras, la cual es un juego de lenguaje compartido.

Para esto, menciona Majone Giandomenico (1997), existe un modelo idealizado de elaboración democrático de políticas, éste no tiene en cuenta la acción del poder y la influencia, la distribución desigual del conocimiento, el bajo nivel de participación ciudadana, sino que este modelo, pone énfasis en el extraordinario potencial de persuasión y centralidad de la discusión bilateral para la democracia, algo que las teorías modernas de política pública han pasado por alto.

De esta manera, la elaboración de políticas inicia siendo una expresión de las preocupaciones generales y termina en decisiones concretas que respondan a dichas preocupaciones. Pero las políticas públicas lejos de solucionar problemas, de ser objetivas,

de predecir el comportamiento de la sociedad, no se equiparan a estas cuestiones, ya que las políticas públicas son construcciones de las personas encargadas de tomar la última decisión y cuyas respuestas muchas veces son únicamente paliativas de la realidad tan cambiante que vivimos.

La persona que toma decisiones puede ser un especialista o no de las políticas públicas, de no serlo, puede solicitar ayuda a los analistas, éstos tienen que ser objetivos, deben argumentar y deben persuadir también, por lo tanto, la tarea de los analistas que son abogados, políticos o personas que hacen uso funcional del lenguaje es producir evidencias y argumentos que expliquen o justifiquen sus juicios de valor, estos argumentos pueden ser más o menos técnicos o más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación.

De tal manera que quienes toman las decisiones deben convencer y persuadir con el discurso y con evidencias proporcionadas por los analistas como datos, números, estadísticas, etc. y que tienen la intención de tener credibilidad ante los ojos de los demás y por lo tanto tienen que justificar sus versiones. Estas versiones creíbles en determinado momento .no son toda la realidad pues son construcciones de algunas personas que tienen intereses propios.

Pero el tomador de decisiones toma la implementación de políticas públicas con un soporte de que conoce tal cual la situación de la sociedad, pero esto tiene que ver más con el trabajo en equipo con el analista, que es un experto del lenguaje y por lo tanto del uso de la retórica. Por lo tanto, la política pública es la conjunción de la administración y la política, la cual cristaliza lo deseable de la sociedad, aunque detrás de esta política pública exista la expresión de un sin fin de intereses particulares.

La vinculación de las decisiones, las propuestas y diseños de acción tienen una relación estrecha con los valores de quienes la realizan. De tal manera que los espacios democráticos en donde se discute, debate y argumenta son cada vez más asimétricos por estar presentes diferentes actores con intereses, valores y creencias que se supone recogieron las necesidades de la sociedad. Dado que se requieren juicios de valor para decidir cualquier cosa importante en la política pública, la separación artificial entre los valores y la capacidad racional se convierte en una amenaza para todas las nociones de deliberación pública defendibles. Por una parte, los hechos y los valores están entrelazados

en la elaboración de políticas, que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público. Por otro lado, se requiere la persuasión para aumentar la posibilidad de que el consejo sea seguido así como la disposición de actuar sobre pruebas que no sean concluyentes. Así, "la argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas" (Giandomenico, 1997:36) buscando generar consenso entre los individuos para su aprobación y legitimación.

Quienes participan en debates y discuten, van perfeccionando sus propios argumentos, además de que respetan reglas, hacen uso de turnos de diálogo, aceptan el lugar establecido para el debate y sobre todo buscan llegar a un consenso.

Además, los argumentos persuasivos son también importantes, pues cada cual propondrá nuevos criterios y recurrirá a la persuasión para influir sobre los demás para que acepten sus propuestas. No cabe duda que la retórica se convierte en el elemento clave, considerado como el arte de la persuasión.

Existen también grandes dificultades para evaluar las políticas públicas, debido a la existencia de diversas normas admisibles, es decir, debido a los diferentes puntos de vista de los involucrados en la evaluación, esta diversidad de normas es inevitable porque vivimos en una sociedad plural y porque es necesario para la vitalidad de un sistema de gobierno que se rige mediante la discusión.

La evaluación de políticas supone ciertas formalidades de datos, de información, de evidencias lo cual facilitaría la evaluación de los argumentos de las políticas. La evaluación de las evidencias sería de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto, la credibilidad del analista, entre otros.

La naturaleza de la evidencia no la debemos confundir con los datos o la información general, es una información seleccionada dentro del conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. Por lo que existe un decisionismo, que es "la visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas" (Giandomenico, 1997:46) y que de alguna manera en ellos recae la toma de decisión más eficaz sobre el asunto a tratar.

Así, el modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas públicas, por lo tanto, el diseñador de políticas públicas debe especificar sus objetivos, establecer los medios por los que puedan alcanzarse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios reales.

Es fundamental la articulación del diseño y la implementación de las políticas públicas a partir de la definición de política como hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas. (Gutiérrez Bolaños, s/a TV. UNAM) Para que la política sea realidad concreta debe incluir el proceso de acción que le da cuerpo, efectividad, continuidad y que remata en el efecto terminal buscado y no nada más en las condiciones iniciales -la conexión fines medio

Finalmente, quien decide, quien implementa y quien evalúa las políticas públicas hacen toda una construcción retórica, en la que la argumentación y la persuasión están presentes en cada momento. Aunque la política no es el hecho, sino son elementos contruidos alrededor de problemas de una sociedad determinada no corresponde a la realidad, sino que pueden ser vistas como fórmulas que resuelven problemas de la sociedad y sé consensa para su resolución.

### **1.3 La introducción de los problemas sociales en las agendas públicas de los estados modernos**

Existen innumerables problemas sociales dentro de la sociedad, estos pueden localizarse en ámbitos locales, municipales, estatales, nacionales o internacionales. Pero también existen innumerables personas que tienen diferentes cargos y funciones en el gobierno y que son las encargadas de dar posible solución a ellos.

Para Aguilar Villanueva (2003), muchos de estos problemas no alcanzan los primeros lugares en la agenda pública, sino que reciben un trato de rutina o emergencia; los problemas que la agenda pública prioriza son aquellos en que las personas y organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés común y utilidad para todo el Estado, de esta manera, los problemas que entran en la agenda pública son construcciones sociales detectados por expertos que logran

introducirlos.

La manera como se elabora la agenda de gobierno reviste fundamental importancia política y administrativa; políticamente expresa la vitalidad o flojedad de la vida pública en un sistema político dado.

Entre las libertades individuales y los poderes del Estado, existe un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas y suele llamarse "esfera pública" y cumple la función de mediar entre Estado y sociedad, entre política y economía, entre norma general y los intereses particulares, y es a través de la palabra en que los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del Estado.

En la esfera pública ocurren situaciones, sucesos, problemas, percepciones que tienen lugar en la vida privada y grupal y que se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y prosperidad del Estado. En él, los intereses particulares buscan argumentarse como generales y, si pasan la prueba, originan leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos.

De esta manera, la formación de la agenda de gobierno, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública, ésta da tono y dirección al gobierno y prefigura su éxito o descalabro, por lo que el proceso de elaboración de la agenda, es el momento en que el gobierno decide si intervendrá o no sobre un determinado asunto, es el momento en el que se delibera y decide intervenir o bien no intervenir o aplazar su intervención, por lo tanto, es la decisión que compromete o no a actuar al gobierno, es la crucial decisión de decisiones.

Suele entenderse por agenda de gobierno "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar" (Aguilar Villanueva, 2003: 29) para que ésta se forme es preciso filtrar cada una de las cuestiones a resolver y seleccionar la que tiene mayor peso entre la sociedad y el gobierno mismo.

La atención, definición y tratabilidad del problema, asunto, cuestión o demanda son componentes determinantes del proceso por el cual alcanzan su carácter de *agendum*, es

decir, algo sobre lo que se debe actuar.

Para Aguilar Villanueva (2003), la agenda de gobierno y la política pública son un proceso que se lleva a cabo por etapas y cada una posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios. Las etapas de este proceso denotan los componentes necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso y de ninguna manera de eventos sucesivos y separables. En la práctica estas etapas pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, anticiparse, retrasarse o repetirse.

Por lo tanto, existen dos tipos de agenda: "la agenda sistémica, pública o constitucional" y "la agenda institucional, formal o gubernamental" (Roger Cobb y Charles Elder, cit post Villanueva, 2003: 31) La primera, está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedores de atención pública. Toda comunidad política, local, estatal o nacional tiene su propia agenda sistémica. La segunda, es el conjunto de asuntos explícitos aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, nacional o estatal constituirá una agenda institucional.

La agenda sistémica busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general para alcanzar la calidad de problema público; la agenda institucional, busca saber cómo determinados asuntos o problemas logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención.

Además, existen algunos modelos para el proceso de formación de la tenemos el "Modelo de iniciativa externa" en el que la cuestión se en los problemas y conflictos de varios grupos sociales y debe primero en la agenda pública para poder colocarse en la formal. El "Modelo de movilización", en él la cuestión nace dentro del aparato gubernamental, por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa exige colocarla en la agenda pública y hacerla de interés público y el "Modelo de iniciativa interna" surge entre las filas gubernamentales, no es necesario llevarlo a la agenda pública, pero sí es necesario convencer a los organismos gubernamentales que den cabida entre sus acciones prioritarias.

Para que un asunto pase a la agenda debe cumplir con tres requisitos: Primero, que

sea objeto de atención amplia o de amplio conocimiento del público, es decir, de dominio público; segundo, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, es decir, que sean cuestiones consensadas y que se puedan resolver con recursos dispuestos en el marco legal, y tercero, que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental, es decir, que exista factibilidad para su resolución.

De esta forma, el problema entra a la agenda pública no por el problema mismo sino por el argumento, intereses, creencias y valores que giran en torno a él. Además de que están presentes algunos organismos que filtran los problemas recogidos de la sociedad.

Muchas veces el problema y su solución van de la mano y quien ve el problema se fija en el "bote de basura" para remediarlo. La solución de problemas públicos también varía, pues hay expertos que tienen diferentes modelos de solución, pero la solución no siempre ataca al problema, porque la capacidad de actuar del gobierno es limitada cognoscitivamente, no se tienen recetas que permitan la solución rápidamente y si se utiliza el "bote de basura" es para rescatar las experiencias vividas que permitan orientar la acción.

Finalmente podemos dar cuenta que el gobierno dentro de la esfera pública tiene una capacidad limitada para solucionar todos los problemas y los modelos para estudiar las políticas son sólo dispositivos analíticos que permiten ver parte de la realidad pero que no son la panacea para solucionarlos.

Sin embargo, en la mayoría de los gobiernos locales, la actuación de la política pública, menciona Arturo Pontífes (s/a) es organizada en materias que buscan un mejor funcionamiento, algunas de ellas son: gobernación y seguridad pública; hacienda pública; urbanismo, ecología y obras públicas; salud pública y asistencia social; desarrollo rural; participación social y educación, cultura recreación y deportes.

Precisamente en el siguiente apartado haremos mención del papel que juega la educación en la agenda de las políticas públicas de nuestro país, resaltando los diferentes proyectos que han surgido en los diferentes sexenios presidenciales.



#### **1.4 La educación en la agenda de las políticas públicas mexicanas**

Históricamente en México, la educación es considerada como un gran pilar para el progreso y la movilidad social, a través de los últimos cien años diversas fuerzas han impulsado la conformación del sistema educativo, así como han influido cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales en él, por lo que se ha logrado filtrar en los embates de la agenda pública en los diferentes sexenios presidenciales. Así, la educación nacional:

"Representa una amalgama de tradiciones sobrepuestas, su espíritu, valores y orientaciones fundamentales, el perfil de sus maestros, sus organizaciones y actores y sus vínculos con la comunidad han sido construidos progresivamente por la sociedad y el Estado mexicanos, de 1922 al presente" (Latapí, s/a;22).

Entendemos por fuerzas impulsoras a las demandas populares, intereses del poder, exigencias sindicales del magisterio, propósitos gubernamentales, tendencias progresistas, tendencias conservadoras, lo nacional, así como lo internacional. Estas fuerzas actúan en la sociedad educativa.

Sin embargo entre éstas existen tensiones, por ejemplo las demandas populares versus intereses de poder, la educación es una aspiración de la mayoría de la población, estas aspiraciones se articulan en demandas políticas concretas y constituyen el punto de partida para que los gobiernos definan sus acciones en desarrollo del sistema educativo. Por otro lado, los intereses políticos limitan la capacidad de los gobiernos para responder a esas aspiraciones.

A través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (SNTE) ha sido mediada la actuación del magisterio ante el Estado; éste fue controlando monopólicamente la profesión docente, no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales, técnicos y políticos hasta llegar a ser el interlocutor dominante ante el gobierno de la república. De esta manera, la actuación del SNTE, citando a Arnaut, ha servido "no para impulsar, sino para bloquear, reorientar o cancelar los proyectos de cambio en el sistema educativo" (cit pos Latapí, 2003).

Asimismo, en el sistema educativo se han presentado continuos conflictos entre tendencias progresistas y conservadoras, los proyectos gubernamentales de los últimos

cuarenta años rara vez se han caracterizado por estar sustentados en una corriente técnico pedagógica innovadora y consistente.

Lo nacional versus lo internacional es otro tipo de conflicto, se produce entre las fuerzas que impulsan una determinada caracterización del sistema educativo en función de las necesidades del país y las que propugnan por diversas razones que se conforman de acuerdo con tendencias internacionales. La educación nacional siempre ha tenido influencias extranjeras como del Banco Mundial que influye en gran medida en las políticas educativas del país, entre otros.

A pesar de estas tensiones, que obstaculizan o favorecen de alguna manera la política educativa mexicana, según Latapí, a lo largo del siglo se han distinguido cinco proyectos que caracterizan a la sociedad y que buscan de acuerdo con la época apoyar o paralizar su desarrollo:

El primer proyecto de Vasconcelos (1921) quien insiste en las bondades de la escuela impulsando la educación rural, además, la política educativa propuesta por Vasconcelos vincula la educación con la soberanía y la independencia, su sentido nacionalista, su carácter popular y laico y su cometido de integración social es lo que se identifica en este proyecto, así como el otorgar a las masas populares más educación.

El segundo proyecto "socialista" surge durante los sexenios de Cárdenas y Ávila Camacho (1935-1946), el primero brinda gran apoyo al gasto en educación y el segundo, manifiesta sus intenciones conservadoras. Este proyecto aunque efímero y cancelado deja residuos en el compromiso del Estado con la enseñanza pública y en la democratización de su acceso, no menos que en la reiterada fe en el valor de la educación para lograr la equidad social.

El tercer proyecto "tecnológico", está orientado a la industrialización y es puesto en marcha durante el periodo Cardenista (1928). Este evidencia el predominio de los valores urbanos, la preocupación por el trabajo y la productividad, el pragmatismo y la formación científica.

El cuarto proyecto denominado "Unidad Nacional" (1942-1970) está presente en el periodo de Ávila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, es entendido como tolerancia y aceptación al pluralismo, es un proyecto distinto que acompaña la política de conciliación nacional entre los tres primeros presidentes. Este

proyecto mayor énfasis en la educación urbana para apoyar el proceso de industrialización, con descuido de la rural, pretende favorecer la formación de las clases medias y una incipiente movilidad.

Por último, tenemos el proyecto "modernizador" que aparece en el sexenio echeverrista (1970, 1976), sus ejes fundamentales continúan en el sexenio de López Portillo y De la Madrid, pero finalmente se redefine en el gobierno salinista.

Este proyecto se caracteriza por la reforma educativa echeverrista; el impulsó a la universalización de la enseñanza primaria ("Educación para todos y Primaria para todos los niños") además se establecen los mecanismos para llevar a cabo la desconcentración y descentralización que culminan en la "federalización" de 1992.

Con las reformas económicas y sociales impulsadas por la "modernización" del presidente Salinas, de corte neoliberal, sus orientaciones educativas se plasmaron en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB, 1992) y en la Ley General de Educación (1993).

En este sexenio la educación se relaciona con cuestiones políticas, económicas y sociales que impone la apertura y globalización de la economía, además se instituye la "federalización" o "descentralización" de la enseñanza básica encauzada con la desconcentración en el periodo echeverrista.

No debemos olvidar que cada política educativa responde al modelo económico y político vigente de la época, por lo que su presencia en las agendas de gobierno manifiesta intereses personales, sociales o gubernamentales que marcan la pauta para su consenso.

## **1.5 Marco legal institucional: El Sistema Educativo Mexicano**

Actualmente la educación recupera el lugar privilegiado en la agenda política, económica y social de México. Después del abandono en que ésta quedó entre 1982 y 1988, en 1989 se inicia una serie de esfuerzos con el enfoque de modernizar la educación nacional y como resultado, en mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica conteniendo tres puntos clave para su desarrollo: la reorganización del sistema educativo, la revaloración de la función magisterial y la reformulación de contenidos y materiales. Analicemos en que condiciones se establece la

reorganización del Sistema Educativo.

El marco legal institucional del Sistema Educativo Mexicano está sustentado en principios filosóficos basados en las ideas que sobre educación se elaboran en la sociedad y el Estado, así como en sus relaciones con la economía.

Tales principios se encuentran enmarcados en la Constitución Política Mexicana y la Ley General de Educación cuya finalidad es cumplir con los anhelos educativos de todos los mexicanos.

En México el Estado juega un papel muy importante en el funcionamiento del Sistema Educativo, es a partir de 1917 cuando se establece el principio del Estado educador en la Constitución Política después de la Revolución Mexicana.

En ella, el artículo 3° enmarca en sus distintas reformas que la educación es el elemento primordial para el progreso y movilidad social, por lo cual es necesario diseñar e implementar políticas que coadyuven su desarrollo, legitimando así tal principio. Actualmente este artículo sustenta que todo individuo tiene derecho a recibir educación, el Estado (federación, estados y municipios) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, conformando la educación básica obligatoria.

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia" (SEP, 1993:27).

Vinculando al artículo 31° Constitucional que establece la obligación de los padres de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria.

Ley General de Educación tiene el propósito de atender a las condiciones y necesidades actuales de los servicios educativos a conservar y ampliar los principios sociales, educativos y democráticos. Ésta contiene las disposiciones que serán aplicables a los tres niveles de gobierno (Federación, estado y municipio) y, en el marco del federalismo, inducirá a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la Ley General. Además, conserva su carácter de ley reglamentaria del artículo tercero y su aplicación en todo el sistema educativo nacional.

El gobierno federal centraliza la normatividad para el Sistema Educativo tanto del

sector público como privado. Es el encargado de diseñar el currículum de la Educación Básica y Normal; elabora, imprime y distribuye los libros de texto gratuitos para la educación primaria, secundaria y normal; además, tiene la facultad de evaluar los procesos de enseñanza y aprendizaje en la educación impartida por él, entre otras muchas funciones.

Así, el derecho a la educación y las condiciones en que se debe otorgar este servicio se establecen en los Artículos 3º y 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamentación en la Ley General de Educación.

A pesar de ello, las desigualdades sociales siguen existiendo en la realidad mexicana y el sistema educativo presenta grandes deficiencias en su trayectoria, de acuerdo con Ornelas (1994) se supone que la misión principal de la escuela mexicana es formar a ciudadanos solidarios y prepararlos para la vida democrática, mas reproduce en su quehacer rasgos autoritarios perceptibles, hay insatisfacción social por la notoria falta de calidad en la mayoría de los planteles y niveles escolares. Postula, que la educación es el mejor instrumento para preparar a los recursos humanos que demanda el desarrollo del país, pero el sistema educativo no produce valores que enaltezcan el trabajo, también subsiste el rezago en educación básica más dramático en las zonas rurales y pobres de las ciudades; en fin, la educación siempre ha sido la esperanza de un futuro mejor, pero su presente deja mucho que desear.

Para Guevara Niebla (1992), todo el Sistema Educativo Mexicano está mal, desde las autoridades, los maestros, la estructura, los textos, los alumnos, las políticas deseadas hasta los arreglos burocráticos entre la SEP y la SNTE.

Guillermo Trejo (1992) coincide con el diagnóstico de Guevara y menciona que los problemas del SEM se deben principalmente a los errores en la política educativa. Pues más que conducirla a partir de un proyecto educativo, el gobierno mexicano a limitados su actuación a la enorme tarea de empatar la oferta educativa con el vertiginoso crecimiento de la población, y en especial, con cohorte correspondiente al nivel primaria. A pesar de los avances registrados en las últimas décadas, el SEM está en crisis, en decadencia o en una condición de catástrofe.

Sin embargo, Ornelas (1994) considera que no todo está perdido, sino que el SEM está en movimiento constante, en transición y que todos los vaivenes corresponden a un proceso histórico en el cual se juegan intereses particulares por lo que existen proyectos de

transformación en constante pugna. Esta transición está marcada por movimientos de reformas que se han dado y porque además se pueden construir sobre lo existente.

Así, la orientación de la educación mexicana más allá de los mandatos constitucionales ha respondido a proyectos de política educativa que a su vez responden a intereses y grupos sociales, por lo que la organización del Sistema Educativo se debate entre dos polos: centralismo o federalismo.

Al conocer la organización del SEM permite examinar los arreglos institucionales que se establecen en su interior, distinguir las formas de administración de las relaciones de poder y de conflictos que se generan así como los fines de legitimación y control. Podemos ver también, que ésta institución responde a una estructura formal que pretende eficientar los procesos a nivel nacional estableciendo leyes y acuerdos que permiten legitimar y regir el funcionamiento de las distintas organizaciones que forman parte de él.

### **1.5.1 El Sistema Educativo como organización política**

Precisamente la reorganización del sistema educativo en la educación básica se basó en la nueva política de descentralización, es decir, el gobierno federal traspasó y los gobiernos estatales recibieron: "todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, recursos financieros utilizados, con los que la SEP venía prestando los servicios educativos en el respectivo estado" (SEP ANMEB, 1992: 27) En este traspaso se incluyen Normales, Centros de Actualización del magisterio y unidades de la Universidad Pedagógica Nacional.

El Sistema Educativo Mexicano opera en los 31 Estados y 1 Distrito Federal en los que se encuentra dividida políticamente la República Mexicana, como una forma de operar unidireccionalmente la educación en México con derechos, obligaciones y sanciones dentro de toda una normatividad para los estados, se crea el Sistema Educativo como organización política, el cual busca la manera de administrar las relaciones de poder y los conflictos que se generan entre ellas.

México tiene un gran compromiso con su ingreso al mercado mundial y ante la globalización que se vive en el presente, lo que demanda grandes cambios en su sistema educativo.

Uno de ellos de enmarca en la Constitución, ésta define que la organización política de nuestro país es republicana y federal, existiendo un acuerdo entre estados libres y soberanos asociados para conformar una sola nación.

Hasta mayo de 1992 el centralismo era característica primordial del SEM, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se establece que éste debe ser flexible, de mejor calidad y debe otorgar poder de decisión a los estados, municipios y padres de familia.

Con ese pacto, menciona Ornelas (1994), el Estado da un paso sustancial en la descentralización de la SEP. La descentralización del SEM es un hecho en sus aspectos operativos; sin embargo, el gobierno central mantiene partes importantes y funciones sustantivas para que no se interrumpa el proceso educativo.

El Acuerdo, junto con la Ley General de Educación de 1993, proporciona el marco para la transición del SEM para hacer de la escuela una institución más democrática.

"Aunque se afirma contar con una educación democrática, la realidad es muy diferente: se tiene un modelo educativo colonial, muy elaborado, diseñado fundamentalmente para formar a los maestros con métodos que devalúan la dimensión intelectual de la enseñanza. El objetivo principal de ese modelo colonial es continuar discapacitando a los maestros y estudiantes, de forma que caminen irreflexivamente a través de un laberinto de procedimientos y técnicas" (Chomsky, 2002: 10).

Se supone que la descentralización es "la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados" (Ornelas, 1994), pero el gobierno central aún conserva las funciones normativas y asigna una parte de los recursos fiscales a la educación, lo que permite establecer una "política de la ambivalencia", es decir, por una parte el Estado tiene la necesidad de mantener el control y la eficiencia del sistema como un todo, y por otro, el interés de sostener y aumentar las bases de su legitimidad.

Pero, ¿Cuáles fueron las causas para implementar la descentralización educativa? Contamos con el ánimo federalista a reformar; el Estado y legitimar el régimen por los presidentes Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, aunado a la ineficiencia mostrada por la SEP en la dirección general del sistema y la asignación de recursos, también la disidencia magisterial estuvo presente y la política sindical que pretende poner más atención a las cuestiones sustanciales de la educación y por último la tendencia

internacional que crea una imagen del régimen, consolidando la descentralización de la Educación Básica y Normal como una causa legítima y eficaz, estas fueron algunas causas que permitieron establecer dicha descentralización.

Lamentablemente, la descentralización de la vida nacional y, por tanto, de la educación constituyó más una política de Estado que una exigencia popular.

Si la descentralización no era una demanda de la sociedad, entonces cabe preguntarse por qué el gobierno federal tomó la decisión de descentralizar el sistema nacional de educación a contracorriente de una tendencia histórica a la centralización. Lo cual refleja que esta decisión surgió entre las filas gubernamentales y no fue necesario llevarla a la agenda pública del gobierno, sino que se convenció a los organismos gubernamentales de considerarla una acción prioritaria, según Aguilar Villanueva esto sería un Modelo de iniciativa interna para el proceso de formación de la agenda.

Podemos decir que una de las metas finales de la descentralización fue mejorar la calidad de la educación en nuestro país.

### **1.5.2 El Sistema Educativo como organización pedagógica**

Una de las finalidades del Sistema Educativo Mexicano es normatizar en toda la República Mexicana los Planes y Programas de Estudio que permitan mejorar la calidad de la Educación Básica y Normal del país, por ello, el sistema educativo actúa como organización pedagógica estableciendo el currículum como eje organizador del aprendizaje de los alumnos y también como una relación social y política.

Vista la educación como un instrumento político cuyo propósito es consolidar la nacionalidad, el sistema educativo intenta homogeneizar toda práctica educativa, desarrollando ciertos rasgos en la personalidad de los niños como: obediencia, puntualidad y motivación para realizar las tareas que les inculquen.

La calidad y relevancia de la educación básica es una inquietud global que marca el tránsito de la preocupación por el simple incremento de la matrícula y expansión de los sistemas hacia la evaluación de los resultados de la educación.

Con el método de solución de problemas será posible iniciar ese salto cualitativo en la educación que tanto demanda México y, más aún, comenzar la formación de esos



millones de ciudadanos y trabajadores versados en el manejo de símbolos, lenguajes abstractos, máquinas complejas y capaces de diseñar y actuar en relaciones de producción dinámicas y flexibles. Conocimientos abstractos, así como operar ideas e imágenes, serán de más valor que en el presente. La habilidad de sistematizar información, experimentar con cosas nuevas y actuar en situaciones de cambios acelerados, así como colaborar con otras personas en otras partes del mundo para realizar faenas concretas, serán requisitos importantes para incrementar la productividad del trabajo y la riqueza de las naciones.

Esos elementos, abstracción, sistematización, experimentación, acción y colaboración, que son las antinomias al método memorístico acaso sirvan para especular sobre la posibilidad de fabricar una teoría pedagógica necesaria para educar a la gente que el futuro demanda al presente. De manera simultánea pueden servir para consolidar la filosofía del artículo 3° Constitucional, de desarrollar todas las facultades del ser.”

### **1.5.3 El Sistema Educativo como organización económica**

Si uno de los sistemas del sistema educativo es elevar la calidad de la educación, ésta tiene que administrar los recursos financieros que el Estado disponga para él de manera que sean repartidos de acuerdo a las necesidades educativas de las federaciones, esta situación permite que el sistema educativo sea considerado como organización económica.

Con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio marca un cambio profundo en sus relaciones económicas lo que exige que su SEM sea mejor buscando la formación de recursos humanos que este contexto le demanda.

Igualmente, menciona Ornelas (1994), se pide que la educación promueva la participación pública responsable para contribuir a mantener y fortalecer la identidad nacional y reproducir la cultura que México heredó de sus antepasados.

Para ello, nuestro país necesita una educación para más mexicanos, de mayor calidad y más democrática en sus contenidos y organización, lo cual exige más recursos económicos, los diferentes gobiernos del México moderno han planteado los efectos positivos que la educación tiene en la movilidad social, la formación de recursos humanos y la preparación de los ciudadanos, por lo que se han comprometido a apoyar el SEM con el fin de brindar mayor igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

Sin embargo, si hacemos un recuento del gasto federal en educación en los diferentes sexenios de 1920 a la fecha han sido disímiles, algunos presidentes insistieron en las bondades de la escuela lo que permitía dar un mayor presupuesto a la educación, otros mostraban sus intenciones conservadoras por lo que beneficiaban a unos cuantos, la política presupuestal de unos más favoreció a los sectores medios y urbanos, hubo presidentes que con el presupuesto ejercido buscaban reconquistar el consenso de la clase media y reafirmar su hegemonía, y por último, con un incremento mayor para educación en el momento de mayor transición del SEM es el que vivimos en el presente con la firma del Tratado de Libre Comercio y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

De esta manera, producto de una historia específica, el sistema educativo presenta a lo largo del siglo cinco proyectos según Latapí: el de Vasconcelos, el socialista, el de unidad nacional, el tecnológico y el modernizador con sus propias particularidades. Estos proyectos dan cuenta que nuestra educación actual es fruto de una historia concreta y que son respuesta a ideales políticos difícilmente realizables o a concepciones de desarrollo del país que tratan de imponerse, así, las políticas educativas responden a la transición de conformación del Estado. El proyecto modernizador llama la atención por estar presente en los últimos años, el cual abarca seis periodos presidenciales que van de Echeverría hasta Vicente Fox. Este proyecto se caracteriza por la influencia de la globalización comercial y los requerimientos de una "modernización" normada por los valores del mercado, la eficiencia y la competitividad, así como la incorporación de una filosofía educativa en que la libertad, democracia y justicia son valores importantes en la vida y en la convivencia pacífica en el plano internacional.

Con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, el gobierno mexicano empuja a la sociedad a ingresar de lleno a la economía mundial.

Sin embargo, con los métodos de transmisión del conocimiento, el tipo de relaciones escolares dominantes y la clase de materiales utilizados) parece imposible que el SEM haga frente al reto de formar a esos futuros trabajadores, conocedores, diligentes, motivados y que posean además las virtudes de la ciudadanía.

Si no se forman esos millones de nuevos mexicanos, entonces la República -tanto en la asociación con los Estados Unidos y el Canadá, como en la economía global- sólo será proveedora de una masa de trabajadores de escasa calificación y una élite de administradores y tecnócratas al servicio de intereses transnacionales. Lo cual

sería fatal para la nación y los mexicanos. En el largo plazo, no hay nada más gravoso para un país que vender mano de obra barata. (Ornelas, 1994)

A ello responde la política de la Modernización Educativa, la cual intenta elevar la calidad educativa.

#### **1.5.4 El Sistema Educativo como organización laboral**

Dentro del Sistema Educativo Mexicano para eficientar su funcionamiento y tener mayor control de sus dependencias actúa como organización laboral estipulando las bases laborales por medio de un Reglamento Interior de Trabajo de las Escuelas Primarias de la República Mexicana (SEP s/a) estableciendo así los derechos obligaciones y sanciones del director de la escuela, del personal docente, del personal administrativo y manual, del Consejo técnico Consultivo, de la admisión de los alumnos, de la disciplina, de la Asociación de Padres de Familia, del edificio, sus dependencias y anexos y de las jornadas de trabajo.

Desde la década de los ochenta, la SEP intenta recuperar la dirección de la educación en lugar de intentar controlar a los maestros. Se pone en tela de juicio la tarea de los maestros y se proponen estrategias para su preparación, actualización y, lo que es una demanda del gremio, la revaloración social de la profesión.

El magisterio se encuentra en una situación contradictoria: la sociedad le encomienda a sus hijos, pero no le reconoce plenamente su trabajo; le exige responsabilidad y diligencia: sin embargo, no se le paga bien; se le brindan piezas grandilocuentes el 15 de mayo, más no se admite plenamente que son profesionales. Por su parte, el magisterio se considera el mentor eficiente de la niñez, aunque padece de una ideología corporativista cerrada que en principio rechaza ideas, teorías y prácticas que no provengan de integrantes del gremio; exige reconocimiento pleno a su labor patriótica, más no muestra una ética de trabajo que se reproduzca en las aulas; demanda un salario profesional al gobierno ya la sociedad, no obstante, hace poco para convencer a la sociedad de su profesionalismo. (*Ibíd.*).

El maestro es el eje sobre el cual gira el sistema educativo y el recurso intelectual más importante. La escuela mejor equipada, el currículum más avanzado, los textos mejor

escritos y de contenidos importantes, magníficos sistemas de control y administración escolar, son insustanciales si el factor humano no responde a las demandas de una buena educación.

Según Carlos Ornelas (1994), el problema tal vez no resida en cada uno de los maestros, sino el meollo de su calidad, de sus conocimientos, habilidades, rasgos ideológicos y personales, se encuentra en los procesos de formación y actualización.

Lamentablemente, las grandes dimensiones del sistema educativo nacional, el número de maestros que lo conforman y la diversidad de las necesidades educativas de los estados ha llevado a desechar formas poco eficientes que hacían llegar a los profesores programas de actualización.

Como una respuesta a ello, en el ANMEB se estipuló la creación del programa "Carrera Magisterial" para contribuir a elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los profesores, reforzando también el interés por la actualización y superación permanente, tal vez ésta menciona Ornelas (1994), pueda ser el motor de la calidad de la educación y convertirse en un verdadero recurso intelectual, pero por el momento, más que ser un recurso de esa naturaleza, parece que se le asigna un papel político con el fin de regular ciertas presiones de mejoría económica y posición social del magisterio únicamente.

Dentro de la organización magisterial se han creado mitos que operan al interior de ella y que consisten en la creencia de que efectivamente al recibir un estímulo económico la calidad de la educación va a mejorar, otro mito es que a partir de la implantación de los cursos de actualización el docente se está profesionalizando, cuando vemos que son cursos realizados en un mínimo de tiempo. A ello, Meyer y Rowan (1999) argumentan que la estructura formal de la organización refleja marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Tal y como se presenta en los cuadernillos de difusión, Carrera Magisterial parece más un conjunto de requisitos que los maestros deben reunir para lograr mejores salarios y prestaciones, que un instrumento real de superación profesional y mecanismo para mejorar la calidad de la educación.

Recordemos que para marzo de 1978 se inicia la tarea de desconcentrar la Secretaría de Educación Pública dada su dimensión y la multiplicidad de sus servicios y a partir de

1983 las delegaciones de la SEP en los estados se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), luego, mediante otros procedimientos jurídicos, potestad de la autoridad, cada USED se transformó en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación en el Estado, esto con el fin de eficientarse .

Pues según Weber (1952), "la burocracia es una manifestación organizacional" (Cit. post. Powell y Domaggio, 1999: 104), de esta forma, la SEP tiene una estructura formal haciendo patente una organización jerárquica de mandos, un delegue de autoridad a los funcionarios y las decisiones las toman de acuerdo a reglas fijas preestablecidas, por lo que los individuos obedecen la organización de la institución.

## **1.6 El contexto local: la Secretaría de Educación Pública en el Estado de Puebla (SEPEP)**

El 22 de Marzo de 1978 el Diario Oficial publicó el decreto de creación de las delegaciones generales, instrumento de descentralización de la administración del sistema educativo, cuyo fin es planear y coordinar las -iones de la SEP manteniendo estrecha relación con las áreas centrales.

Para ello, los primeros departamentos de la Delegación poblana fueron: Planeación y programación, Servicios educativos, Servicios administrativos y Asesoría jurídica. Además, unidades de promoción y difusión y órganos colegiados (Consejo Interior y Comité Consultivo).

Antes de su establecimiento, los servicios educativos estaban dispersos y en muchos casos operaban independientes unos de otros y no como partes de un sistema. Por ello una de las tareas de la Delegación fue coordinar y unificar los servicios.

El hecho de que las distintas instancias de la Delegación se alojaran en varios edificios, dispersos en la ciudad de Puebla, impedía prestar los servicios con la eficiencia deseable. A fin de resolver esta situación se construyó el Centro SEP el cual permitió reunir a la mayor parte del personal de la Delegación en un solo domicilio.

Siendo Gobernador constitucional del estado el Doctor Alfredo Toxqui Fernández de Lara (1978), la Secretaría de Educación Pública nombró delegado general al Profesor y Licenciado Manuel Boneta de la Parra, actualmente funge como Gobernador el Licenciado

Mario Marín Torres y el titular de la SEPE es el maestro Daño Carmona García.

Antiguamente los trámites administrativos se veían obstaculizados por la falta de comunicación entre autoridades, maestros, alumnos y padres de familia. El acceso a la Dirección de Educación era difícil. Actualmente, para resolver los problemas administrativos se crearon los departamentos de servicios regionales, éstos se encargan de los trámites del sector; llevan el control de los recursos humanos y materiales, siguiendo los lineamientos establecidos por las unidades centrales y son importantes medios de comunicación entre las regiones y la Delegación.

### **1.6.1 Estructura y funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla**

La secretaría de Educación Pública, como Dependencia del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo las funciones, atribuciones y despacho de los asuntos que expresamente le confieren a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la ley de Educación del Estado de Puebla, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios vigentes en el ámbito de su competencia.

De acuerdo con el Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (2004), ésta lleva a cabo sus actividades en forma programada y de conformidad con las políticas, lineamientos, estrategias, programas y prioridades que para el logro de sus objetivos y metas, establezcan el Gobernador del Estado y el Titular de la misma, en concordancia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo.

Para el estudio, planeación, ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaria se auxilia y cuenta con servidores públicos y unidades administrativas:

- Secretario
- Subsecretaría de Planeación y Coordinación Sectorial
- Subsecretaría de Educación Básica
- Subsecretaria de Educación Media Superior
- Subsecretaría de Educación Superior

Los titulares de las unidades administrativas y los servidores públicos adscritos a éstas, ejercerán sus atribuciones con sujeción a las leyes, objetivos, estrategias, y prioridades previstas en el Plan Estatal de Desarrollo y de conformidad con los lineamientos, políticas y programas establecidos por el Gobernador del Estado y por el Secretario.

La representación, trámite y resolución de los asuntos de la SEPEP, corresponde originalmente al Secretario, quien para la atención y desarrollo de los mismos podrá conferir su desempeño a los servidores públicos subalternos, excepto aquellos que por disposición legal reglamentaria o por acuerdo del Gobernador del Estado, deban ser ejecutadas directamente por él.

Al frente de cada Dirección General de la SEPEP, hay un titular para el mejor desempeño de sus funciones tiene atribuciones genéricas.

Es necesario centrar este trabajo en las funciones de la Dirección General de Formación y Desarrollo de Docentes la cual normativamente debe organizar y conducir a las instancias que integran el Sistema de Formación, Actualización, Capacitación y Superación para Docentes en el Estado, así como evaluar su desempeño; conformar, mantener y dar seguimiento al Sistema de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Docentes, de acuerdo con la normatividad aplicable y las políticas estatales y nacionales; regular la oferta educativa de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros de educación básica para responder a los requerimientos educativos del Estado; dirigir, sistematizar y evaluar la aplicación de los programas alternativos de capacitación, actualización y superación para maestros en servicio de la educación básica, de educación normal y de las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional en el Estado.

En la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, los primeros pasos para la consolidación del Sistema Estatal de Formación de Docentes se dieron en noviembre de 1993 con la fundación de la Dirección General de Formación y Desarrollo Docente, dependiente de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior.

No obstante la descentralización organizativa trae consigo una serie de problemas que lejos de eficientar sus servicios obstaculizan su desarrollo, algunas de las personas que laboran en este aparato burocrático desconocen la estructura y funcionamiento de las distintas áreas que la conforman, aunado a que sus oficinas también se encuentran en

diferentes ubicaciones geográficas de la Capital del Estado, un ejemplo de ello es la Dirección de Desarrollo Administrativo, la cual es difícil localizar, y los funcionarios de la SEP no pudieron informar su ubicación exacta trayendo consigo un dificultoso acceso a la información requerida. Desde una postura de la elección racional diríamos que la SEPEP está adecuando sus medios para eficientar sus procesos de servicio y atención a la sociedad, pero nos damos cuenta que toda esta burocracia se pierde en su propio mundo.

### **1.6.2 El subsistema Estatal de Formación de Profesores**

En Puebla, durante más de un siglo la formación de docentes ha sido atendida en el Subsistema de Educación Normal de donde han egresado profesores, que dispersos en el estado y país, contribuyen al desarrollo educativo; actualmente esta formación es atendida por la Dirección General de Formación y Desarrollo de Docentes. Para 1999 los servicios ofrecidos son: Licenciatura en Educación Primaria, Licenciatura en Educación Preescolar, Licenciatura en Educación Media, Licenciatura en Educación Física y Licenciatura en Educación Especial.

El Centro de Actualización del Magisterio (CAM) también participa en la formación de docentes con la Licenciatura de Docencia Tecnológica y el Bachillerato Pedagógico.

La Universidad Pedagógica Nacional, comprometida con la formación y actualización de maestros en servicio, cuenta con tres unidades (Puebla, Tehuacan y Teziutlán) donde se atienden las Licenciaturas de: Educación Plan 1994, Educación Primaria y Preescolar para el medio indígena, LEPEPMI 90) Pedagogía, Psicología Educativa y Administración Educativa; en estudios de postgrado la UPN desarrolla dos maestrías.

Cabe resaltar que la actualización y capacitación de los docentes del Estado de Puebla en las últimas décadas, se ha llevado a cabo por el centro de Actualización del Magisterio (CAM), el Programa de del Magisterio (PAM), el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEANM) y últimamente por el programa nacional para la Actualización Permanente de los maestros de Educación Básica en Servicio (proNAP) por el cual se crearon en el Estado a partir de 1996 los Centros de Maestros con el propósito de



profesionalizar al magisterio a fin de mejorar sus servicios docentes y elevar la calidad de la educación.

La actualización y capacitación de los maestros en Educación Básica en servicio constituyen las actividades fundamentales de formación continua. Y el mejoramiento continuo de las prácticas educativas de los maestros y directivos escolares es un elemento indispensable para alcanzar una educación básica de calidad para todos; por lo que dicho mejoramiento está determinado por las posibilidades de acceso a nuevos conocimientos y propuestas con sentido práctico acerca de los procesos de aprendizaje de los niños y adolescentes, de las formas de enseñanza de contenidos con naturaleza distinta y métodos específicos para el trabajo en diversas circunstancias sociales y culturales.

La creación y fortalecimiento de colectivos docentes que aprenden y mejoran continuamente permitirá transformar las relaciones escolares, generar ambientes centrados en la misión de la escuela pública, involucrar la participación de las familias y establecer altas expectativas respecto de los resultados de los alumnos.

La escuela es el lugar privilegiado para planificar y realizar actividades de formación continua, ya que es ahí donde los maestros identifican los problemas educativos que ésta ayuda a solucionar.

Un eficaz proceso de formación continua de los maestros demanda: además, la existencia de diversas oportunidades de aprendizaje profesional continuo que permita a los maestros actualizar o profundizar sus saberes profesionales, a través de cursos, talleres, seminarios, diplomados y otras opciones de estudio formal.

Justamente el Gobierno del Estado de Puebla a través de la SEPEP oferta a los docentes los cursos estatales y nacionales de actualización que son programas de estudio que se diseñan, organizan e imparten en las diferentes regiones de la entidad en concordancia con el artículo 3° Constitucional, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el programa Integral de Desarrollo Educativo.

## **1.7 Una aproximación al estudio de los procesos de diseño e implementación de políticas educativas**

A partir del análisis de las diferentes tradiciones teóricas que versan sobre el estudio

de las instituciones, surge la necesidad de delimitar una perspectiva teórica que nos permita reflexionar y comprender la naturaleza compleja de las mismas, esto es: qué son, cómo se forman, cómo cambian, cómo interactúan los individuos con ellas, etc.

Vista la institución desde diferentes acepciones en el campo de los estudios sociales, podemos decir que cada una representa en un lugar y tiempo un aporte valioso para su tratamiento desde el enfoque, teoría y metodología que cada paradigma trata de imprimir según sus características propias.

El tener un abanico de posibilidades que nos apoya para iniciarnos en el estudio de ellas, nos permite hacer la elección de una postura teórica, no porque sea la mejor, sino porque es la que consideramos nos brinda elementos más acordes con la realidad para su estudio, análisis, comprensión y reflexión. De esta forma, con los elementos teóricos que nos aporta el nuevo institucionalismo es como pretendemos dar explicación al laberinto institucional.

Es por ello, que en este apartado nos proponemos construir una guía que sea el medio para aproximarnos al complejo mundo institucional.

Para iniciar y desde la perspectiva neoinstitucionalista, podemos mencionar que las instituciones se entienden como un conjunto de normas, reglas, supuestos, mitos y sobre todo rutinas que dan sentido a los sujetos que en ellas intervienen.

Por lo tanto, toda institución se construye en torno a una multitud de actividades influenciadas por las relaciones personales para garantizar su funcionamiento. En este sentido, las interacciones que se establecen en su interior admiten la toma de acuerdos y convenios que reflejan su organización.

Bajo este enfoque, podemos afirmar que gran parte del comportamiento que se observa en una Institución refleja la manera rutinaria en que los individuos hacen lo que ésta considera debe hacerse. Las rutinas hacen posible coordinar las actividades y ayudan a evitar conflictos e imponer acuerdos, incorporando intereses, valores y visiones del mundo individual y colectivo. Por ende, todas las organizaciones desarrollan rutinas y luego las emplean para controlar los cambios dentro de su entorno laboral y para reaccionar frente a ellos. En la medida en que las rutinas se van fortaleciendo y adquiriendo mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura. De cierta manera, las rutinas junto con las normas definen la naturaleza de la Institución.

Por su parte, las normas sirven de guía a los individuos que recién ingresan en una Institución, son parte del control del comportamiento dentro de ellas, son hasta cierto punto, la formalización de lo que "debe hacerse". Sin embargo, las normas siempre son interpretadas de maneras diferentes por sus miembros, por lo tanto, su influencia sobre el comportamiento es diversa.

Es común la proposición de que las organizaciones se ajustan a las reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado por los procedimientos estándar vigentes. Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos, y recurren a las reglas para escoger entre ellas y éstas pueden imponerse o aplicarse por coerción directa o mediante una autoridad, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y es interiorizada por medio de la socialización.

De esta manera, las reglas reflejan sutiles lecciones de experiencia acumulativa, en tanto que el proceso mediante el cual se determinan y se aplican implica elevados niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos. Por "reglas" significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas. Las reglas definen las relaciones entre funciones en términos de lo que el titular de una función debe a los correspondientes de otras.

Por consiguiente, describir la conducta como observadora de reglas es sólo el primer paso para comprender el modo en que estas la afectan.

En este sentido, el neoinstitucionalismo refleja el papel central asignado a las normas y los valores dentro de la Institución al explicar la conducta, sosteniendo que los actores no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de la Institución con la que están vinculados. En este modelo, los individuos son importantes, y deben hacer elecciones, pero estas elecciones están en gran medida condicionadas por su pertenencia a la Institución de la que forman parte.

Como una forma de entender el comportamiento de las instituciones, se hace referencia a los significados que se construyen en ellas, los individuos al tratar de entender su historia descubre o imponen orden, atribuyen significados, ofrecen explicaciones y

experimentan placer o dolor. Probablemente consideran la historia de manera que confirme sus creencias o que se refleje favorablemente en cuanto a ellos mismos. Ellos tienden a atribuir resultados favorables a la inteligencia de sus acciones y desfavorables a las de los demás. Así, el significado se construye en el contexto del conveniente compromiso con la acción. Los individuos organizan los argumentos y la información a fin de crear y sustentar su creencia en lo razonable de la acción elegida, así como el entusiasmo necesario para realizarla. Los valores y preferencias de los actores son exógenos y endógenos a la institución.

Un dispositivo que resalta para la realización de la acción es la división del trabajo, normalmente las divisiones internas responden a una multitud de funciones y reglas orientadas a una organización eficiente, se considera que la eficiencia proviene tanto del aumento de la competencia en un conjunto reducido de tareas, como de los logros en coordinación producidos para conjuntar las tareas más estrechamente relacionadas.

La división del trabajo identifica a los especialistas no sólo con el acceso especial a una serie de problemas y soluciones, sino también con la responsabilidad de desarrollar reglas relativamente estables para operar.

De tal manera, que las relaciones que se establecen entre los sujetos para la realización de acciones son importantes porque a partir de ellas se imputan significados a la institución, pero también la institución por medio de su estructura formal imputa significados a los individuos.

Podemos destacar algunos supuestos acerca de cómo se elaboran los significados entre los actores y la institución: primero, los individuos ven lo que debe verse, es decir, hay cierto proceso ordinario de percibir la realidad; segundo, a los individuos les gusta lo que debe gustarles, algunas cosas favorecen sus intereses y otras no; tercera, los individuos ven lo que esperan ver, cualquier situación se aborda con determinadas expectativas; cuarta, los individuos les gusta lo que esperan que les guste, parten con una serie de valores para realizar actividades u opinar en diferentes cuestiones; quinta, los individuos ven lo que esperaron ver; sexto, los individuos les gusta lo que esperaron les gustaría.

En muchos casos, el ver y el gustar están controlados por las fuerzas exógenas elementales de la realidad objetiva, las estructuras de actitudes, la realidad y las normas sociales. Pese a la ambigüedad e incertidumbre, los individuos interpretan e intentan

comprender más allá de sus propias vidas. Tratan de hallar significado en los sucesos y dan explicaciones.

Otro elemento a considerar en este modelo, es el papel que se confiere al cambio institucional, éste es un proceso lento que no puede cristalizarse rápidamente porque la misma sociedad cambia, por lo que la institución trata de adecuarse al imperativo del contexto.

Podemos decir que, bajo el enfoque neoistitucional el cambio se puede dar por dos cuestiones: por la lógica de lo adecuado, utilizando el método del "cubo de basura" y por una adaptación al entorno.

La lógica de lo adecuado influye sobre el comportamiento de los miembros de la institución, es decir, si ésta logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que a las consecuencias que puede tener, además, esta lógica en cuestión de cambios deteffilina cuáles son adecuados y cuáles no.

Así, el método del "cubo de basura" hace referencia a la toma de decisiones, a la forma en como las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos, por lo que la institución debe tener un reservorio de respuestas a las que puede echar mano cuando haya necesidad de cambiar o ajustar una política.

Éste método sostiene que el cambio rara vez se da como un elemento planificado, sino como el resultado de la influencia de varias actividades y oportunidades para la acción dentro de la institución.

Asimismo, la institución puede identificar las circunstancias cambiantes que se dan en su entorno y luego adaptarse a él.

Así como los cambios en el entorno son una oportunidad para la institución también son una amenaza para las pautas de comportamiento ya establecidas.

El cambio institucional puede ser no necesariamente funcional, es decir, cuando las señales recibidas de su entorno son mal interpretadas; este es disfuncional. Además, la decisión de cambiar una institución no se centra en la figura de una autoridad sino que está perneada por muchos actores que negocian dicha determinación.

Consideramos que cuando una institución busca un cambio estructural, ésta ya no se debe a la competencia con otras organizaciones o por mostrar su eficiencia, o mejorar su

desempeño, sino por hacerse más similar a ellas y formar parte de un campo organizacional que la legitime, y que a la vez limita su habilidad para cambiar adicionalmente. De esta manera, la institución busca hacerse isomorfa a su entorno, es decir, busca parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales, de no ser así, ésta tenderá a perecer.

El isomorfismo es el concepto que nos ayuda a comprender porque las instituciones se hacen parecidas unas a otras, permite entender los mitos y ceremonias que subyacen en su vida organizacional, como la calidad que debe imperar en ellas, la profesionalización de los sujetos inmersos, los programas que ofrecen, los estímulos que reciben por su eficiencia, los reconocimientos que la sociedad les otorga, etc. Estos mitos que son subsistemas de creencias al interior de la Institución son adoptados ceremonialmente por sus miembros de tal manera que las reglas institucionales son aceptadas con facilidad. Aunado a que la estructura formal también refleja los mitos de su ambiente institucional más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Éstas son algunas conceptualizaciones que a partir de la perspectiva teórica de los neoinstitucionalistas nos permiten comprender el complejo mundo de la institución y coadyuvan a elaborar las siguientes preguntas que intentan orientar el trabajo de investigación:

¿Qué son las instituciones?, ¿Cómo funcionan?, ¿Cómo cambian?, ¿Bajo qué reglas o normas se rigen?, ¿Qué rutinas se observan?, ¿Cómo se da la división del trabajo? , ¿Cómo se toman las decisiones? , ¿Quiénes son los actores relevantes?, ¿Qué creencias y valores comparten los actores?, ¿Cómo se identifican los sujetos con la institución? ¿Qué significados se construyen?, ¿Cuáles son los mitos o creencias que prevalecen?, ¿Cómo se diseñan e implementan sus políticas?

Estos son algunos dispositivos que permiten conformar la investigación documental y de campo que serán retomados en el capítulo tercero.

## **Capítulo II**

### **Perspectiva metodológica**

#### **2.1 El método y la medida en Ciencias Sociales**

La medida en Ciencias Sociales es considerada un problema, ya que su objeto de estudio es complejo por la acción colectiva y los sentidos culturales y lingüísticos que se construyen en la sociedad, lo cual le da un carácter de arbitrariedad.

Sin embargo, utilizando el sentido más elemental, medir significa asignar valores numéricos o una dimensión a un objeto u objetos mediante la utilización de determinados procedimientos.

"Campbell define la medida como la atribución de números, o más en general, de cifras para representar propiedades. Nagel la llama <la correlación de números con cosas que no son números>. Para Stevens <es la atribución de cifras a objetos o hechos siguiendo unas reglas y el que puedan atribuirse cifras según normas diferentes ocasiona distintos tipos de escalas y distintos tipos de medidas>. Según Coombs, <en las ciencias físicas, la medida significa habitualmente atribución de números a observaciones y el análisis de los datos consiste en manejar dichos números u operar con ellos>" (cit. pos. Cicourel, 1982: 37).

En términos estrictamente metodológicos, la medición consiste sustancialmente en una observación cuantitativa, atribuyendo un número a determinadas características o rasgos del hecho o fenómeno observado. Esto no representa mayores inconvenientes si se trata de medir los aspectos materiales y morfológicos de la sociedad: número de habitantes, edades, profesiones, viviendas, etc.; la dificultad aparece cuando se desean expresar numéricamente aspectos más indescifrables: opiniones, actitudes, preferencias, intereses, ideales, sentimientos o prejuicios de un determinado grupo o colectividad.

Retornando a Cicourel (1969) podemos decir que no hay medición rigurosa para las propiedades del proceso social, medirlo, significa estudiar categorías lingüísticas y experiencias culturales que se dan en la vida cotidiana. Por ello, la medición precisa de los actos sociales necesita del empleo de sentidos lingüísticos y no lingüísticos, no como supuestos sino como objetos de estudio.

De esta manera, en una investigación el observador y el sujeto van a compartir sentidos culturales por medio del lenguaje, el cual se establece en el elemento fundamental

para la medida de dichos actos. El lenguaje representa un gran e importante papel en la totalidad de la cultura. Lejos de ser simplemente una técnica de comunicación, es en sí un medio para dirigir las percepciones de los hablantes y analizar su experiencia por medio de categorías significativas.

La hipótesis de Sapir-Whorf (1952) sugiere que consideremos el lenguaje de la medida como derivación de nuestra idea del mundo físico y del carácter de los sistemas lógicos y matemáticos. La significación de ésta hipótesis se basa en la idea esencial de que el lenguaje funciona, no simplemente como un recurso para informar de la experiencia, sino también de modo más importante, como medio de definir la experiencia para sus hablantes. (Cit. pos. Cicourel, 1982: 63).

No obstante, Cicourel (1969) nos dice que la medición en sociología tiene una perspectiva técnica relacionada con sistemas axiomáticos y que en los resultados de una investigación los datos matemáticos quedan ocultos resaltando la interpretación por medio del uso de la retórica. En cambio, la medida en Ciencias Naturales está relacionada con sistemas axiomáticos que permiten entender la realidad mediante proposiciones que pretenden tener la verdad absoluta; centrada en demostrar datos duros para el establecimiento de leyes.

Para Cicourel (1969), hacer investigación en Ciencias Sociales implica situar la teoría, método, datos y conocimiento sobre el objeto de estudio en un plano de análisis y apropiación, a partir de ello se escogerá el sistema de medida adecuado al objeto de investigación, dando por sentado que éste tiene características propias.

De tal forma, el enfoque cualitativo o cuantitativo representa una medida en la investigación, a través de ellos, se mide el referente empírico con el objeto de estudio que trabajemos.

## **2. 2 Lo cuantitativo y lo cualitativo**

En este apartado se plantea la oposición entre aquellos que sostienen que no hay relación entre el investigador (sujeto) y el objeto de estudio y aquellos que piensan que dicha relación si existe.

La primera tesis considera que no hay relación entre el sujeto y el objeto, es decir,



que los hechos que se derivan exclusivamente de la observación y de la experimentación, pueden ser analizados de forma neutra y objetiva. Esta perspectiva se vincula al enfoque cuantitativo.

La segunda tesis, por el contrario, insiste en la idea de que la realidad no es jamás exterior al sujeto que la examina, que existe, por tanto, una relación entre el sujeto y el objeto. Esta orientación hace referencia al enfoque cualitativo.

De acuerdo con Stake (1995), las diferencias entre la investigación cuantitativa y la cualitativa se sitúan en tres aspectos fundamentales a saber:

- 1) La distinción entre la explicación y la comprensión como propósito del proceso de indagación.- El objetivo de la investigación cualitativa es comprensión, centrando la indagación en los hechos; mientras que la investigación cuantitativa fundamentará su búsqueda en las causas, persiguiendo el control y la explicación.
- 2) La distinción entre el papel personal e impersonal que puede adoptar el investigador.- Desde la investigación cualitativa el papel que adopta el investigador debe ser interpretando los sucesos y acontecimientos desde los inicios de la investigación, frente a la posición cuantitativa el investigador debe estar "libre de valores" e interpreta una vez que los datos se han recogido y analizado estadísticamente.
- 3) Conocimiento descubierto y conocimiento construido.- En la investigación cualitativa el investigador construye el conocimiento, en la investigación cuantitativa el investigador lo descubre. (cit. pos. Rodríguez, 1996: 34)

Desde la investigación cualitativa se pretende la comprensión de las complejas interrelaciones que se dan en la realidad. Lo que se espera es una "descripción densa", una "comprensión experiencial" y "múltiples realidades". Como síntesis de su perspectiva, Stake (1995) considera como aspectos diferenciales de un estudio cualitativo su carácter holístico, empírico, interpretativo y empático.

Además, existen diferentes acepciones de la investigación cualitativa: para Denzin y Lincoln (1994) ésta es "es multimetódica en el enfoque, implica un enfoque interpretativo, naturalista hacia su objeto de estudio" (cit. pos. Rodríguez, 1996: 32). Esto significa que los investigadores cualitativos estudian la realidad en su contexto natural, intentando sacar sentido de interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las

personas implicadas.

De acuerdo con estos autores, la investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales -entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos- que describan la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas.

1) Por su parte Taylor y Bogdan (1986) consideran la investigación cualitativa como "aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, la conducta observable" (Ibíd: 33).

Para LeCompte (1995) la investigación cualitativa podría entenderse como:

"Una categoría de diseños de investigación que extraen descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y video casetes, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas y artefactos" La calidad, según LeCompte significa "lo real, más que lo abstracto; lo global, lo concreto, más que lo disgregado y cuantificado". (Cit. pos. Rodríguez, 1996: 34).

En definitiva, no existe "una" investigación cualitativa, sino múltiples enfoques, la opción de una u otra alternativa, determinarán el tipo de estudio cualitativo que se realice.

Hasta este momento, nos hemos referido a la metodología cualitativa como un recurso que guía la investigación, ahora, se mencionará el papel que desempeña la metodología cuantitativa en la investigación social. Para ello, es necesario resaltar que bajo la perspectiva cuantitativa, la investigación aplicada al campo de la ciencia "es un procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico que tiene por finalidad descubrir o interpretar los hechos y fenómenos, relaciones y leyes de un determinado ámbito de la realidad" (Ander- Egg, 1990:57).

Sin embargo, actualmente sus alcances van más allá de las Ciencias Naturales, incursiona también en la investigación social, por ello, es el "proceso que utilizando el método científico permite tener nuevos conocimientos en el campo de la realidad social" (Ibíd. 59).

Asimismo, la investigación social utiliza la estadística descriptiva como una herramienta auxiliar que permite simplificar la labor de ordenar, representar y presentar los datos obtenidos en la investigación para su mejor tratamiento y comprensión.

Es preciso destacar la naturaleza dual que la estadística presenta, por un lado, se muestra como una rama de las matemáticas y que, por tanto, trabaja con conceptos

abstractos. Pero por otro lado, la estadística, se ocupa de datos reales de los fenómenos naturales y sociales, datos que siempre ofrecen algún tipo de resistencia a ser incorporados a las fórmulas matemáticas. Tal como ha señalado Mosimann (1957):

“El análisis estadístico real del mundo social, no se refiere al universo euclidiano. Frío y abstracto, sino que se refiere al mundo de las relaciones humanas, y en tal sentido, el análisis real del mundo social tiene más arte que de ciencia, y es que mientras que la estadística matemática está ausente de error (hace referencia a entidades matemáticas puras), la estadística real se basa en medidas, sujetas a error, ya que al medir cosas reales nunca se puede alcanzar la exactitud perfecta” (cit. pos. García, 1999: 32).

En la investigación social, la estadística descriptiva y las medidas de tendencia central son auxiliares valiosos que coadyuvan en la representación de algún aspecto de la realidad, además es útil cuando el investigador necesita manejar relaciones mutuas entre más de dos variables, pues, "toda investigación comporta problemas de comparaciones, al tratar de alcanzar conclusiones relevantes" (García, 1997: 46).

Después de este breve acercamiento a las dos tradiciones científicas la cualitativa y la cuantitativa, es el momento de establecer las características básicas que definen sobre todo a la primera por ser la que brinda más aportes a nuestro trabajo de investigación.

### **2.3 Principales métodos cualitativos**

Diversos métodos enfatizan las tradiciones de investigación cualitativa porque cada uno posee una historia generada en el interior de tradiciones disciplinares, donde han sido pensados, aplicados y desarrollados. En el campo de las ciencias sociales esos enfoques de investigación alcanzan hoy un status de transversalidad, ya que métodos como la fenomenología, etnografía, teoría fundamentada, etnometodología, el método biográfico o la investigación acción se hallan presentes, en Pedagogía, Sociología, Psicología y Antropología entre otras.

Por tanto, se considera el método como la forma característica de investigar, determinada por la intención sustantiva y el enfoque que la orienta.

Así, la fenomenología es la investigación sistemática de la subjetividad, a juzgar por Rodríguez (1996), ésta busca conocer los significados que los individuos dan a su experiencia, lo importante es aprehender el proceso de interpretación por el que la gente

define su mundo y actúa en consecuencia. El fenomenólogo intenta ver las cosas desde el punto de vista de otras personas, describiendo, comprendiendo e interpretando.

En cambio, la etnografía es el método de investigación por el que se aprende el modo de vida de una unidad social concreta. A través de la etnografía se persigue la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigado. Pero también, bajo el concepto de etnografía, nos referimos al producto del proceso de investigación: un escrito etnográfico o retrato del modo de vida de una unidad social (Rodríguez, 1996: 45)

La presentación de la teoría fundamentada fue realizada por Glaser y Strauss en su libro *The Discovery of Grounded Theory* (1967) (Cit pos Rodríguez, 1996) la cual hunde sus raíces en el interaccionismo simbólico, en donde el investigador intenta determinar qué significado simbólico tienen los artefactos, gestos y palabras para los grupos sociales y cómo interactúan unos con otros. Desde esta perspectiva el investigador espera construir lo que los participantes ven como su realidad social. Sus fuentes de datos son las entrevistas y las observaciones de campo, así como los documentos de todo tipo (diario, cartas, autobiografías, biografías, periódicos, etc.) y las grabaciones audiovisuales. Puede utilizar datos cualitativos y cuantitativos o una combinación de ambos. El investigador cualitativo que hace uso de la teoría fundamentada asume la responsabilidad de interpretar lo que observa, escucha o lee.

La etnometodología intenta estudiar los fenómenos sociales incorporados a nuestros discursos y nuestras acciones a través del análisis de las actividades humanas. La característica distintiva de este método radica en su interés por centrarse en el estudio de los métodos o estrategias empleadas por las personas para construir, dar sentido y significado a sus prácticas sociales cotidianas. A la etnometodología no le basta con la simple comprobación de las regularidades, sino que desea también y sobre todo explicarlas.

Con el método biográfico se pretende mostrar el testimonio subjetivo de una persona en la que se recojan tanto los acontecimientos como las valoraciones que dicha persona hace de su propia existencia, lo cual se materializa en una historia de vida, es decir, un relato autobiográfico, obtenido por el investigador mediante entrevistas sucesivas (pujadas, 1992. cit. pos. Rodríguez, 1996: 57).

Por su parte, la investigación acción es una forma de investigación llevada a cabo

por parte de los prácticos sobre sus propias prácticas (Kemmis, 1988. *cit. Pos. Rodríguez, 1996: 50*) Para Kemmis (1988) La Investigación Acción es una forma de búsqueda autorreflexiva, llevada a cabo por participantes en situaciones sociales para perfeccionar la equidad de las propias prácticas.

Para Rodríguez (1996), la Investigación Acción implica un talante democrático en el modo de hacer investigación, una perspectiva comunitaria, no se puede realizar de forma aislada, es necesaria la implicación grupal, orientada hacia la creación de comunidades autocríticas con el objetivo de transformar el medio social.

Una vez adquirida una formación sobre métodos de investigación social se hace necesario organizar y planificar el proceso investigativo, lo cual consiste en proyectar el trabajo de acuerdo a una estructura lógica de decisiones y con una estrategia que oriente el modo de obtener datos adecuados al tema de investigación. Dentro de las estrategias de recogida de datos contemplamos el trabajo de campo, el cual se aborda en el siguiente apartado.

#### **2.4 El acceso al campo y los roles asumidos por el investigador**

No basta con haber elegido los instrumentos metodológicos de acuerdo con el problema a investigar, es necesario que estos procedimientos sean aptos para abordar el aspecto de la realidad social que se pretende estudiar. Así, por ejemplo, la entrevista en profundidad es válida para recoger información acerca de la situación estudiada y esta se logra a través del trabajo de campo, el cual es parte de la investigación que se realiza en contacto directo con las personas que son motivo de estudio.

Según Rodríguez (1996) las investigaciones cualitativas requieren constantes retroalimentaciones que lleven información de un estadio a otro, de modo que el inicio del trabajo forma parte del final.

La selección de los interrogantes que se abordan en la investigación cualitativa no es tarea que se asocie aun momento dado en el desarrollo del estudio. Más bien resulta el fruto de todo el trabajo de investigación. En ocasiones el problema de investigación se define, en toda su extensión, sólo tras haber completado uno o varios ciclos de preguntas, respuestas y análisis de esas respuestas. En realidad, el investigador ha estado todo el

tiempo buscando un interrogante, una cuestión, que diese sentido a su trabajo.

Para investigar problemas relevantes, el investigador cualitativo parte de una cuestión: ¿Cuáles son los significados que las personas utilizan para organizar su comportamiento e interpretar los acontecimientos que son la base de su experiencia?

"La definición del problema o el diseño de la investigación presentan a los investigadores haciendo los preparativos de su próximo recorrido. Unos, asistidos en la tarea por su conocimiento de la ruta a seguir y con la experiencia de muchas aventuras ya vividas, y, otros, sin más bagaje que la ilusión y la osadía que acompañan al que se embarca hacia lo desconocido" (Rodríguez, 1996: 103).

Lo desconocido, lo que suele escapar a las previsiones hechas desde el despacho del investigador o lo que no siempre puede someterse al control del laboratorio, es precisamente el campo.

"El campo, contexto físico y social en el que tienen lugar los fenómenos objeto de la investigación, está a menudo por definir y desborda los límites de lo previsto por el investigador. Las condiciones de naturalidad y de incertidumbre, bajo las que el investigador intenta comprender una situación problemática son las que configuran un tipo de investigación diferente de otra que se realiza desde una realidad simulada". (Ídem).

Concretamente, en la investigación cualitativa es preciso que el investigador se integre en la situación estudiada; permanezca de forma prolongada en el contexto o escenario que sirve de marco a las acciones; conviva con los protagonistas; defina y adquiera su propio status desde el marco de relaciones sociales definidas dentro de la institución o comunidad que integra a los participantes en el proceso, es decir, que actúe como investigador-participante; que se ponga en el lugar de las personas cuyas ideas, métodos y herramientas de trabajo o producciones trata de comprender.

Cuando el investigador accede al campo, enfrenta su visión de la realidad con la que tienen los otros. Pone a prueba su visión de qué resulta problemático o de cuáles son las cuestiones que reclaman la atención en un determinado ámbito. Pone a prueba la forma de abordar esas cuestiones. Y, en definitiva, pone a prueba sus ideas sobre cómo pueden explicarse las cosas.

De acuerdo con Rodríguez (1996) el acceso al campo se entiende como un proceso por el que el investigador va accediendo a la información fundamental para su estudio. En un primer momento, supone simplemente un permiso que hace posible entrar en una

institución, una escuela o en una comunidad para realizar una investigación. En este sentido, el acceso al campo es un asunto de concesión o negación del permiso para llevar a cabo la investigación. Así, en la investigación etnográfica, existe incluso una figura que reconoce el papel de las personas que autorizan el acceso del investigador al campo y que son conocidos como "porteros".

Pero la presencia física del investigador no suele ser el problema principal a la hora de conceder el permiso para acceder al campo, sino la actividad o problemática que éste pretenda abarcar en su investigación o la forma de abordarla. Hay problemas sobre los que algunos colectivos o individuos no están inicialmente dispuestos a aportar información" En unos casos, esa información representa un peligro potencial para su status profesional, y en otros, desaprueban la forma en que el investigador enfoca ciertos problemas, dado que su trabajo podría alterar sustancialmente el significado de dicho proceso.

Recoger información es un trabajo largo y difícil, obtener de individuos y grupos aquella información que ayuda a entender sus métodos y producciones, y que está vetada para la mayoría de las personas ajenas al grupo en cuestión, es lo que completa la tarea del acceso al campo.

El acceso al campo es una tarea que persiste, pues, con mayor o menor exigencia a lo largo del proceso de recogida de datos. De hecho, después de haber conseguido la autorización para acceder a una institución puede ser necesario negociar con cada persona o grupo cada vez que se pretenda extraer un nuevo tipo de información, dado que las relaciones que se establecen en un primer momento pueden cambiar a lo largo del estudio.

Conforme a Rodríguez (1996), al preparar su acceso al campo el investigador debe tomar tres decisiones fundamentales: a) con quién contactar, b) cómo iniciar el contacto y c) cómo mantener el contacto.

El investigador antes de decidir con quién contactar debe identificar primero a la gente que puede facilitarle bien la autorización para realizar su trabajo o bien el acceso a la información.

Mantener el contacto requiere que el investigador se presente así mismo como un individuo sincero, dispuesto a asumir un compromiso para el estudio del grupo, comunidad o institución. Es importante que no aparezca como alguien que conoce de antemano qué va a encontrar, que sabe las respuestas a todas las preguntas, sino como alguien rodeado de

cierta ingenuidad, que espera sinceramente aprender algo y para quien cada situación es nueva o poco conocida. Todo ello hace que los participantes en la actividad estudiada aprecien más su valor como fuentes de datos, al tiempo que permiten al investigador sensibilizarse ante fenómenos que de otro modo podían haber pasado por alto o darse por conocidos.

Los investigadores sobre el terreno, menciona Rodríguez (1996), coinciden en la necesidad de prescribirse un papel dentro del grupo a estudiar. El primer rol que suele desempeñar el investigador cualitativo es su propio rol como investigador: es una persona que tiene conocimientos sobre metodología de investigación y que domina una serie de habilidades y técnicas que le permiten planificar y realizar una investigación cualitativa.

El investigador cualitativo asume también el rol de participante, se convierte en un instrumento de investigación que escucha, observa, escribe, etc. El rol de participante es interno al desarrollo del trabajo de campo, es decir, se configura en función del contexto y del proceso en el que tiene lugar la propia investigación.

En ocasiones, el investigador cualitativo es un intermediario, es decir, se conviene en un traductor o intérprete que transmite los modos de vida y los significados propios de una cultura a los grupos o comunidades que la desconocen por pertenecer a otras culturas diferentes.

Por otra parte, Rodríguez (1996) señala que el investigador cualitativo desempeña otros roles como los de observador externo y evaluador. En el primero, se le pide que realice un análisis e interpretación de conductas y significados propios de un grupo, institución o comunidad sin que forme parte de ellos. En el segundo, aporta una comprensión y/o valoración de un programa, una institución, un colectivo o un individuo determinado.

De esta manera, los roles que pueden asumirse, tendrán que variar naturalmente con el marco de la investigación.

El acceso al campo trae consigo una serie de tareas que el investigador debe realizar, una de ellas es la selección de las personas que asistirán al investigador para que obtenga la información necesaria que le ayude a comprender el significado de las actuaciones que se llevan a cabo en determinado contexto. Este es el tema de nuestro siguiente apartado.



## 2.5 Selección de los informantes

Cuando el investigador inicia un proceso de acceso al campo, una de las primeras actuaciones en ese proceso está dirigida a identificar y caracterizar a los individuos y grupos que forman parte del contexto dado. Le interesa conocer quiénes son las personas que conviven e interactúan, cuáles son sus ocupaciones, a qué ideas y perspectivas responden sus actuaciones y, desde luego, cuál es su modo de entender los fenómenos y hechos a los que están vinculados.

Por tanto, la selección de informantes puede definirse, como:

"Una tarea continuada en la que se ponen en juego diferentes estrategias conducentes a determinar cuáles son las personas o grupos que, en cada momento del trabajo de campo, pueden aportar la información más relevante a los propósitos de la investigación". (Rodríguez, 1996: 138)

Esta selección de informantes tiene, en la investigación cualitativa, unas características claramente diferenciadoras:

- Un carácter dinámico. Es decir, el proceso de selección de informantes no se interrumpe sino que continúa a lo largo de toda la investigación, valiéndose de estrategias diferentes según el tipo de información que se necesita en cada momento.
- Un carácter fásico. Dado que su desarrollo tiene lugar en más de una etapa o momento de la investigación.
- Un proceso secuencial. Comienza generalmente asociado con la elección de fenómenos que resultan prioritarios para continuar vinculado al estudio de fenómenos que emergen continuamente a lo largo de la investigación. (Ibíd. 135).

Por las características apuntadas, Rodríguez (1996) deduce que la selección de informantes en la investigación cualitativa no responde aun esquema o plan de acción fijado de antemano, más bien es fruto del propio proceso que se genera con el acceso al campo del investigador. Igualmente, este tipo de selección se caracteriza porque realiza un proceso de contrastación continua, en el que los datos aportados por uno o por varios informantes se replican a partir de la información que proporcionan los nuevos grupos o

persona seleccionados.

Según Goetz y LeCompte (1988), dos son los grupos generales de estrategias utilizadas para seleccionar a los informantes:

1. La selección exhaustiva, la selección por cuotas, la selección por redes y la selección de casos extremos, casos únicos, casos reputados, casos ideal-típicos o casos guía y casos comparables. Son elementos considerados relevantes en las primeras fases de la investigación.
2. La selección de casos negativos, la selección de casos discrepantes, el muestreo teórico y la selección y comparación de casos para la comprobación de implicaciones teóricas. (Cit. pos. Rodríguez, 1996: 136)

Para Rodríguez, la selección de casos típicos-ideal y el muestreo teórico son las estrategias más relevantes. La selección de casos típico-ideal es un procedimiento muy útil en la selección de los informantes-clave en una investigación. Como cualquier estrategia de selección, intencional o deliberada, requiere el desarrollo de un perfil de los atributos esenciales que debe cumplir el sujeto a elegir y la búsqueda de una unidad que se adapte a ese perfil. No obstante, la definición de esos atributos tiene un carácter claramente selectivo o diferenciador en la persona seleccionada: sólo un sujeto, el ideal, responde a los requisitos exigidos por el investigador. Ésta selección puede definirse como:

"Un procedimiento en el que el investigador idea el perfil del caso mejor, más eficaz o más deseable de una población y, posteriormente, encuentra un caso del mundo real que se ajusta a aquél de forma óptima" (Goetz y LeCompte, 1988. cit. pos. Rodríguez, 1996: 137).

El muestreo teórico, se trata de una estrategia de selección netamente secuencial y vinculada al desarrollo de la fase de interpretación de los datos en una investigación. Lo que con esta estrategia se persigue es identificar información que permita contrastar los diferentes supuestos que van surgiendo a lo largo del estudio. En términos de Glaser y Strauss (1967), el muestreo teórico es:

"un proceso de recogida de datos para generar teoría a partir de que el analista a un tiempo recoge, codifica y analiza sus datos y decide qué nuevos datos debe recoger y dónde debe encontrarlos, en orden a desarrollar una teoría emergente" (cit. pos. Rodríguez, 1996: 140).

En realidad, el proceso de selección de datos está controlado por el propio

desarrollo de la teoría; cuando se recogen las primeras informaciones el investigador es probable que sólo cuente con algunas preconcepciones teóricas que guían su trabajo, pero tras reunir esos datos ya puede formular algunas explicaciones y plantear las preguntas que guíen su trabajo ulterior.

No es el azar ni son los atributos característicos del informante la clave para seleccionar cada nuevo informante o grupo de informantes o cada nueva institución social, lo que verdaderamente determina esa selección es la capacidad de tales informantes para ofrecer un cambio o una manera diferente de interpretar la realidad respecto a la ya conocida.

Para realizar una investigación social, desde una postura cuantitativa, no necesariamente hay que estudiar la totalidad de una población, basta con elegir una muestra representativa de la misma. En este sentido, la palabra muestra designa la parte o elemento representativo de un conjunto.

En estadística, la muestra es parte de una población objeto de investigación. Esta muestra es elegida por determinados procedimientos y su estudio conduce a conclusiones que son extensivas a la totalidad de la población, con una significativa economía de coste y con una mayor rapidez de ejecución. (Ezequiel Ander Egg 1999: 179).

Cuando dentro del proceso general de investigación se decide elegir una muestra, esta tarea debe planearse y realizarse de manera cuidadosa, puesto que el valor de las conclusiones depende, en buena medida, de la representatividad de la muestra.

Para seleccionar una muestra, lo primero que hay que hacer es definir la unidad de análisis (personas, organizaciones, instituciones, comunidades, etc.) "El sobre qué o quiénes se van a recolectar datos del enfoque elegido (cuantitativo, cualitativo o mixto) del planteamiento del problema a investigar y de los alcances del estudio" (Hernández Sampieri, 2003: 301).

Es importante señalar que tanto en estudios cuantitativos como en cualitativos o mixtos, se recolectan datos en una muestra. Desde luego el concepto "muestra" adquiere distintos significados y representa algo diferente, según el enfoque de investigación de que se trate.

Para el enfoque cuantitativo la muestra es un subgrupo de la población de interés y tiene que ser representativo de ésta. El investigador se interesa en que los resultados

encontrados logren generalizarse o extrapolarse a la población.

Existen varias clases de muestras dirigidas:

1. La muestra de sujetos voluntarios, es donde la elección de los individuos que serán sujetos al análisis depende de circunstancias fortuitas.

2. La muestra de expertos, en ciertos estudios es necesaria la opinión de sujetos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas.

3. Los sujetos -tipo, también este tipo de muestra se utiliza en estudios exploratorios y en investigaciones de tipo cualitativo, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización.

4. La muestra por cuotas, este tipo de muestra se utiliza mucho en estudios de opinión y de mercadotecnia. Los encuestadores reciben instrucciones de administrar cuestionarios con sujetos en la calle, y al hacerlo van conformando o llenando cuotas de acuerdo con la proporción de ciertas variables demográficas de la población (Sampieri, 2003).

Establecido el tipo de muestra que se va a realizar estamos en condiciones de continuar con la siguiente etapa de la investigación. Por lo que la fase ulterior a la estrategia de selección de los informantes, es el proceso de recogida de datos, en donde el investigador busca conseguir todo aquel testimonio que le permita conocer al grupo o institución que se encuentra inmersa en el estudio previamente fijado. A continuación se da cuenta de este proceso.

## **2.6 La recogida de los datos en el proceso de investigación**

Antes de seleccionar uno o varios procedimientos de recogida de datos para un estudio parece pertinente responder a cuestiones como: ¿Qué tipo de información persigo?, ¿Cómo pretendo recogerla?, ¿En qué forma va a quedar registrada? recoger datos no es sino:

"Reducir de modo intencionado y sistemático, mediante el empleo de nuestros sentidos o de un instrumento mediador, la realidad natural y compleja que pretendemos estudiar a una representación o "modelo que nos resulte más comprensible y fácil de tratar. Es, por tanto," un proceso por el que se elaboran, estructuran, en mayor o menor grado determinados objetos, hechos,

conductas, fenómenos, etc." (Rodríguez, 1996: 142).

El dato que se obtiene como consecuencia de ese proceso es una elaboración, un ente inseparable de la estrategia escogida para recogerlo. Los datos no existen con independencia del procedimiento y/o sujeto que los recoge y, por supuesto, de la finalidad que se persiga al recogerlos.

Para Rodríguez (1996), resulta evidente que el desarrollo del proceso de recogida de datos no puede separarse de las cuestiones que nos preocupan en un proceso de investigación, del contexto en que éste se desarrolla y, sobre todo, de nuestra condición de persona. Lo que da valor a los datos que se recogen es la actitud y la conducta de quien realiza el proceso de investigación, mientras que las técnicas que utiliza no son sino el reflejo de su predisposición y de su actuación en dicho proceso. El problema de cómo acercarnos a una situación social es el problema de cómo pensamos y sentimos esa situación, y de cómo nuestra propia visión de las cosas afecta a la recogida de los datos.

Los ojos y los oídos son los instrumentos fundamentales de los que deben valerse quienes realizan una investigación cualitativa. Les permiten contrastar una realidad por sí mismos. Los demás procedimientos no son sino mediadores entre el especialista y los hechos que pretenden recogerse.

De acuerdo con Rodríguez (1996), la recogida de datos comienza cuando somos capaces de comparar situaciones, captar contradicciones y diferencias, escuchar las distintas opiniones sobre un problema por nosotros mismos. A partir de ese momento, la construcción o aplicación de procedimientos más o menos estructurados para recoger datos resultará más productiva: estará guiada por nuestras percepciones iniciales.

De esta manera, los procedimientos y métodos de observación y encuesta con mayor nivel de estructuración como pueden ser las entrevistas estructuradas, listas de control, sistemas de signos, sistemas de categorías, etc. permiten recoger y contrastar información utilizando como esquema de referencia la propia interpretación del investigador. En cambio, los procedimientos y métodos con un nivel más bajo de estructuración como entrevista no estructurada o etnográfica, diarios, técnicas de grupo, etc. facilitan la 'recogida de información tomando como referencia el esquema de significados que proporcionan aquellos que aportan la información (Rodríguez, 1996: 144)

De las técnicas de recogida de datos, Rodríguez (1996) considera que la entrevista

no estructurada o entrevista en profundidad, es la técnica por excelencia de la investigación cualitativa. Tratemos más a fondo esta forma de obtener datos.

## **2.7 La entrevista en profundidad**

La entrevista en profundidad es una técnica de obtener información, mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales.

Taylor y Bogdan (1986), la definen como:

"Encuentros reiterados, cara a cara, entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como lo expresan con sus propias vidas" ( cit. pos. Ruiz, 1999: 168).

Por su parte Spradley (1979), la define como:

"Una serie de conversaciones libres en las que el investigador poco a poco va introduciendo nuevos elementos que ayudan al informante a comportarse como tal" (cit. pos. Rodríguez, 1996: 169).

Ésta implica siempre un proceso de comunicación, en el transcurso del cual, ambos actores: entrevistador y entrevistado, pueden influirse mutuamente tanto consciente como inconscientemente. Lo que el entrevistador persigue con ella no es contrastar una idea, creencia o supuestos, sino acercarse a las ideas, creencias y supuestos mantenidos por otros. También, se puede considerar a manera de:

"Una técnica para obtener que un individuo transmita oralmente al entrevistador su definición personal de la situación. La entrevista comprende un esfuerzo de inmersión por parte del entrevistado frente a o en colaboración con el entrevistador que asiste a este ejercicio cuasi teatral" (Ruiz, 1999: 166).

En la entrevista influyen decisivamente las características personales (biológicas, culturales, sociales, conductuales) del entrevistador lo mismo que las del entrevistado. Ésta puede adoptar una serie interminable de formas diferentes desde la más común, la entrevista individual hablada, hasta la entrevista de grupo, o las por correo o teléfono, de forma estructurada y controlada o libre.

La entrevista concibe al hombre, al actor social, como una persona que construye sentidos y significados de la realidad ambiental. Con ellos entiende, interpreta y maneja la realidad a través de un marco complejo de creencias y valores, desarrollado por él, para categorizar, explicar y predecir los sucesos del mundo.

Para entender por qué las personas actúan como actúan, hay que comprender no sólo el sentido compartido, sino el sentido único que ellas dan a sus actos.

La entrevista, en consecuencia, nace de una ignorancia consciente por parte del entrevistador que, lejos de suponer que conoce, a través de su comportamiento exterior, el sentido que los individuos dan de sus actos, se compromete a preguntárselo a los interesados, de tal modo que éstos puedan expresarlo en sus propios términos y con la suficiente profundidad para captar toda la riqueza de su significado.

El entrevistador se acerca al mundo simbólico del entrevistado de forma gradual y escalonada, partiendo de cuestiones amplias al comienzo, extraídas de experiencias personales semejantes, de teorías científicas ya elaboradas o del entrenamiento personal del propio investigador. Éste va acercándose al núcleo de la experiencia y del mundo interior del entrevistado trazando círculos concéntricos cada vez más reducidos que, mediante un proceso de elecciones interrumpidas, se va desplazando en el tiempo y el espacio simbólico de éste.

La conversación iniciada, casi sin rumbo fijo, va, poco a poco, centrándose, las preguntas se van encadenando temáticamente, e imperceptiblemente, el entrevistador va imponiendo una estructura cada vez más sólida con la que orienta el resto de su conversación y sus preguntas. La estructura poco a poco se va imponiendo en la conversación, como una especie de marco de referencia, dentro del cual, cobran sentido no sólo las respuestas sino las mismas preguntas, es una guía de conversación, flexible y sometida a cambios continuos, como resultado de la propia conversación. (Ruiz, 1999: 172).

Ello implica un cierto "balance" entre una estructura tenue y tentativa inicial, propuesta más que impuesta por el entrevistador, y una cierta ambigüedad e indecisión, siempre a merced de las respuestas y de las claves que va ofreciendo sucesivamente, a lo largo de la conversación, el entrevistado.

A medida que progresa la conversación, el entrevistador se irá interesando más por

significados que por hechos, por sentimientos que por conocimientos, por interpretaciones que por descripciones, y tomará al entrevistado como un sujeto apasionado, partidista y comprometido, incapaz de mantener la objetividad y la neutralidad descriptiva.

El entrevistador no espera ni supone que el entrevistado sea objetivo y neutral, sino todo lo contrario. Lo que busca es que la descripción que el entrevistado hace coincida con su propio mundo individual. Sólo buscando este mundo subjetivo se puede profundizar en su riqueza de contenido. Se trata solamente de acceder mediante empatía y sesgo, al mundo interior latente del entrevistado, inaccesible de otro modo.

Por este motivo, el entrevistador hará bien en combinar preguntas abiertas (que toleran al entrevistado la máxima libertad de auto-expresión) con preguntas cerradas (que comprueben y verifiquen la verdad de determinadas afirmaciones y datos aportados) El entrevistado no puede olvidar que la entrevista misma crea una situación social nueva, y la comunicación de información por parte del entrevistado depende fundamentalmente de la definición que éste haga de la actual situación.

Lo declare abiertamente o no, el entrevistado desea saber antes de comunicar quién es su entrevistador, qué pretende, cuál es su cualidad profesional, su garantía de fidelidad y la respuesta vendrá dada más por claves indirectas y señales no declaradas que por comunicación oral expresa, la comunicación no verbal adquiere tanto o mayor importancia que la comunicación oral. (Ruiz, 1999: 173).

Conforme a Ruiz (1999), la comunicación no verbal exige un talento especial para convencer al entrevistado de que se quiere oír y tomar en serio lo que sólo él tiene que contar y expresar. En este contexto el entrevistador, tiene que prestar atención esmerada a posturas, gestos, tono de voz, apariencia externa la vestir, a través de las cuales, se intercambian estados de ánimo, nivel de interés, de aburrimiento, de cansancio, de disgusto, indiferencia, desprecio, frialdad. Son tres procesos por consiguiente, los que se interrelacionan e influyen mutuamente:

- ❖ El proceso social de interacción personal
- ❖ El proceso técnico de recogida de información
- ❖ El proceso instrumental de conservar la información, grabando la conversación. (Ruiz, 1999: 174).



Una entrevista en profundidad se puede considerar adecuada en su fase de recogida de información, cuando desarrolla acertadamente éstos tres procesos básicos de los que consta.

Después de abordar, esta técnica de recogida de información, damos paso a una más dentro del proceso de investigación: el análisis de contenido. En el siguiente apartado conceptualizamos esta tarea perfilando un proceso básico común a la mayoría de los procesos de análisis que se realizan dentro del campo de la investigación cualitativa.

## **2.8 Análisis de contenido**

Los estudios de análisis de contenido parten del supuesto de que el hablar y escribir son también, por sí mismos, una forma de conducta social. En lo que los hombres dicen o escriben, expresan sus intenciones, sus actitudes, su interpretación de la situación, sus conocimientos y sus supuestos tácitos sobre el entorno.

De esta manera, el análisis de contenido hace referencia a "todo procedimiento utilizado para fijar la extensión relativa que especifica referentes, actitudes o temas contenidos en un mensaje o documento" (Ander-Egg, 1990: 330).

De una manera más simple y comprensible podemos explicar el análisis de contenido como una técnica de recopilación de información que permite estudiar el contenido manifiesto de una comunicación, clasificando sus diferentes partes conforme a categorías establecidas por el investigador, con el fin de identificar de manera sistemática y objetiva dichas categorías dentro del mensaje.

Para Ruiz (1999) el análisis de contenido no es otra cosa que una técnica para leer e interpretar el contenido de toda clase de documentos y, más concretamente (aunque no exclusivamente) de los documentos escritos.

Conviene tener en cuenta que este procedimiento de análisis, lo que interesa fundamentalmente es el estudio de las ideas, significados, temas o frases, y no las palabras o estilos con que éstas se expresan.

Según Ruiz (1999), el análisis de contenido en su vertiente cualitativa, parte de una serie de presupuestos, según los cuales, un texto cualquiera equivale aun soporte en el que,

y dentro del cual, existe una serie de datos que:

- Tienen sentido simbólico y que este sentido puede ser extraído de los mismos.
- Este sentido simbólico no siempre es manifiesto.
- Este sentido o significado no es único. Un mismo texto contiene muchos significados, lo cual significa que:
- El sentido que el autor pretende dar al texto puede no coincidir con el sentido que le da el lector.
- El sentido del texto puede ser diferente para lectores diferentes.
- Un mismo autor puede emitir un mensaje (texto) de forma que diferentes lectores puedan captar sentidos diferentes (textos políticos)
- Un texto puede tener un sentido del que el propio autor no sea consciente
- Un texto puede tener un contenido expresivo y un contenido instrumental (Ruiz, 1999: 196).

El análisis de contenido acepta los documentos tal como le llegan, pero, dado que éstos no vienen preparados para el estudio científico, el analista se ve obligado si quiere entenderlos, sobre todo su significado subjetivo, a procesarlos, es decir, a transformarlos mediante un proceso de manipulación que, en el caso del análisis cuantitativo a su codificación sistemática y en el cualitativo exige prácticas más complejas.

Después de aplicar el instrumento que nos permita compilar la información es necesario pasar a su análisis e interpretación, como una etapa más del proceso de investigación.

## **2.9 El análisis de los datos cualitativos**

El análisis de los datos es una de las tareas de mayor dificultad en el proceso de investigación cualitativa. El carácter polisémico de los datos, su naturaleza predominantemente verbal, su irrepetibilidad o el gran volumen de datos que suelen recogerse en el curso de la investigación, hacen que el análisis entrañe dificultad y complejidad, pues:

"El dato es una elaboración de mayor o menor nivel, realizada por el investigador o por cualquier otro sujeto presente en el campo de estudio, en la que se recoge información acerca de la realidad interna o externa a los sujetos y que es utilizada con propósitos indagativos. El dato soporta una información sobre la realidad, implica una elaboración conceptual de esa información y un modo de expresarla que hace posible su conservación o y comunicación" (Rodríguez, 1996: 199).

Los datos son frecuentemente entendidos como interacciones, situaciones, fenómenos u objetos de la realidad estudiada, que el investigador recoge a lo largo de su proceso de investigación y que poseen un contenido informativo útil para los objetivos perseguidos en la misma. Sin embargo, la información que proporcionan los hechos o fenómenos no puede ser aprehendida por el investigador de forma pasiva. Al recoger datos, el investigador no toma directamente las realidades que ante él se presentan, sino que se da un proceso de percepción de las mismas, identificando los elementos que las componen y, frecuentemente, enunciando proposiciones narrativas que tratan de describirlas. Tanto el modo en que se focalizan su percepción como el modo en que da cuenta de ella, implican un referente teórico y conceptual que condicionan el modo de interpretar lo que sucede ante sus ojos.

El investigador construye los datos, y al hacerlo registra la información en algún soporte físico (notas de campo, grabación en audio o vídeo) y emplea para ello algún modo de expresión simbólica (lenguaje verbal, expresión gráfica) que confieren al dato los rasgos de perdurable en el tiempo y comunicable. En consecuencia, el dato resulta ser inseparable del modo en que es registrado y comunicado. El soporte empleado para registrarlo y la forma de lenguaje usada para expresarlo constituyen elementos adicionales presentes en el concepto de dato.

Pero la recogida de datos no es suficiente en sí misma para alcanzar las conclusiones de un estudio. Los datos no son más que un material bruto a partir del cual el investigador debe realizar las operaciones oportunas que le lleven a estructurar el conjunto de información en un todo coherente y significativo.

Asimismo, Rodríguez define el análisis de datos como "un conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones, comprobaciones que realizamos sobre los datos con el fin de extraer significado relevante en relación a un problema de investigación" (Ibíd. 200)

En efecto, analizar datos supone examinar sistemáticamente un conjunto de

elementos informativos para delimitar partes y descubrir las relaciones entre las mismas y las relaciones con el todo. En definitiva, todo análisis persigue alcanzar un mayor conocimiento de la realidad estudiada y, en la medida de lo posible, avanzar mediante su descripción y comprensión hacia la elaboración de modelos conceptuales explicativos.

A pesar de que no existe un modo único y estandarizado de llevar a cabo el análisis, sí que es posible distinguir en la mayoría de los casos una serie de tareas u operaciones que constituyen el proceso analítico básico, común a la mayor parte de los estudios.

Conforme a Rodríguez (1996), en el curso de un estudio cualitativo, el investigador recoge abundante información acerca de la realidad sobre la que centra su trabajo. Un primer tipo de tareas que deberá afrontar para el tratamiento de esa información consiste en la reducción de los datos, es decir, en la simplificación, el resumen, la selección de la información para hacerla abarcable y manejable. En las tareas de reducción de datos cualitativos, las más representativas y al mismo tiempo las más habituales son la categorización y la codificación.

Para él, la categorización, que constituye sin duda una importante herramienta en el análisis de datos cualitativos, hace posible clasificar conceptualmente las unidades que son cubiertas por un mismo tópico. Una categoría soporta un significado o tipo de significados. Las categorías pueden referirse a situaciones y contextos, actividades y acontecimientos, relaciones entre personas, comportamientos, opiniones, sentimientos, perspectivas sobre un problema, métodos, estrategias y procesos.

Y la codificación según Rodríguez (1996) no es más que la operación concreta por la que se asigna a cada unidad un indicativo (código) propio de la categoría en la que la consideramos incluida. Es el proceso físico, manipulativo mediante el cual dejamos constancia de la categorización realizada. Los códigos, que representan a las categorías, consisten por tanto en marcas que añadimos a las unidades de datos, para indicar la categoría a la que pertenecen.

Por tanto, para Rodríguez (1996), categorización y codificación son actividades que giran en torno a una operación fundamental: la decisión sobre la asociación de cada unidad a una determinada categoría. Una categoría queda definida por un constructo mental al que el contenido de cada unidad puede ser comparado, de modo que pueda determinarse su pertenencia o no a esa categoría.

En el análisis de datos cualitativos es frecuente llevar a cabo distintas formas de disposición y transformación de datos. Miles y Huberman (1994) han dedicado especial atención a describir diferentes procedimientos para la presentación de datos cualitativos. Contemplan el diseño de matrices que pueden albergar diferentes tipos de información (expresada por fragmentos de texto, citas, frases, abreviaciones o figuras simbólicas) y adoptar distintos formatos (cit pos. Rodríguez, 1996: 213).

Generalmente, las matrices consisten en tablas de doble entrada en cuyas celdas se aloja una breve información verbal, de acuerdo con los aspectos especificados por filas y columnas. Es frecuente construirlas para sintetizar los fragmentos codificados en una misma categoría (columna) para diferentes sujetos, situaciones o casos (filas). Algunas de las dimensiones a partir de las cuales se elaboran pueden implicar la ordenación de fenómenos o componentes de fenómenos a lo largo del tiempo, en función de los roles desempeñados, etc.

Un importante grupo de actividades constituyentes de los procesos de análisis se dirige a la obtención de resultados y conclusiones, con relación a los objetivos particulares de cada investigación. Llegar a conclusiones, conforme a Rodríguez (1996), implicaría, de acuerdo con las connotaciones semánticas del término análisis, ensamblar de nuevo los elementos diferenciados en el proceso analítico para reconstruir un todo estructurado y significativo. Bajo la denominación de conclusiones aparecen generalmente los resultados, los productos de la investigación y la interpretación que hacemos de los mismos.

El modo en que se llega a las conclusiones, es decir, el proceso lógico aplicado para extraer conocimiento sobre la realidad educativa en estudio, suele ser el aspecto más oscuro del análisis en los informes de investigación.

Sin duda, una de las principales herramientas intelectuales en el proceso de obtención de conclusiones es la comparación. La comparación permite destacar las semejanzas y diferencias entre las unidades incluidas en una categoría, y hace posible la formulación de sus propiedades fundamentales, a partir de las cuales puede llegarse a una definición, ilustración y verificación de esa categoría.

Una vez alcanzadas las conclusiones del estudio, es necesario verificarlas, es decir, confirmar que los resultados corresponden a los significados e interpretaciones que los participantes atribuyen a la realidad.

Culminando con la operatividad de las diferentes etapas para llevar a cabo la investigación es importante plasmar un escrito que permita dar cuenta del proceso que se llevó a cabo.

## **2.10 Estrategia de investigación**

Para garantizar el seguimiento de este proyecto hacia una adecuada reflexión y una productiva intervención acerca de la investigación de campo y documental, fue necesario desarrollar una estrategia que nos guiara en el transcurso de él, así, una vez formulado el tema y elegida la institución para llevar a cabo la investigación fue necesario formar un equipo de trabajo que nos permitiera socializar el conocimiento, coordinar tareas y continuar con el diseño de la investigación elaborando y delimitando el marco teórico que le diera sustento, dentro de esta fase del diseño fue importante también la apropiación y elección de los instrumentos que las metodologías cualitativa y cuantitativa nos ofrecieron como un recurso que encamina a la investigación.

Así, de la metodología cualitativa retornamos la entrevista en profundidad como una técnica para obtener información que nos permitió conocer la percepción que tanto coordinadores, asesores y usuarios tienen de la institución, de igual manera hicimos uso del análisis de contenido para leer e interpretar los significados construidos desde el punto de vista del emisor en toda clase de documentos e identificar la lectura "directa" de lo que está manifiesto al pie de la letra y "soterrada" de sentido latente, es decir, lo que se dice sin pretender decirlo.

Para llevar a cabo las entrevistas en profundidad e iniciarnos en el proceso de acceso al campo tuvimos que identificar y caracterizar a los individuos que forman parte del Centro de Maestros, lo que nos permitió hacer una selección de informantes que nos brindara elementos para analizar, con ello, retornamos una muestra del porcentaje total de los docentes que forman parte de la institución teniendo presentes los criterios de selección que respondieron a un tipo ideal y no probabilístico en donde las categorías estipuladas consideraron a funcionarios, asesores y usuarios: Supervisores, directivos, apoyos técnicos y docentes frente a grupo con mayor o menor permanencia en cursos estatales y nacionales de cada nivel educativo.

Una vez rescatada la información a través de las transcripciones de las entrevistas en profundidad y teniendo los documentos necesarios para analizar elaboramos matrices como un recurso metodológico que permitió alojar información de acuerdo con aspectos específicos previamente determinados, a partir de este momento, empezó una tarea complicada:

Analizar los datos que se encontraban ahí, que están presentes como un material en bruto ya los que habría que hacerlos hablar, extraerles significado relevante de acuerdo al problema de investigación y así, después de tener una gran cantidad de información la siguiente tarea fue reducirla por medio de categorías, lo que permitió clasificar conceptualmente las unidades de análisis.

Paralelamente al uso de los recursos metodológicos cualitativos, utilizamos de la metodología cuantitativa elementos de la estadística descriptiva como auxiliares para ordenar y presentar algunos datos obtenidos en la investigación para su tratamiento y comprensión haciendo uso de la distribución porcentual y gráficas que permiten observar con mayor facilidad la información recabada.

A partir de la apropiación del marco teórico y metodológico, así como de la realización de entrevistas en profundidad, análisis de contenido, categorización y codificación de datos a través de la elaboración de matrices, con el análisis e interpretación de los mismos estuvimos en la posición de redactar el informe que contiene los resultados de la investigación.

## **2.11 Elaboración del informe escrito**

Retornando las palabras de Ander-Egg, "si una investigación no se plasma por escrito muy poco sentido tiene lo realizado, ya que no se comunica a nadie y no sirve para nada" (1990: 175) La última fase o etapa de la investigación consiste en redactar un informe con los resultados de la misma, los datos en que se apoya, los métodos o técnicas utilizados y los antecedentes teóricos que sirvieron como marco referencial del problema.

Mediante el proceso de investigación no sólo se pretende obtener datos para decir algo sobre ellos, sino también para decirlo en forma adecuada a los propósitos de la investigación, teniendo en cuenta a qué va dirigida. Por ello los trabajos de investigación se

presentan bajo la modalidad de <redacción del informe>.

Cualesquiera que sean los destinatarios o el tipo de informe redactado (científico, técnico, de divulgación o mixto) el objetivo es el mismo: comunicar los resultados de una investigación. El informe constituye, pues, un documento escrito que tiene el propósito de dar a conocer algo: presentando hechos y datos obtenidos y elaborados, su análisis e interpretación, indicando los procedimientos utilizados y llegando a ciertas conclusiones y recomendaciones.

En lo que concierne a la estructura del informe, ésta tiene una secuencia lógica que, en términos generales, explica de qué se trata, qué se hizo, cómo se hizo y cuáles son sus conclusiones.

Los elementos más comunes que constituyen su estructura básica son: una sección preliminar que consta de prólogo e índice general; el cuerpo del informe que indica la introducción, el marco teórico referencial, el esquema de la investigación que incluye una breve referencia sobre el diseño de la investigación y la descripción de métodos y técnicas utilizadas, así como la presentación, análisis e interpretación de los hechos, el resumen y las conclusiones; y finalmente, la sección de referencias que incluye la bibliografía y los anexos.

Es así como se llega a la fase final de la investigación que se propone "comunicar a las personas interesadas el resultado total del estudio con suficiente detalle y dispuesto de tal modo que haga posible que el lector comprenda los datos y determine por sí mismo la validez de las conclusiones" (Goode, 1984: 437).

## **2.12 Estrategia de análisis**

Habiendo abordado los referentes metodológicos de los enfoques cualitativo y cuantitativo, cabe considerar las características que tienen en común ambas dimensiones. Si retornamos la metodología cualitativa y la acomodamos en una situación paralela a la metodología cuantitativa, las medidas propuestas por una y la otra nos ayudan a incrementar la credibilidad de la investigación intitulada: *"Diseño, implementación e impacto de las políticas educativas regionales del subsistema de formación de profesores del estado de Puebla. Centro de Maestros San Martín Texmelucan"*, y así, desarrollar un



trabajo de tipo mixto, es decir, una investigación en la que se habrán de combinar de manera natural las dos orientaciones.

El trabajo de investigación que aquí se presenta, está organizado en torno a dos ejes fundamentales: la fase del diseño y la implementación de políticas públicas que llevan acabo en el Centro de Maestros: San Martín Texmelucan; y la fase perceptivo estratégica.

Dentro de la primera fase formal institucional se reconstituye el marco legal, en donde se revisan todos aquellos documentos oficiales con los que cuenta la institución. Este marco apela a la manera formal en que la institución está organizada en su interior: organigrama, puestos, funciones, planes de trabajo, personal, materiales, etc. Para obtener estos datos utilizamos la estrategia de análisis de contenido, en la cual argumentamos e identificamos supuestos básicos; para ello, se examinaron documentos tales como:

- Lineamientos Generales para el establecimiento y operación del ProNAP en las Entidades Federativas.
- Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio.
- Manual de Organización de la Coordinación de Actualización y Capacitación.
- Convenio de Coordinación para la operación del ProNAP.
- Ley General de Educación.
- Programa Integral de Desarrollo Educativo

Al tener una gran cantidad de información, fue necesario analizarla y delimitarla para orientar el trabajo de investigación, de esta manera con el análisis de contenido surgieron las siguientes categorías a tratar: Contexto institucional, Marco Legal, Estructura Orgánica y Oferta Educativa que permitieron sistematizar los componentes básicos de la institución en estudio.

Con ellas estuvimos en la postura de ordenar la información para ubicar en la primera categoría los antecedentes que estuvieron presentes en el momento del diseño del CdM, así como los elementos y actores que dieron pauta y legalidad a su decreto de fundación, pero sobre todo a la política educativa vigente que en determinado momento

establecía la prioridad de crear estos lugares de formación continua. En la segunda categoría fue imperante hacer un análisis centrado en las leyes que sustentan ya la vez legitiman a esta institución, resaltando también la normatividad existente para su operatividad. En la tercera categoría fue importante retomar los objetivos generales que rigen a este CdM y los específicos que de alguna manera se estipulan al interior de la institución, para su logro, existe una organización interna que basada en la división del trabajo y de cargos buscan alcanzarlos, por lo que fue importante su estudio. Y en la cuarta categoría se estableció el análisis de los cursos estatales y nacionales que oferta el CdM, así como programas consustantivos que surgen dentro de este lugar, analizando además los servicios que ofertan de Enciclomedia; éstos fueron los aspectos que más sobresalieron para su tratamiento.

En la segunda fase analítica, se indaga sobre las percepciones que los sujetos tienen del CdM SMT, de los compañeros y de los diferentes procesos que involucran a la misma.

De tal forma que para obtener la información necesaria, realizamos un estudio exploratorio retornando una muestra que representa el dos por ciento del porcentaje total de los docentes que forman parte de la institución. Los criterios de selección como ya mencionamos anteriormente, respondieron a un tipo ideal y no probabilístico en donde las categorías estipuladas consideraron a cuatro funcionarios, cuatro asesores y doce usuarios, de estos últimos: dos supervisores, dos directivos, un apoyo técnico, cinco docentes frente a grupo y dos profesores de Educación Física todos ellos con mayor o menor peffil anencia en cursos estatales y nacionales de cada nivel educativo.

El análisis de los datos recabados inició con la revisión general de la información obtenida a través de las veinte entrevistas en profundidad realizadas a los actores presentes en el CdM con las que tratamos de conocer la percepción que tienen sobre la institución, programas, cursos y demás servicios que se ofrecen.

Con la transcripción de las entrevistas en profundidad y el análisis de contenido se clasificaron las reseñas obtenidas según indicadores previamente definidos como: Trayectoria personal, origen educativo y trayectoria profesional, situación laboral, experiencia y desempeño como coordinador, asesor externo o usuario del CdM, conocimiento de la normatividad, descripción de la organización interna, relaciones con funcionarios, asesores y usuarios, descripción de los procesos internos, oferta educativa,

identificación de problemáticas, percepción personal, etc.

Después se elaboró una matriz que concentró los datos para su análisis, esta herramienta consistió en mapear de manera global las percepciones que se tienen con respecto al funcionamiento del CdM SMT, permitiéndonos posteriormente narrar y documentar las situaciones, los procesos y los insumos más significativos que constituyen la realidad cotidiana del CdM a través del establecimiento de categorías de análisis comunes a los tres tipos de personajes presentes en él.

Así, establecimos cuatro categorías: Trayectoria Sociocultural, Trayectoria Socio-profesional, Del diseño y Operación de la Institución e Impacto Laboral.

Dentro de la primera categoría resultó imperioso saber quiénes son los profesores que acuden al CdM, de dónde son, cuál es su origen social, etc. para ello, fue necesario establecer el análisis del contexto social, cultural y económico presente en coordinadores, asesores y usuarios de esta institución. En la segunda categoría, fue importante rastrear cómo se definían los sujetos presentes en el CdM en cuanto a su origen y trayectoria socio-profesional resaltando cómo fueron formados, por qué instituciones, cuál había sido su experiencia y movilidad laboral y trayectoria formativa, cómo ocuparon su cargo, etc. Dentro de la tercera categoría el análisis se estipuló en cuanto a lo que conocen los docentes de la estructura y organización del CdM, al cómo definen su diseño y operación, el por qué acuden a este lugar, cuáles son sus expectativas y lo que dicen que aprenden de los cursos estatales y nacionales. La última categoría de análisis versa sobre su desempeño profesional después de haber participado en los cursos ofertados por ésta institución y la manera en que han impactado en su labor docente. Veamos cómo es esta institución.

### **2.13 Descripción del universo**

Como parte fundamental para el desarrollo de la Política Educativa "La Modernización de la Educación Básica" que tiene como prioridad la renovación de los contenidos y los métodos de enseñanza, el mejoramiento de la formación de maestros y la articulación de los niveles educativos que la conforman, se diseñan varios programas para lograr la calidad educativa en el país, de ahí, surgen los Centros de Maestros como un componente esencial del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los

Maestros de Educación Básica en servicio, son un medio para ofrecer la actualización continua y permanente, su propósito central es ofrecer espacios e instalaciones básicas y un conjunto de servicios adecuados para el desarrollo de las diferentes actividades que constituyen al ProNAP (SEP: 1996).

Para ello, el estado de Puebla cuenta con 28 Centros de Maestros desempeñando un papel importante en la consecución de dicho fin, es precisamente el Centro de Maestros de la región de San Martín Texmelucan donde centraremos nuestra atención.

El Centro de Maestros San Martín Texmelucan brinda sus servicios a una población aproximada de 3000 profesores de Educación Básica que laboran en esta región, los cuales se encuentran distribuidos en los diferentes niveles educativos de la siguiente manera:

#### **Docentes frente a grupo**

Nivel educativo	Docentes
Preescolar	951
Primaria	1154
Secundaria General	495
Telesecundaria	245
Educación Física	72
<b>Total</b>	<b>2917</b>

Del total de docentes de Educación Básica que se encuentran prestando sus servicios en escuelas del gobierno en este ciclo escolar, 980 que representan el 33.5% acuden al Centro de Maestros a recibir formación continua en los cursos estatales de actualización y 445 mentores constituyen el 15.25% que demandan la oferta de los exámenes nacionales. (Estadística 2006 Coordinación Estatal)

Este Centro depende de la Coordinación Estatal con sede en la Ciudad de Puebla y cuenta con cuatro funcionarios que se encargan de dar orientación a todos los maestros que solicitan sus servicios.

## **Capítulo III**

### **Presentación de resultados:**

#### **El Centro de Maestros San Martín Texmelucan (CdM SMT)**

##### **3.1 Contexto Institucional**

Producto de una historia específica en la que se entrecruzan factores políticos, económicos, sociales y culturales se hace presente el Centro de Maestros San Martín Texmelucan como una respuesta a las políticas educativas que se van configurando en la conformación del Estado.

El ingreso de México al Tratado de Libre Comercio con los países de Estados Unidos y Canadá, la Organización de las Naciones Unidas en materia de educación es el marco que lo compromete a crear una reforma curricular para propiciar el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes que pongan a los mexicanos en condiciones de competir con otros países, con la influencia de la globalización comercial y los requerimientos de una modernización normada por los valores del mercado, la eficiencia y la competitividad, así como la incorporación de una filosofía educativa en que la libertad, democracia y justicia son valores importantes en la vida y en la convivencia pacífica en el plano internacional, de esta manera el gobierno mexicano diseña e implementa paulatinamente una política educativa denominada: "Modernización de la Educación Básica" para dar cuenta de ello, de tal forma que las instituciones educativas en sus diferentes niveles y modalidades tratan de responder a estos nuevos imperativos de la sociedad adaptándose a su entorno.

Así, las ideas impulsadas por la "modernización" en las que figura el compromiso de actores políticos con la educación pública, la eliminación del centralismo burocrático, el fortalecimiento de la SEP para seguir ejerciendo sus facultades normativas nacionales, la asignación de recursos a los estados para sostener y mejorar la educación básica, el ofrecer al maestro actualización de calidad, apoyos didácticos, salario profesional mediante una carrera magisterial, el reconocimiento nacional al docente y una educación de mayor calidad, son plasmadas en el Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) reflejándose claramente una política de la ambigüedad.

Para generar consenso entre la sociedad y figurar ser una prioridad en la agenda gubernamental se crearon dispositivos de consulta que simulaban avalar la necesidad de mejorar la calidad de la educación mediante una reforma curricular y la actualización de los docentes, a través del discurso y la persuasión por diferentes medios de comunicación se instaló el mito de que a mejor educación mayores oportunidades de movilidad social, de que la actualización de los docentes elevaría la calidad educativa y a través de ella tener los elementos que nos permitieran ser más competitivos en el mercado internacional.

De esta forma, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en 1992, creó también las condiciones para que en cada entidad se constituyera un Sistema Estatal de Formación y Desarrollo Profesional de los maestros; a este acuerdo contribuye posteriormente la reforma al Artículo 3º Constitucional, la Ley General y Estatal de Educación, es decir, no bastó con el consenso de la sociedad para ser aceptado, sino para ser legitimado se acudió a la Ley para tener un carácter de normatividad nacional.

Aunado a ello, como respuesta a este ANMEB se diseñaron programas de actualización que de alguna manera, en el discurso, se trató de enfatizar en que fueron creados a petición del propio docente, sin dar cuenta que su implementación responde a decisiones que son tomadas "desde arriba".

Así, la formación continua de los maestros constituyó una de las prioridades de dicha política. En tanto se realizaban las transformaciones a planes, programas y materiales de estudio, era menester procurar la actualización docente y su vinculación inicial con el enfoque educativo propuesto. Con este propósito, en 1992 se elaboraron materiales de transición para apoyar la docencia y se llevó a cabo un período intensivo de actualización. A esta experiencia, muy acotada en tiempo y forma se denominó "Programa Emergente de Actualización del Maestro" (PEAM). Sin embargo, en este momento de transición el docente no fue considerado para la elaboración de dichos planes, sólo fue un instrumento par su ejecución.

En el ciclo escolar siguiente, una vez habiendo sido transformados los Planes y Programas de Estudio e iniciada la renovación de los libros de texto gratuitos, se creó el Programa de Actualización de Maestros (PAM). Éste se desarrolló en una etapa corta, intensiva y obligatoria de trabajo en los planteles y zonas escolares, se pretendía que los profesores pudieran conocer los nuevos materiales y comprender el enfoque adoptado para

la enseñanza de las diversas asignaturas resaltando aún más su papel de trabajadores "técnicos" al servicio de la educación.

Ambos programas el PEAM y el PAM, fueron el telón de fondo para que los actores educativos manifestaran con mayor fuerza la necesidad de construir un programa permanente de actualización que superara la atención coyuntural a necesidades emergentes y pudiera convertirse en una opción continua de desarrollo profesional y de mejoramiento de la enseñanza. Coadyuvaron a generalizar que la actualización de maestros debe ser un servicio educativo continuo y permanente. El resultado de esta experiencia y con la convicción del mito de que para elevar la calidad de la enseñanza se requiere de un proceso de mejoramiento del trabajo de los profesores, basado en la renovación de sus conocimientos y de sus competencias didácticas, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública diseñó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP).

Para iniciar la atención sistemática y ordenada a los maestros en materia de su actualización, la SEP y en acuerdo con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) fijaron el 15 de Mayo de 1994 los criterios para el establecimiento del ProNAP. Posteriormente, el 17 de Enero de 1995, la SEP y la organización sindical signaron el convenio de ejecución y seguimiento que marcó la etapa preparatoria del Programa. (SEP, 1996:7).

Como se puede observar, este programa surge como respuesta dentro del mito, a la implementación de la "Modernización de la Educación Básica» la cual tiene como prioridad la renovación de los contenidos y los métodos de enseñanza, el mejoramiento de la formación de maestros y la articulación de los niveles educativos que la conforman, el programa se diseñó con el supuesto de lograr elevar la calidad educativa en el país, es aquí donde surgen los Centros de Maestros como un componente esencial del ProNAP, estos centros fueron creados para ofrecer la actualización continua y permanente, su propósito central es ofertar espacios e instalaciones básicas y un conjunto de servicios adecuados para el desarrollo de las diferentes actividades que constituyen al ProNAP.

La actualización supone por un lado, ayudar al docente a generar estrategias didácticas con base en el dominio de contenidos de las asignaturas contempladas en el Plan de Estudios 1993, así como de la presentación de sugerencias metodológicas y propuestas

didácticas viables, sensatas y teóricamente sustentadas, y por otro, busca la revaloración social y económica del docente, pues paralelo al ProNAP se implementa el programa de Carrera Magisterial como la instancia que dictamina el nivel alcanzado por cada docente.

Sin lugar a dudas, el CdM se encuentra en el centro de dos vértices que rigen y mediatizan su comportamiento: ProNAP y Carrera Magisterial, de ahí que desde una mirada racionalista ésta institución funge como un mediador y ejecutor entre los profesores para alcanzar sus fines de acreditación dejando a segundo término la riqueza que pudiera dar la actualización y capacitación, a su vez, si Carrera Magisterial como política educativa dejara de existir, el CdM no tuviese razón de ser ya que los profesores buscan la supuesta "actualización» que éstos dan para ganar puntos y promoverse de nivel, lo que les llevará a mejorar sus ingresos económicos.

Además, es difícil aceptar que la actualización brindada por el CdM en 40 ó 30 horas al año en que operan los cursos diseñados para tal, eleven la calidad profesional y académica de los alumnos, convirtiéndose más en un mito que en una realidad.

Por lo tanto, la fundación del Centro de Maestros San Martín Texmelucan responde más a trámites administrativos y burocráticos que a un espacio donde se cubren las necesidades de actualización de los docentes y que estén en concordancia con los requerimientos de sus alumnos.

Así, tanto el diseño del ProNAP, de Carrera Magisterial y del Centro de Maestros emanan de acuerdos plasmados en la política educativa vigente, en donde distintas fuerzas económicas y sociales tienen un interés común y particular para crear espacios y condiciones que permitan vincular la supuesta superación del profesor con la sociedad para resolver problemas sociales que el país enfrenta.

Por lo tanto, en México existe hoy como parte destacada de la política educativa nacional, una política específica de formación de maestros a la que se concede especial importancia dentro del mito de lograr la calidad, la equidad y la pertinencia educativa. En el Plan Nacional Educativo 2001-2005 se señala que:

El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se establece un sistema nacional de formación, actualización y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo.

En consecuencia, el Programa Integral de Desarrollo Educativo en el Estado de Puebla 1999-2005 establece una serie de supuestas estrategias a seguir para asegurar las



condiciones de su perfeccionamiento profesional. En este texto se dice que:

Los maestros son factores decisivos de la calidad de la educación. Como la investigación y la experiencia han mostrado una y otra vez, los propósitos educativos se cumplen si los profesores los practican en su trabajo diario y los recursos para la enseñanza son útiles sólo como instrumento de trabajo en manos de los educadores.

De tal manera, el mito del ProNAP en concordancia con los Centros de Maestros adquiere mayor fuerza cuando es institucionalizado por medio de leyes y reglas que rigen su implementación.

### **3.2 Marco legal institucional**

Como toda institución, el CdM está invadido y normatizado por una serie de leyes que de alguna manera restringen su funcionamiento, pero que a la vez desde la postura del viejo institucionalismo, considera que éstas regulan el comportamiento humano, representando así un elemento fundamental del ejercicio del poder e influyendo sobre el proceder de los individuos que interactúan en él, bajo este enfoque, la ley vista como el máximo dispositivo normativo que sustenta a la institución sin considerar que es producto de la acción humana.

Así, el CdM podemos decir que no es consecuencia directa de necesidades de actualización propias de los docentes de la región que atiende, sino más bien, es producto de una institución mayor que diseña, rige y coordina su operación, por ello, su establecimiento es el resultado inmediato de compromisos establecidos por el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados en el ANMEB en mayo de 1992, los cuales le dan forma y legalidad al mito de la actualización magisterial como un mecanismo para elevar la calidad educativa en el país, de tal forma que para ser institucionalizados fueron plasmados en la Ley General de Educación, capítulo II, sección 1, artículo 12 que dice:

"Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: ...VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica..." (SEP, 55: 1993).

A su vez, la Ley de Educación del Estado de Puebla en el capítulo 3°, Artículo 14, Fracción VIII compromete a la autoridad educativa estatal a:

"Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional

para docentes de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la autoridad educativa federal determine». (Entre Docentes, 2003).

Ambas leyes muestran una política de ambivalencia reflejada en la supuesta descentralización educativa, que buscaba entre otras cosas eficientar los servicios y hacer responsables a los estados de las necesidades presentes en él, pero a la vez, el gobierno federal mediatiza esa autonomía regulando y controlando las decisiones que los Estados tomen.

A pesar de ello, y para dar cumplimiento al Artículo 3º Constitucional, se implementa el ProNAP cuyo objetivo se centra en el supuesto de:

"Dar a los profesores que atienden este nivel educativo la oportunidad organizada, sistemática y flexible de renovar y mejorar sus competencias profesionales, de tal manera que estén en condiciones de ofrecer a sus alumnos una enseñanza de mejor calidad» (SEP, 1996:7).

Es precisamente el CdM la institución que se encarga de "dar" a los profesores un espacio para recibir cursos que son diseñados por instancias superiores que tratan de satisfacer no las necesidades de actualización de los docentes, sino las necesidades de fuerzas políticas que buscan competir en un mundo globalizado en el que la educación juega un papel importante, de ahí la urgencia de modificar planes y programas de estudio y de adiestrar al docente en el manejo de estos nuevos imperativos políticos y económicos que se viven en México.

Para la operación del PRONAP se llevó a cabo un convenio entre el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por una parte, representada por su titular, la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en servicio y por la otra parte, el Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (SEPEP), representada por su titular, la Subsecretaría de Educación Básica y la Dirección General de Formación y Desarrollo de Docentes (SEP, 2004:7) En este convenio resaltan algunas consideraciones, declaraciones y cláusulas que rigen el funcionamiento del ProNAP .

Aunque los recursos del ProNAP son de origen federal, su administración es responsabilidad de la SEPEP, pero para que estos recursos sean asignados a la entidad se debe cumplir con los requisitos establecidos en la Reglas de Operación del ProNAP las cuales indican primordialmente la necesidad de entregar a la Dirección General de

Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) el Programa Rector Estatal.

El presupuesto destinado al financiamiento se distribuye de manera proporcional al total de población docente de Educación Básica de cada entidad federativa y se consideran además los índices estatales de maestros que han acreditado oficialmente su actualización.

Una vez señalado el marco legal que dio origen a los Centros de Maestros, es menester ver ahora como son organizados para su operación bajo la pretensión de regular su funcionamiento por instancias superiores, estableciendo toda una estructura formal en donde la atención está más centrada en los cargos, puestos y funciones como suplentes que traerán consigo la eficiencia y la eficacia, dejando de lado al individuo ya las relaciones que se establecen en ellos y la institución de la que forman parte.

### **3.3 Estructura orgánica**

Bajo un enfoque racionalista y con el supuesto de capacitar y actualizar a los docentes de la región, surge el Centro de Maestros San Martín Texmelucan, la Secretaría de Educación Pública autoriza su creación en 1997 otorgándole la clave 21AOS4314 N.

Para su operación posee una estructura formal semejante a un modelo burocrático, en él se encuentra organizado el personal con una jerarquía de mandos, sus funcionarios son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por sus servicios, bajo la mirada del viejo institucionalismo pareciera que la autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y sus decisiones son tomadas de acuerdo a reglas fijas preestablecidas instalando el mito que la buena organización permitirá el desempeño óptimo de los individuos que en él participan.

De acuerdo con las Reglas de Operación del ProNAP edición 2005, el Centro de Maestros en estudio posee una estructura orgánica básica integrada por cuatro instancias: Coordinación General, Coordinación Académica, Coordinación de Gestión Administrativa y Biblioteca. Cada una de ellas contará con un responsable. Además y dependiendo directamente del Coordinador Académico del Centro, deberá contar con un equipo de asesores que responda a la demanda de apoyo académico de los maestros que se atiendan.

Este cuadro de organización es vinculado a las metas del CdM conformando una teoría racional del modo al que se deberán ajustar las actividades desempeñadas. La

estructura formal racional refleja el mito del ambiente institucional considerándola como el instrumento más efectivo de coordinar y controlar las complejas redes de relaciones implícitas en la institución marcando una brecha con las demandas de sus actividades de trabajo. De ahí, que la operatividad del CdM favorezca la división del trabajo con el imperativo de eficientar el cargo de cada integrante.

Se cree que la operación del CdM tiene una orientación académica y que su estructura orgánica y el trabajo de los equipos de coordinación deben ser "funcionales" para el desarrollo de los programas y actividades de actualización que componen al ProNAP.

Sin embargo, esta creencia se ve socavada ya que este centro no cuenta con todos los coordinadores citados ni con asesores permanentes por lo que es necesario reclutar a maestros de grupo de las escuelas de la región para responder a la demanda de los servicios brindados. De tal forma que el CdM lejos de ser la institución que brinda apoyo a los docentes son éstos quienes lo apoyan. De modo que para el estudio del CdM su estructura formal no es el centro de análisis para comprender su operación, ni las relaciones individuales que se entretajan en él, sino es la acción colectiva la que marca la operatividad de éste.

### **3.3.1 Objetivos**

Como respuesta a la política educativa: "La Modernización de la Educación Básica", los CdM tienen entre sus principales objetivos:

- Difundir la naturaleza y acciones del ProNAP ante los maestros y directivos de Educación Básica que se encuentran en el área de influencia del Centro
- Promover y organizar la participación de los maestros en los Cursos Nacionales de Actualización y en los Programas Estatales que se desarrollen en el marco del ProNAP
- Planear y programar actividades de apoyo académico que incluyan asesorías internas, con el equipo de asesores del Centro, y externas, como resultado del establecimiento de vínculos de cooperación con otras instituciones académicas y formadoras de docentes
- Proporcionar a los maestros participantes en el ProNAP ya todos los

maestros que lo soliciten, los recursos y espacios de trabajo con que cuenta el Centro.

En dichos objetivos podemos identificar algunos supuestos que funcionan como mitos dentro del CdM SMT ya que éste no posee la autonomía necesaria para alcanzarlos: en primer lugar, depende directamente de una instancia superior la cual regula la economía de dicho centro obstaculizando la difusión de sus servicios ante los docentes de la región; en segundo lugar, al carecer de autonomía se requiere de una serie de trámites burocráticos ante diferentes instancias para que autoricen el desarrollo de actividades de apoyo académico a los maestros aunado a la carencia de asesores que brinden esta ayuda; y en tercer lugar, el CdM SMT no posee instalaciones propias que permitan atender a todos los usuarios de la región, por lo que en cursos nacionales y estatales se busca el apoyo de otras instituciones.

A pesar de ello, el Centro de Maestros San Martín Texmelucan al ser una institución que forma parte de la Subsecretaría de Educación Básica y de la Coordinación Estatal de Formación Continua, tiene como propósito central:

Superar las acciones realizadas en el año anterior; en cuanto a los índices cuantitativos como cualitativos, ofreciendo un servicio de calidad a los maestros de la Región, mejorando el apoyo a directivos. (Plan de acción 2004 -2005 CdM SMT).

Propósito que refleja marcadamente el mito de la eficiencia lo cual supuestamente proporcionará calidad en los servicios que ofrezcan haciendo aun lado las precariedades que se viven en el lugar y que de alguna manera impiden su desarrollo.

También desde una postura racional se denota la importancia de priorizar la capacitación de los directivos como elementos claves para mejorar funcionamiento de las escuelas que están a su cargo.

Asimismo, el CdM SMT se establece una misión la cual versa de la siguiente manera:

Contribuir a crear las condiciones para que todos los alumnos de la región tengan acceso a profesores calificados; asumiendo su institución al desarrollo y mejora de las competencias profesionales y personales de sus usuarios, para que ambos, estudiantes y maestros vayan creando sus propios aprendizajes en las aulas y las escuelas. (Plan de acción 2004 2005 CdM SMT).

Su misión es una creencia más instalada al interior del CdM SMT al suponer que los cursos que se imparten en este lugar logran en un periodo corto de tiempo desarrollar habilidades y competencias en los docentes permitiéndoles ser mejores individuos por el

hecho de obtener una constancia que acredita su permanencia a ellos y que además, dicha preparación se va a ver reflejada en los aprendizajes de los alumnos propiciando una mejor calidad educativa.

De igual forma, tienen una visión de futuro, la cual refiere:

Consolidar un servicio permanente de actualización y capacitación con una sólida base que impacte a todos los docentes de la Región. a través de la oferta de cursos de actualización nacionales, estatales y regionales congruentes con las necesidades de los docentes para mejorar sus competencias profesionales educativas. Contribuyendo a la mejora del desempeño profesional y en consecuencia el nivel y calidad de los aprendizajes de los alumnos. (Plan de acción 2004 -2005 CdM SMT).

La visión del CdM expresa implícitamente su deber ser, dejando a un lado los mitos inherentes que se viven en él y que dan pauta a consolidarse y legitimarse como un lugar que brinda actualización magisterial.

Así, tanto en los objetivos, en los propósitos, como en la misión y visión de futuro que tiene éste Centro volvemos a encontrarnos con el mito de la supuesta actualización y capacitación de los docentes que hemos venido identificando en cascada desde el diseño de la política educativa hasta su implementación con la creación de programas e instituciones como lo son el ProNAP y los Centros de Maestros.

Este mito se ha cimentado también en la mente de los docentes de la región que acuden buscando capacitación y actualización con el supuesto de que a través de ella elevarán la calidad de la educación.

### **3.3.2 Organización interna**

Desde la óptica estructural funcionalista, en el CdM existe toda una estructura orgánica en la cual cada integrante debe cumplir con sus funciones, reglas y lineamientos establecidos, lo que permitiría un funcionamiento eficaz porque ya todo está normatizado y determinado y lo único que harían sus integrantes es ejecutar las acciones ya diseñadas, sin embargo, en su cotidianeidad esto no marcha así, en esta institución se encuentran individuos que en forma colectiva responden a las necesidades que el organismo requiere haciendo caso omiso de lo estipulado en los Lineamientos Generales para la operación del ProNAP .

Asimismo para cubrir cada una de las funciones de los Coordinadores encontramos supuestos que plasman la necesidad de contar con personal que cubra un perfil profesional que avale su capacidad para llevarlas a cabo lo cual vemos en el siguiente cuadro retornando los elementos más relevantes para su ejemplificación:

### Cargos, funciones y perfiles requeridos

Puesto	Coordinador general	Coordinador Académico	Coordinador de Gestión Administrativa	Biblioteca
Propósito del puesto	Dirigir y coordinar el funcionamiento del propio centro conforme a las políticas educativas estatales y a los lineamientos del ProNAP	Realizar las actividades que promuevan en los docentes su desarrollo académico.	Realizar las actividades de coordinación eficaz y eficiente de los recursos y componentes del CdM lograr sus objetivos con la máxima productividad	Realizar las actividades de atención, control, observación y optimización del servicio de Biblioteca acervo bibliográfico y otros materiales.
Funciones relevantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>* planear y organizar las acciones que garanticen un buen funcionamiento de las áreas que conforman el CDM.</li> <li>* Integrar el programa anual de trabajo del centro.</li> <li>* Establecer convenios de apoyo con otras instituciones.</li> <li>* Informar sobre el funcionamiento del Centro y el avance del programa anual de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Coordinar el funcionamiento integral del CdM.</li> <li>* Programar y organizar las acciones que garanticen la buena atención académica a los docentes.</li> <li>* Elaborar el programa anual de trabajo del área académica a los docentes.</li> <li>* Informar permanentemente al Coordinador General del Centro de Maestros el estado que aguardan los asuntos relacionados en el área a su cargo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Coordinar al funcionamiento integral del CdM.</li> <li>* Programar y organizar el uso de instalaciones del centro.</li> <li>* Elaborar el programa anual de trabajo del área a su cargo.</li> <li>*Recibir y tramitar inscripciones a los exámenes de acreditación del Programa de Actualización, con apego a la normatividad.</li> <li>* Informar al CG sobre las faltas, retardos e incidencias del personal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Coordinar el funcionamiento de la biblioteca.</li> <li>* Orientar a los maestros sobre los servicios y recursos documentales del acervo de la biblioteca.</li> <li>* Establecer convenios de colaboración y consulta con otras bibliotecas.</li> <li>*Organizar y programar el uso de los materiales, de audio, video y cómputo.</li> <li>*Elaborar un registro de uso diario de los servicios bibliotecarios.</li> </ul>
Perfil requerido	Tener escolaridad mínima del Lic. En el área educativa y estudios de posgrado.	Tener escolaridad mínima de Lic. En el área educativa u estudios de posgrado concluidos.	Tener escolaridad mínima de Lic. en el área educativa y estudios de administración.	Tener licenciatura en el área educativa y estudios de biblioteconomía concluidos.

De ahí, que el supuesto de que para desempeñar determinado cargo en el CdM SMT se deba contar con un perfil previamente preestablecido según el manual de Organización de la Coordinación de Actualización y Capacitación / 2000 (SEP) da origen a la creación del mito de la preparación profesional de los funcionarios ya que ninguna persona que labora en él cumple con este requisito. Por lo tanto la normatividad emitida por la instancia superior es modificada en la vida diaria del CdM aunque algunas veces se apega a ella principalmente en las cuestiones de inscripciones a cursos nacionales o estatales.

### **3.4 Oferta Educativa**

Como una respuesta a la Política de la Modernización Educativa que, como hemos visto, incluye la capacitación y actualización continua de los docentes en servicio, el centro de Maestros San Martín Texmelucan tiene propuestas académicas que son derivadas del ProNAP que es la instancia encargada de regular el diseño de los cursos ofertados en este centro, a quien por su parte, le corresponde la implementación, organizando la inscripción y la forma en que estos deben operar , así como la acreditación de los mismos. Dentro de su oferta educativa encontramos cursos de carácter nacional y estatal que suponen cubrir las necesidades específicas de los docentes de la región. Además de éstos cursos se ofertan los servicios de biblioteca, audioteca y videoteca; el servicio de multimedia es uno más de los apoyos con que cuenta éste centro, así como Enciclomedia, reproducción de materiales, asesorías personales y café literario.

#### **3.4.1 Diseño de los cursos**

Entre los cursos que son ofertados por el Centro, emanados de ProNAP y que son de carácter nacional encontramos que se orientan, entre otras cosas, con el supuesto de capacitar a los docentes en la enseñanza de las diferentes asignaturas que se imparten en la educación básica como Matemáticas, Español, Educación Física, Educación Artística, la enseñanza de Ciencia Naturales y Ciencias Sociales, así como cursos de organización y gestión escolar para directivos todos ellos con la presunción de "Responder a los intereses



reales de los maestros en servicio y elevar la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes mexicanos" (SEP Programa Nacional de Actualización Permanente, 1999) Los siguientes cuadros muestran una tipología de los cursos ofertados en el Centro de Maestros:

### Tipología de cursos nacionales ofertados por el CdM SM

ÁREA	CURSOS OFERTADOS
Matemáticas	La enseñanza de la matemática en la escuela primaria I y II La enseñanza de la matemática en la escuela secundaria
Español	La adquisición de la lectura y la escritura en la escuela primaria La enseñanza del español en la escuela secundaria
Ciencias naturales	La enseñanza de las ciencias naturales en la escuela primaria La enseñanza de la biología en la escuela secundaria La enseñanza de la química en la escuela secundaria La enseñanza de la física en la escuela secundaria La educación ambiental en la escuela secundaria
Ciencias sociales	La enseñanza de la geografía en la escuela secundaria La enseñanza de lenguas extranjeras en la escuela secundaria
Gestión escolar	Curso nacional para directivos de educación primaria Curso nacional para directivos de educación secundaria Curso nacional de integración educativa

### Tipología de cursos estatales

ÁREA	CURSOS OFERTADOS
Matemáticas	La resolución de problemas de dos o más operaciones en primer grado de primaria. La enseñanza del sistema de numeración decimal en la escuela primaria.
Español	Didáctica de la lengua hablada en la educación secundaria
Educación artística	Desarrollo de la creatividad en preescolar Estrategias para mejorar la enseñanza de la educación artística en la escuela primaria.
Ciencias Naturales	La sexualidad infantil y su manejo en preescolar Introducción a la física y química en la educación secundaria Hablemos de la sexualidad en la escuela secundaria La problemática ambiental desde la escuela y el salón de clases
Educación física	La enseñanza de la educación física, una alternativa hacia la innovación pedagógica. El papel del facilitador en el desarrollo de las propuestas de formación continua de profesores de educación física. Elementos de gestión educativa que fortalecen la educación física
Ciencias Sociales	La periodicidad como recurso metodológico para el análisis y comprensión histórica sobre las causas de la Independencia de México.

	<p>La atención a la diversidad en la Educación inicial.  El proyecto de vida: una estrategia de vinculación escuela-familia  Los valores en la escuela secundaria, una propuesta para incorporarlos en la escuela secundaria.</p>
Gestión escolar	<p>El director escolar con orientación académica y La planeación estratégica.  Fundamentos y características del programa de educación preescolar.  La enseñanza asistida por Enciclomedia  Desarrollo de habilidades para mejorar la práctica docente  Desarrollo de habilidades para un liderazgo transformacional en Esc. Calidad.</p>

Como podemos observar en los cuadros anteriores, el ProNAP pretende atender las necesidades específicas de los docentes del Estado y para ello, a través del Centro de Maestros oferta cursos orientados a satisfacer aquellos que tienen que ver con el desarrollo de capacidades, habilidades y destrezas para trabajar en colegiado; desarrollo de competencias comunicativas y profesionales; conocimiento y manejo de planes, programas y materiales de apoyo a la educación básica; conocimiento y aplicación de estrategias de planeación y el desarrollo de habilidades para el diseño de estrategias didácticas entre otros.

El Centro de Maestros no trata de proporcionar a los docentes un conjunto de actividades para que las pongan mecánicamente en práctica, sino sobre todo, se guía bajo el supuesto de ofrecerles las bases para que puedan renovar permanentemente sus fuentes de actualización, de manera interrelacionada, con algunas cuestiones acerca de la metodología de las diversas disciplinas, los procesos de aprendizaje, el desarrollo del niño y del adolescente y las formas de evaluación.

Con estas y otras acciones el ProNAP pretende dar respuesta al Programa Nacional de Educación 2001-2006 el cual establece que

"Una educación de calidad está orientada al desarrollo de las competencias cognitivas fundamentales de los alumnos. Para alcanzar la calidad de la educación es indispensable, entre otras acciones, transformar las prácticas educativas a través del tratamiento apropiado de los contenidos del Plan y Programa de Estudios de Educación Primaria" (SEP, 2001: 123).

Nuevamente nos encontramos con el supuesto de que la actualización de los docentes elevará la calidad educativa, no dudamos que esto podría ser así, sin embargo, el escenario muestra otra realidad: como se especificó en el capítulo anterior el Centro de Maestros San Martín Texmelucan brinda sus servicios a una población aproximada de 3000

profesores de Educación Básica que laboran en esta Región. Del total de docentes de Educación Básica que se encuentran prestando sus servicios en escuelas del gobierno en el ciclo escolar 2005-2006, sólo 980 que representan el 33.5% acudieron al Centro de Maestros a recibir formación continua en los cursos estatales de actualización y 445 mentores que constituyen el 15.25% demandaron la oferta de los exámenes nacionales. (Estadística 2006 CdM SMT).

Las cifras son por demás desalentadoras y sólo refuerzan el mito que hasta ahora hemos venido resaltando. Si nos regimos bajo el supuesto de que la actualización de los docentes elevará la calidad educativa y encontramos que 2020 de los 3000 mentores no buscan la tan anhelada actualización de sus prácticas, los resultados de la supuesta calidad de la educación que tanto demandan los niños y jóvenes mexicanos ya los podemos imaginar. Esta es una hipótesis que podrá comprobarse en años posteriores.

### **3.4.2 Operatividad de los cursos**

Los docentes que buscan la actualización a través de los cursos nacionales y estatales que oferta el CdM son reclutados anualmente por solicitud personal, es decir, cada docente de la región está en libertad de asistir o no a recibirlos. La inscripción de cada maestro se hace por medio de un sistema de cómputo que es regido desde la Coordinación General.

Con respecto a los cursos nacionales, por un tiempo se impartieron asesorías a los docentes que las solicitaban, en la actualidad éstas han desaparecido por falta de recursos financieros y porque la cantidad de maestros que la requerían se redujo considerablemente, al grado de que los asesores contaban con uno o dos asesorados. Hoy en día sólo se reparten los materiales de apoyo al maestro que se inscribe en el programa y se le indica la fecha en que deberá sustentar un examen que le acreditará o no el curso recibido, como es de esperar los índices de insuficiencia son muy elevados, lo que refuerza el mito de la supuesta actualización docente.

En lo que se refiere a las necesidades de actualización que justifican las propuestas de los cursos estatales, es evidente que surgen de visiones muy acotadas de la realidad que se vive en la región.

Los cursos sólo se llevan a cabo en jornadas sabatinas o contra turno, por periodos de cuarenta horas anuales, con esto se pretende cubrir las necesidades de actualización de los maestros que solicitan los servicios del ProNAP.

Para llevar a cabo estas jornadas los funcionarios del CdM se ven en la necesidad de reclutar asesores de entre los maestros de educación básica que deseen apoyar en la impartición de los cursos, estos maestros son instruidos para reproducirlos y por lo general ellos mismos reconocen las deficiencias con las que se enfrentan al grupo de profesores que asisten a tomarlos.

Al final de las jornadas, los maestros reciben una constancia que les acredita haber tomado el curso y obtenido cinco puntos para el Programa de Carrera magisterial.

### **3.4.3 Perfil profesional de los asesores**

Se puede notar que el Centro de Maestros en estudio no posee una plantilla de asesores permanentes, en su lugar cuenta con un grupo de asesores externos que han sido invitados por los Coordinadores del Centro. Estos maestros prestan un servicio social a la institución y nada los exime de cubrir el siguiente perfil: tener licenciatura en el área educativa y estudios de postgrado; deben ser maestros con experiencia mínima de 10 años de trabajo frente a grupo y 5 en el área de formación docente o en trabajos de capacitación y actualización; poseer un conocimiento amplio sobre la teoría y prácticas educativas, métodos para la asesoría, conductor de grupos de trabajo, sistemas de relaciones humanas y laborales, técnicas de motivación y reconocimiento, cultura general y pedagógica, gestión y desarrollo educativo, así como dominar los contenidos disciplinarios o escolares implicados en los programas de actualización; deberán conocer el enfoque de actualización vigente y la metodología de estudio que se propone y poseer habilidades de coordinación de actividades, de comunicación de ideas y de planeación.

Como es de esperarse los asesores distan mucho de acercarse al perfil deseado para desempeñar esta función, como ya hemos mencionado, son personas con nombramiento de maestros de grupo o comisionados como apoyo técnico de alguna zona escolar, reforzando una vez más el mito de la supuesta actualización.

Así, el Centro de Maestros San Martín Texmelucan como organización formal, es

un sistema de actividades controladas y coordinadas por instancias superiores, la manera en que está organizado busca llegar a fines prescritos creando servicios que deben producir racionalmente. De tal forma que estos servicios reflejan los mitos adoptados ceremonialmente más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Desde de la perspectiva del viejo institucionalismo podríamos considerar que la naturaleza de esta institución determinará las formas de actuar de los individuos, bajo este enfoque, la estructura organizativa del CdM moldea la conducta de sus funcionarios, reduciendo el comportamiento colectivo de la institución al comportamiento individual.

Recordemos ahora que para el Nuevo Institucionalismo, una institución no es necesariamente una estructura formal, sino más bien, es un conjunto de reglas, rutinas, valores y creencias que se desarrollan en su interior. En el siguiente apartado daremos cuenta de cómo se viven estos aspectos dentro de esta organización.

### 3.5 El CdM SMT como organizador de la subjetividad: Trayectoria sociocultural

Para el análisis de este apartado las entrevistas en profundidad fueron codificadas de la siguiente manera para facilitar su estudio.

<b>ACTORES RELEVANTES</b>	<b>ENTREVISTADORES</b>	<b>CODIFICACIÓN</b>
<b>Funcionarios</b>	Coordinador general	Caso 1
	Coordinador Académico	Caso 2
	Bibliotecario	Caso 3
	Apoyo al CdM	Caso 4
<b>Asesores</b>	Externos	Caso 5 Caso 6 Caso 7 Caso 8
<b>Usuarios</b>	Supervisor	Caso 9 Caso 10
	Directivos	Caso 11 Caso 12
	Apoyo técnico	Caso 13
	Docentes de Secundaria	Caso 14 Caso 15
	Docente de Primaria	Caso 16 Caso 17
	Docente de Preescolar	Caso 18
	Docente de Educación Física	Caso 19 Caso 20

En esta fase perceptiva de coordinadores, asesores y usuarios encontramos que todos son docentes provenientes de diferentes lugares de la República Mexicana: San Luis Potosí, Edo. de México, Puebla, Tlaxcala, etc. que abandonaron su lugar de origen con la finalidad de obtener una plaza de base en la Secretaría de Educación Pública que les asegurara un futuro laboral y económico estable, para ello, aceptaron el peregrinar en diferentes lugares y escuelas, encontrándose hoy prestando sus servicios en la Región de San Martín Texmelucan, como se puede ver en el siguiente relato:

#### Caso 16.

"He laborado como maestra de Educación Primaria en las escuelas "Benito Juárez" de Nogales Colón Querétaro... "Narciso Mendoza" en Xochitlán Todos Santos Puebla... y actualmente trabajo en la escuela "Mariano Matamoros" de San Jerónimo Tianguismanalco Texmelucan, Puebla"

Son los docentes del Estado de Tlaxcala los que tienen mayor presencia en este lugar, quizá se deba a la cercanía que une a ambas regiones lo que permite su estancia laboral, aunque esto se convierte en un arma de dos filos, pues por un lado hay interés en acudir al CdM buscando actualización con fines de promoción en Carrera Magisterial, pero por el otro, no existe compromiso por "mejorar la calidad educativa" del lugar donde trabajan despreciando los servicios ofrecidos en esta institución, así lo muestra la siguiente referencia:

#### Caso 4.

"...hay muchos maestros que vienen de Tlaxcala y de otros lugares, realmente son muy pocos los originarios de aquí y esto hace que no acudan al CdM pues lo que ellos quieren es llegar al lugar donde viven, realmente estamos en un lugar muy apático en donde a la gente no le interesa nada de educación ni otras cosas, entonces, el CdM no tiene el impacto deseado"

Además como son personas que encuentran fácil acceso de transporte al igual que los docentes provenientes de la ciudad de Puebla viajan todos los días para cumplir con sus labores ya sea en transporte público: autobús, combi, taxi y microbús o en transporte particular, en cambio, las personas que proceden de Estados más apartados han logrado establecerse en la región creando su propia vida.

Algunos docentes proceden tanto de comunidades rurales como urbanas, por su situación económica son de clase social media, aunque sus orígenes marcan la carencia de la época que vivieron y en la que sus padres hicieron un esfuerzo para poder darles los estudios correspondientes pensando que era el camino que podía ofrecerles mejores condiciones para ir superando paulatinamente los embates de la vida, el siguiente comentario da testimonio de ello:

### Caso 3.

"Yo soy originario de un lugar muy apartado de la Sierra Norte que se llama Tixtepec, Puebla, es un lugar donde incluso todavía es terracería, un lugar muy apartado de la civilización donde siendo pequeño caminábamos mi hermano mayor y yo ocho horas de camino, como estuviera el tiempo: lloviendo, con lodo, aunque estuviera el sol para llegar a cierto lugar y de ese lugar tomar algún vehículo que nos transportara al lugar donde estudiábamos... "

Por otro lado, en el ámbito cultural podemos identificar que los docentes que viven en comunidades rurales tienen poco contacto con otro tipo de actividades que favorezcan su crecimiento personal, prevaleciendo más el festejo de las tradiciones del lugar donde viven. Lo cual nos permite esbozar que no les interesa o no tienen espacios suficientes para ampliar su cultura limitándose únicamente a lo que generaciones anteriores les transmitieron y lo que su entorno les ofrece.

En cambio los docentes que radican en ciudades, aparte de vivir las tradiciones propias del lugar muestran interés por acudir a algún evento cultural: exposición de libros, demostración de danzas, bailes regionales, bandas de guerra y música, eventos artísticos, cine, etc. lo que les permite disfrutar y conocer otros acontecimientos que acrecientan su cultura.

De ahí, que las personas que viven en lugares que ofrecen mayores espacios recreativos, culturales y sociales posean más seguridad para expresar sus percepciones haciendo uso del lenguaje de manera más fluido.

Asimismo, las edades de los funcionarios, asesores y usuarios que forman parte del CdM fluctúan entre los 26 a 70 años, prevaleciendo el estado civil casado con un mínimo de dos hijos por familia, precisamente ésta es considerada jerárquicamente como el segundo elemento a cuidar y a dar todas sus atenciones en el tiempo libre pues es el motor que los impulsa a seguir trabajando.

Así, la profesión docente es una carrera que brinda un status social a sus afiliados y un espacio para ejercer otras labores que les permiten combinar el trabajo laboral seguro con alguna otra iniciativa que les proporcione un ingreso económico más para la manutención de la familia o para llevar a cabo otras actividades personales, lo que significa no tener tiempo suficiente para seguir preparándose profesionalmente, pues muchas veces comentan que su negocio les deja más que su carrera, los siguientes comentarios son muestra de ello:



#### Caso 14.

"...por las tardes, por ejemplo, bueno ahorita estamos aquí en los cursos pero de hecho los fines de semana los viernes, sábado y domingos tenemos una actividad extra que es el pan de fiesta, nosotros nos dedicamos al pan de fiesta y de ahí sobresalimos, pues ahí la llevamos con los gastos y todo eso"

#### Caso 1.

"... con las actividades en la Parroquia tuve que ir dejando muchas cosas... era una carta en donde me nombraba encargado de la Capilla de la Colonia..., tuve que cambiar completamente... inclusive los amigos y compañeros me decían: -oye tu, pues que fue lo que te paso, por qué cambiaste tanto"

Sin lugar a dudas, los docentes que forman parte del CdM SMT son personas con una idiosincrasia que los identifica y que se conjuga en las relaciones interpersonales que se establecen al interior de la institución creando nuevos significados.

### **3.6 Trayectoria socio-profesional**

En el CdM SMT hallamos diversas trayectorias profesionales que identifican a cada sujeto de la institución, la base de ellas parte de sus estudios realizados en Escuelas Normales ya sea rurales, urbanas o particulares.

Por lo tanto, en esta institución existen docentes provenientes de la Normal Rural de Teteles Puebla, el Mexe Hidalgo, Tenería Estado de México y Panotla Tlaxcala, lo cual en su tiempo significó un gran apoyo tanto para ellos como para sus padres ya que la selección de alumnos era realizada con base al cumplimiento de ciertos requisitos en el que primordialmente prevalecía el tener que ser jóvenes provenientes de familias de origen campesino o de escasos recursos económicos.

#### Caso 3.

"...por la situación económica familiar tanto mi hermano y yo en este caso estudiamos la carrera de docencia, en un principio me costó demasiado por la situación económica, por la lejanía del lugar este pero fueron los principales retos, las situaciones que fueron formando mi carácter al

ser cada vez más persistente..."

No por ello, los profesores egresados de estas normales se restringen en la manifestación de su orgullo profesional al haber pertenecido a estas escuelas en la modalidad de internado lo que los hace sentirse mejor preparados para enfrentar su vida laboral.

#### Caso 9.

"era una tortura regresar después porque regresar a la civilización y regresar a lo rural era un poco difícil... Aún estudiando yo en una Normal Rural que se supone que nos preparan para irnos a donde nos manden... He observado que en algunas escuelas formadoras de docentes como... veo que no los preparan para decirles, bueno te vas a enfrentar a éstas situaciones prácticas ya no en la sierra, aquí mismo en la ciudad, en el medio urbano he observado que les hace falta un poquito de capacidad, capacidad de comunicación, de relaciones humanas, claro ya dentro de la cuestión docente..."

Podemos decir que éstos docentes son también quienes tienen mayor edad entre los sujetos que conforman al CdM y los que tienen un cargo diferente a maestros frente a grupo, hablamos pues, de que desempeñan funciones de directivos, supervisores y Coordinadores.

#### Caso 9.

"Soy profesor egresado de la Normal Rural de Tenejapa Edo. de México... Actualmente soy supervisor de la Zona Escolar número 155..."

Además, existen docentes egresados de Escuelas Normales Urbanas que muestran también satisfacción de haber formado parte de ellas, diríamos que las personas que acudieron a este tipo de Normal tenían una posición socioeconómica más favorecida.

#### Caso 6.

"...de mis maestros de la Normal Urbana "Emilio Sánchez Piedras", nos formaron, los maestros muy buenos en la normal, también los directivos nos llevan a tener un cúmulo de experiencias, así como los supervisores han sido buenos y malos, pero en el trabajo docente es donde se va mejorando uno..."

Asimismo, encontramos docentes que estudiaron en Normales Particulares lo cual

denota que su situación económica les proporcionó la seguridad para mantenerse en ese tipo de institución y en otros casos de alguna manera era la opción por no haber acreditado el examen de admisión en la Universidad.

#### Caso 12.

"...ingreso a la normal en un nivel particular por, le voy a ser sincero, mi mamá me dice vas a estudiar aquí, yo soy huérfano, vas a estudiar aquí para profesor,..."

#### Caso 11.

"... actualmente se ve mucho no "aunque sea de maestro", al contrario una profesión muy interesante muy bonita, yo quise estudiar medicina pero no se pudo..."

Cabe resaltar que los individuos que pertenecen al CdM SMT y que en su época tuvieron que estudiar para ser docentes lo hicieron no muy convencidos de que esto era lo que querían sino por la situación económica o académica que vivían no les permitió entrar en otro lugar a realizar los estudios que deseaban, no les quedó de otra mas que "ser maestros", esta situación es un elemento que nos permite comprender porqué a algunos de ellos no les interesa actualizarse dedicándose mejor a realizar otras actividades en su tiempo libre, además de ello, lo que tratan en el mejor de los casos es de cumplir con un horario laboral que les permita mantener el trabajo seguro o en su defecto, son gentes que a través del tiempo les fue naciendo el gusto por "ser maestros":

#### Caso 6.

"Es triste que dijera yo que la profesión docente es mi vocación, creo que no, yo siempre he dicho, cuando yo salí de la secundaria tenía otras perspectivas en mi cabeza, yo quería ser Ingeniero electricista... esa era mi aspiración yo quería ser eso, pero la economía familiar era tan baja por la que estábamos pasando. ...los gastos de la casa nos inclinaron a irnos por una profesión, una carrera que veíamos en aquél entonces corta, rápida y que té daba dinero, en ese entonces, la Normal y vámonos a la Normal haya son cuatro años, salgo con plaza no la tengo que comprar, me la dan ya trabajar y me va a generar mi quincena para seguir apoyando la economía familiar."

#### Caso 12.

"Ya dentro de la Normal, ya lo que es el estudio nos viene a nacer lo que pudiera ser la motivación directa de querer ser maestro, esa cuestión que tal vez no la traíamos pero que si ya ahí despierta y empieza a gustarme..."

De tal forma que la formación docente inicial es un elemento muy importante a considerar en los maestros que acuden al Centro a solicitar servicio, ya que de ella dependen las expectativas que tienen hacia la Institución.

Así, algunos docentes al contar solo con estudios de Normal Primaria de acuerdo al Plan que estipulaba cuatro años, buscan la tan ansiada actualización que les ayude a escalar niveles dentro de "Carrera Magisterial" a ello mencionan:

#### Caso 17.

"...las causas que me inducen a venir a la actualización que ofrece CdM es en primer orden el curso que se lleva cada año en la evaluación de Carrera Magisterial, ese fue el motivo, tenemos que llevar por obligación este curso, segunda, dentro de ese curso uno busca la preparación, uno busca actualizarse en las diferentes teorías y evoluciones que se van dando en la Educación".

Además, en el CdM existen docentes de Educación Primaria que continuaron su trayectoria profesional estudiando una Licenciatura en la Normal Superior considerándola como el mecanismo que les iba a dar más estatus y prestigio profesional y laboral, así como mayor ingreso económico, sin embargo, fue decepcionante para estos maestros no haber podido incorporarse al siguiente nivel de Educación Básica ya que la carga de horas por asignatura que les ofrecían era menor al tiempo que ejercían en la escuela primaria optando por dedicarse sólo a una, aunado a ello, este tipo de estudios no es reconocido por el programa de Carrera Magisterial dentro del nivel primaria por lo tanto se percibe en los docentes haber perdido el tiempo estudiando algo que no iban a ejercer en lugar de sentirse satisfechos por ampliar su formación.

#### Caso 15.

"La institución que me formó como maestra de primaria fue la Normal "Cinco de Mayo" de San Martín Texmelucan y los estudios de Licenciatura los obtuve en la Escuela "Justo Sierra" de la ciudad de Puebla. En la primaria desempeñé mi trabajo como maestra de grupo y cuatro veces como directora comisionada, pero jamás pude obtener la clave de

directora por causas políticas y mejor encontré la manera de dejar la primaria. Actualmente trabajo en una Secundaria Técnica de aquí de la región"

#### Caso 11.

"... al inició tenía la intención de irme a trabajar a una secundaria, pero al ascender al cargo de director, ya se me hace un poquito más complicado porque ser director hay que dedicarle tiempo completo... para mí es más importante ahora si trabajar , dedicarme al cien por ciento a la dirección que adquirir otras horas en otro lugar"

Sin embargo, hubo quienes lograron conseguir la doble plaza trabajando en el mismo nivel educativo o alternándolo, esto quiere decir que para tomar los cursos que ofrece el CdM deben decidir en qué nivel les interesa más actualizarse o en su defecto en qué nivel quieren incorporarse o promoverse para Carrera Magisterial, pues si bien es cierto es difícil que tomen ambos cursos ya que el único espacio que les queda para recibirlos es el día sábado.

#### Caso 2.

"...yo iba a cursos a Cholula, era un poquito presionada la capacitación porque con doble plaza era más difícil, entonces deje de estudiar incluso la licenciatura, yo solo tengo la normal primaria de cuatro años..."

No fue lo mismo con aquellos docentes que buscaron continuar preparándose en la Universidad Pedagógica Nacional, estos profesores corrieron "con mayor suerte" ya que efectivamente es la única Institución que el Programa de Carrera Magisterial reconoce oficialmente otorgándole un punto a sus Egresados para la evaluación del factor preparación profesional en sus diferentes etapas lo cual no representó ningún incentivo para ellos, pues comparándolo con la permanencia aun curso estatal de ProNAP ofertado por el CdM con una duración de cuarenta horas al año es equivalente a 5 puntos para Carrera Magisterial, en cambio en UPN hay que permanecer 4 años en el sistema semiescolarizado. Aunque en los inicios de Carrera Magisterial se incorporaba al nivel "A" o "AB" a todos los docentes que se encontraban estudiando la Licenciatura en UPN lo cual reportaba un beneficio para ellos, el siguiente comentario alude a esto:

#### Caso 18.

"Mi presencia en los cursos estatales es por que siempre me han gustado... a la fecha, también me interesa mucho ascender en los niveles de Carrera Magisterial ahorita estoy en el "C" yo ya quisiera estar en el "D"... ingrese a Carrera con tres cuartos de tiempo porque tenía dos años de Licenciatura en UPN"

Pero también asisten al CdM docentes que comprometidos con su formación y con el servicio profesional que prestan a la sociedad buscan seguir preparándose y actualizándose cursando estudios de posgrado, entre los que destacan con menor incidencia son las maestrías. Lamentablemente, estos docentes manifiestan acudir al CdM no por la actualización o capacitación que ahí puedan recibir, sino más bien, porque sus estudios dentro del programa de "Carrera Magisterial" sólo les proporciona tres puntos lo que dificulta concursar por mejores ingresos si no es a través de los puntos que reciben por asistir a los cursos estatales o nacionales que se ofertan ahí, sobre esto trata la siguiente referencia:

#### Caso 19.

"Por mi parte es la primera vez que acudo al Centro de Maestros a recibir un curso de actualización ya que la actualización la he buscado yo por mis propios medios..."

#### Caso 20.

"Asisto al Centro de Maestros porque en sus cursos dan más puntos para Carrera Magisterial que a mi maestría en Administración y recreación del tiempo libre que estudie en la Universidad Miguel Hidalgo de Tampico Madero sólo le dan tres... cuando tomas los cursos estatales en E. F. nos dan automáticamente los nacionales, entonces estamos hablando de 12 puntos..."

En este sentido, podemos observar que la misma Política Educativa generada por la Modernización ha creado cerraduras que de alguna manera niegan las posibilidades de reconocer la superación profesional en los docentes que buscan otras instancias de superación, estos candados son también un obstáculo para lograr el reto que se plantea dicha política: elevar la calidad de la educación básica a través de la actualización y capacitación de los docentes, así como revalorar su función social creando mejores condiciones salariales, pues como dimos cuenta en apartados anteriores este reto es tan sólo

un mito que se ha instalado dentro de la educación.

De manera general estas son las trayectorias profesionales que se observan en el interior del CdM SMT, ahora nos referiremos en Particular a cada unidad de análisis: funcionarios, asesores y usuarios.

### **3.6.1 Trayectoria profesional de los funcionarios**

La trayectoria profesional de los funcionarios del Centro de Maestros San Martín Texmelucan recobra un especial interés por ser las personas que están al frente de los servicios que se ofrecen en este lugar y que desde la perspectiva del Viejo Institucionalismo éstos tendrían el perfil requerido para desempeñar de la mejor manera el cargo conferido. Sin embargo, nos damos cuenta que a pesar de que existe dicho perfil de ingreso como lo vimos en el Capítulo III, éste queda de lado en el momento de hacer las asignaciones:

Caso 1.

"Actuando de buena fe y por esa intervención yo creí que se me iba a designar como Coordinador del CdM, se notifica ala SEP que ya teníamos el local y se le concede a San Martín un CdM y tristemente se designa al Coordinador General y a todo el personal y yo casi me quedo fuera, me quedo como bibliotecario"

Caso 7.

"Me invitan ya una vez que esta establecido el CdM a participar para dar un curso porque no tenían personal, como recuerdo que el primer curso que di fue la periodización como un instrumento en el proceso de la Independencia de México, dije es historia, odio la historia, le decía yo a la Coordinadora Académica, historia no, no es mi fuerte y era prepararte en tres días porque no habían conseguido al asesor..."

Caso 2.

"Al paso del tiempo me piden que quede mientras llega el compañero de gestión que atienda esta parte, yo me acuerdo que le dije a la maestra que en

ese tiempo era la Coordinadora Estatal, que a mi no me gusta lo administrativo, no se me da, Soy demasiado desordenada, me decía pues ya es tiempo de que empieces a ser ordenada... Yo funjo como Coordinadora Académica y como Coordinadora de Gestión me quedo con las dos comisiones, se me hace pesado porque es demasiada carga de trabajo lo administrativo y lo académico..."

De tal manera que la presencia de los Coordinadores del CdM obedece más a las necesidades del momento de la implementación del ProNAP en la región de San Martín Texmelucan que al diseño original de estos centros como respuesta a la Política "La Modernización Educativa", por lo tanto decimos que del diseño a los resultados esperados está toda una implementación que responde más de cara a los requerimientos presentes, así que el perfil establecido para ocupar los diferentes puestos en el CdM SMT pasan a segundo término.

Esto nos lleva a pensar que así como se ha instalado el mito de la actualización y capacitación para mejorar la calidad educativa en la región de San Martín a través del CdM, el perfil de ingreso también es una creencia más entre sus funcionarios pues algunos de ellos consideran que están ahí por ser los mejores maestros de la región, cuando vemos que nada tiene que ver su desempeño profesional con el perfil solicitado, podemos ver que a pesar de que existe una norma establecida para que los CdM operen, ésta pasa desapercibida o es desconocida por los funcionarios, lo cual se plasma en los comentarios que aluden al perfil requerido para fungir como tal:

Caso 1.

"Generalmente un maestro que tiene una función académica en el CdM debe ser un docente distinguido de la región en su nivel; maestros que se han distinguido por tener el mejor aprovechamiento de su grupo o por haber ganado algún concurso académico con sus alumnos... Los demás funcionarios, una de las características es que deben tener experiencia en participaciones en cursos, en talleres y tener esa experiencia de haber ganado concursos, obtenido buenos aprovechamientos escolares y ser maestros distinguidos de la región"

De ahí que la ocupación de puestos se deba más a la labor social ejercida por los



docentes, al compromiso entre familiares de apoyarse mutuamente para ocupar otras posiciones laborales, a las ayudas recibidas por el gremio sindical, así como al esfuerzo propio participando en concursos de oposición, adquiriendo éste último mayor mérito para recibir una comisión de Coordinador dentro del CdM:

#### Caso 2.

"¡Bueno más que todo fue el compromiso que había hecho el Profesor... por mí, porque me recomendó con ellos, a mí no me conocían, pues por no fallarle si me metí de lleno a buscarle más...!"

#### Caso 3.

"...laborando en una escuela telesecundaria de Cuetzalan se da la oportunidad mediante un concurso previa convocatoria en todos los niveles para quien quisiera ingresar en el CdM, esto trae en mente un proyecto, elaborar un proyecto... afortunadamente para mí logre ingresar al CdM... El cambio del CdM de Cuetzalan a San Martín se dio porque mi familia: mi esposa y mis hijos viven en la ciudad de Puebla, igual me someto a concurso para cambiarme de CdM mediante el proyecto

A pesar de ello, cada funcionario del CdM posee una trayectoria profesional similar y a la vez diferente que hace ver a la institución de manera peculiar, digamos entonces que el Coordinador General, Académico y de Biblioteca tienen un nombramiento de base y fueron comisionados para ocupar tal, puesto, además fueron formados inicialmente en Escuelas Normales Rurales, sus años de permanencia en el servicio docente oscila entre los 20 y 40 de los cuales los últimos ocho han laborado en CdM ya sea en SMT o Cuetzalan, Puebla pues éstos se fundan paralelamente en la misma fecha. Existió además el interés por seguir actualizándose realizando estudios de Licenciatura y postgrados en instituciones como UPN viéndose truncado en alguno de ellos su trayecto formativo:

#### Caso 9.

"...estudí la primaria y la secundaria en escuelas locales y la Normal en una Normal Rural en el Estado de Hidalgo, en el Mexe Hidalgo. Hice la Licenciatura en Educación en la Universidad Pedagógica Nacional, soy pasante de la segunda generación, no me pude titular..."

### Caso 3.

"...las propias exigencias personales y profesionales me hicieron estudiar la Licenciatura en Matemáticas en la Normal Superior del Estado, una vez estando dentro las mismas exigencias del trabajo veo la necesidad de estudiar la Maestría allá mismo en Cuetzalan y si prácticamente conjugando las dos actividades: el estudio y el trabajo en el CdM"

### Caso 2.

"...inicié la Licenciatura cuando se abrió el sistema abierto en la UPN, no pude concluirlo por mi embarazo, lo trato de retomar en Tlaxcala pero se complican las situaciones por la doble plaza... las capacitaciones sólo podía ir en sábado, o iba yo a UPN o venía a las capacitaciones, las capacitaciones solo eran sabatinas en Cholula, entonces decidí por las sabatinas, la verdad yo lo decidí así"

Además los dos Coordinadores que jerárquicamente ocupan los puestos más importantes (General y Académico) son docentes que en su tiempo lograron ser directivos obteniendo la clave 21 y la doble plaza a la vez, de ahí que su permanencia en el CdM sea mayor ala de los otros dos funcionarios pues éstos solo cubren una plaza, lo que en su momento ocasiona conflictos internos al solicitarles que den más de su tiempo:

### Caso 1.

"...cuando me dieron el cambio a Cholula me comisionaron como Director, poco después adquirí la clave 21 y por suerte, la doble plaza...»

Desde la fundación del CdM el cargo de Coordinador de Gestión Administrativa no se ha cubierto, en su lugar en los últimos dos años se cuenta con un Apoyo al que se le encomiendan funciones diversas por ser interina. la trayectoria profesional de ella diríamos que al igual que el

Coordinador de Biblioteca es la que se acerca un poco al perfil requerido, lo que plasma el gusto por las actividades eventuales que realiza:

### Caso 4.

"...hice la Licenciatura en Psicología Educativa en la Normal Superior del Estado...

Desde mi ingreso a la docencia he ocupado cargos administrativos, salvo cuando hacíamos practicas en la Normal trabajaba con grupos... Tengo el secretariado, si me dieran a escoger qué función me gustarla desempeñar tiene un gran peso el hecho de haber estado siempre en el área administrativa, para mí es un puesto que me gusta y que se me facilita y no me concibo estar frente a un grupo de alumnos dando clases..."

Si bien es cierto que la formación profesional de los Coordinadores que laboran en este Centro difiere del perfil establecido para cada uno, se menciona que la Coordinación Estatal establece acciones de capacitación a estas personas para que funjan en el desempeño de su cargo lo cual consideramos busca compensar de alguna manera las carencias profesionales presentes en sus integrantes, aunque resalta que Una cosa es el discurso y otra la realidad, pues en las entrevistas realizadas el personal manifiesta no haber recibido capacitación previa para desempeñar la función propia del puesto y si sienten la necesidad de disponer de más Opciones que les permitan desarrollar las capacidades requeridas para llevar a cabo sus funciones:

#### Caso 3.

"El cargo que ocupó en el CdM es de Coordinador de biblioteca, al inicio nadie de nosotros tuvo una capacitación para ocupar nuestros puestos. En el caso de biblioteca yo recuerdo que tuve que hacer tres clasificaciones en una biblioteca de estas dimensiones desde el momento de destapar las cajas y nos daban una indicación posteriormente se cambiaba y luego otra vez y en fin no teníamos digamos algo seguro..."

En el intento de prestar servicio a los usuarios del CdM, el personal tiene que recurrir a la auto-capacitación mediante la búsqueda de información en diversas fuentes y con otros compañeros del lugar, esto les permite sentirse orgullosos y satisfechos del trabajo desempeñado considerando que además de apoyar a los docentes que lo necesitan particularmente crecen profesionalmente:

#### Caso 4.

"Al estar realizando diferentes actividades en el CdM me hace sentir una persona muy útil, he aprendido mucho, el llegar acá me ayudó a aprender a aprender. Por ejemplo,

yo desconocía todo lo de Enciclomedia nunca la había manejado y entonces empiezo a aprender y se me hace muy interesante, el estar siempre tratando de actualizarme, aunque a veces estamos por momentitos libres nos ponemos a leer para ver de que se tratan los materiales que tenemos, tienes que tener una actitud de todo..."

No cabe duda que independientemente de la preparación profesional que tiene cada funcionario el CdM está operando y conciben a la institución a partir de lo que viven en el momento dejando a un lado las normas y reglamentaciones que en su tiempo sirvieron para aprobar su diseño pero que en la vida cotidiana cada cual construye su significado.

### **3.6.2 Trayectoria profesional de asesores**

Si bien es cierto que en el CdM SMT no existe una plantilla permanente de asesores para impartir cursos estatales o brindar apoyo a los usuarios para presentar exámenes nacionales, hay docentes que prestan su servicio social a este lugar ocupando tal puesto, pero también encontramos a profesores que por estar cubriendo un cargo de Apoyo Técnico en determinada Zona Escolar de la región se ven obligados a ser asesores de cursos estatales si quieren obtener un puntaje para evaluarse dentro del programa Carrera Magisterial en el factor Apoyo Educativo.

Lo sorprendente del asunto es que precisamente las personas que brindan de manera voluntaria sus asesorías al Centro en algún momento fueron docentes que prestaban sus servicios a escuelas particulares y que sin el interés de obtener puntos para Carrera Magisterial sino con el firme compromiso de su profesión comparten su tiempo y conocimientos a los usuarios del CdM, lo cual les permite a la vez hacer comparaciones tanto de la capacitación recibida como del apoyo brindado por las instancias superiores considerando que en el sistema particular hay más compromiso por actualizar a su gente pero siempre con la mira de que se vea plasmado en el aprovechamiento académico de los alumnos:

Caso 5.

"... Terminando la normal primaria entro de inmediato a trabajar a una escuela particular... estuve así durante 17 años, estuve compartiendo el trabajo con la

escuela federal en el turno vespertino durante seis años, lo que fortalece todo lo que había aprendido y adquirido. Por otra parte, también he tenido algunos diplomados que me han ayudado a fortalecer mi vocación por la docencia... en la escuela particular tomaba determinados cursos y asesorías en Puebla o en México y yo tenía que reproducirlos a los docentes de la escuela... Por medio de eso el CdM conoce mi actividad y fui llamada para dar cursos estatales. Tuve que dejar la escuela particular por el tiempo que ya no me alcanza y me dedico de lleno a las escuelas federales y a las asesorías de cursos estatales..."

#### Caso 15.

"Para dar los cursos a los maestros nosotros recibimos algunos cursos esenciales, nos dan un asesoramiento en el cual nosotros encuadramos la forma del taller y vemos que aspectos pueden ayudarnos y alguna bibliografía en la cual podemos investigar pero nada más, un curso muy en especial no lo es, en cambio en la escuela particular yo recibí algunos cursos sobre motivación y aplicación de estrategias lúdicas y eso me está ayudando a implementarlas en las asesorías del CdM"

Por lo tanto, al igual que los funcionarios el perfil que deben cubrir los asesores dista mucho del estipulado por la SEP, la mayoría de ellos poseen la formación inicial que la Normal en Preescolar, Primaria o Superior les proporcionó en su tiempo y posteriormente a través de los funcionarios del CdM reciben una previa capacitación para asesorar los cursos de ProNAP.

### **3.6.3 Trayectoria profesional de docentes usuarios**

La trayectoria profesional de los usuarios del CdM es variada debido a que se encuentran docentes de Preescolar, Primaria, Secundaria, Educación Física, Directivos y Supervisores, pero como ya habíamos dicho anteriormente la base de ellas son los estudios realizados en la Escuela Normal según su nivel, aunque los docentes de primaria son los que tienen mayor movilidad en su trayectoria ya que continuaban su formación estudiando

la Normal Superior con miras de superar su ingreso económico y status profesional.

Podemos decir que los docentes que han obtenido un nombramiento diferente al inicial, ahora directivos, apoyos técnicos comisionados, o supervisores se le ha dado por diferentes razones: porque su desempeño profesional ha sido reconocido por autoridades superiores inmediatas, porque se han sometido aun examen de oposición, porque han ascendido escalafonariamente, porque se han servido de puestos cargos sindicales o porque que el compadrazgo, la amistad u otras formas de relaciones les han abierto las puertas para conseguir una clave presupuestal que avala el nuevo cargo laboral, según muestran sus relatos:.

Caso 4.

"El sindicato es de mucha ayuda, de hecho es el que ahorita me está ayudando para estar dentro de acá..."

Caso 11.

"Mi ascenso a la dirección por parte de la zona siempre el Secretario General y el supervisor, ya no era Secretario General deje de serlo, convocan a todos los compañeros para formar parte de un escalafón y el que tenga un mejor puntaje asciende..."

Sin embargo, independientemente de la función que desempeñen los mentores, éstos forman parte del CdM no con la mira de continuar con su formación docente sino lo ven como el mecanismo por el que deben pasar para recibir un puntaje y promoverse de nivel, de ahí que CdM sea visto como la instancia que otorga puntos de promoción al programa implementado por la Modernización Educativa: Carrera Magisterial dejando a segundo término la supuesta actualización y capacitación y es lo que mantiene con cierta molestia a los funcionarios de la institución indignándoles la actitud indiferente y de poco conocimiento de los usuarios hacia ella, de manera recíproca, los usuarios muestran también sus inconformidades al Centro por no promoverse de nivel, veamos los siguientes fragmentos de relatos:

Caso 1.

"En Cursos Nacionales vienen los maestros y dicen -vengo a inscribirme a los cursos de Carrera Magisterial- debo aclarar que Carrera Magisterial no tiene cursos. no elabora cursos, que los cursos nacionales y estatales incidan en Carrera Magisterial es otra cosa, el problema es que los compañeros no tienen la información adecuada como para que habláramos el mismo lenguaje, si vienen y dicen -vengo a inscribirme a los cursos de Carrera Magisterial- pues, no les voy a entender porque yo no manejo cursos de carrera..."

Caso 17.

"... me he sentido muy decepcionada de "Carrera Magisterial" porque he tomado todos los cursos habidos y por haber y nunca he podido pasar al siguiente nivel..."

Caso 19.

"...para ingresar a Carrera Magisterial le piden a uno dos años de antigüedad a partir de que yo cumplí dos años de servicio empecé a hacer mis evaluaciones de Carrera Magisterial y por consiguiente tuve que tomar los cursos de Carrera, estoy actualmente en el nivel A..."

A pesar del malestar que esto ocasiona a los funcionarios del CdM lamentablemente este lugar fue diseñado a la par con ProNAP y Carrera Magisterial creando un equilibrio y estableciendo un triángulo entre ellos, pues sin ProNAP el CdM no existiría y ambos inciden a la vez en el Programa de Carrera Magisterial siendo esta la instancia que certifica los cursos impartidos, de tal manera que el CdM SMT como institución de formación continua no posee la autonomía necesaria para diseñar, implementar y certificar sus servicios de acuerdo a las necesidades de los docentes de la región.

A través de estas narraciones surge una pregunta ¿acaso la trayectoria sociocultural y profesional de los Coordinadores, Asesores y Usuarios es una limitante para no considerarse un CdM exitoso con respecto a los índices de inscripción, permanencia y aprobación de cursos estatales y nacionales en comparación a otros Centros? Esta es otra de las hipótesis que podrá ser retomadas para futuros estudios.

### **3.7 Percepción sobre el diseño y operación del CdM**

En este apartado podemos dar cuenta que del diseño a la operación del CdM hay una brecha que le imprime un toque especial a este lugar, si bien es cierto que existe toda una reglamentación para su operación ésta es quebrantada por los mismos requerimientos y necesidades de la institución.

Esto permite que tanto funcionarios, asesores y usuarios, tengan percepciones distintas de su diseño, operación, organización, distribución del trabajo colectivo, implementación de cursos estatales y nacionales e impacto en su desempeño profesional.

De esta manera, podemos destacar que aunque en los lineamientos generales de los Centros de Maestros se estipula que deben ser cuatro los funcionarios que laboren en la Institución, las narraciones de las personas que trabajan en el CdM SMT comentan que desde su fundación nunca han tenido una estructura orgánica completa y mucho menos han contado con asesores permanentes, sin embargo esto no ha sido impedimento alguno para que busquen la operatividad del centro de acuerdo a sus posibilidades, lo cual denota además que lejos de ser un apoyo para la actualización de los docentes de la región, son éstos los que le dan soporte al CdM sobre todo en la implementación de los cursos estatales:

#### **Caso 2.**

"...Esta es la estructura básica: 4 funcionarios y asesores permanentes. Desde que se fundó el CdM no hemos podido estar completos, siempre nos falta uno o dos funcionarios, por ejemplo, estuvimos casi dos años sin Coordinador General y hasta la fecha no tenemos de Gestión. Aquí no contamos con asesores permanentes tenemos que recurrir a asesores externos..."

A pesar de que cada Coordinador tiene funciones específicas reglamentarias éstos traspasan sus fronteras debido a la carencia de recursos humanos que persiste en la Institución lo que permite establecer rutinas al interior del centro así como división del trabajo confiriéndole identidad a la Institución, sin embargo, esto causa molestia y conflicto entre los Coordinadores pues consideran que éste es el principal motivo por lo que el CdM tiene un mal funcionamiento, pero también se encuentra la opinión de que al formar un



equipo de trabajo en el que prevalece la ayuda mutua hace que este lugar funcione de la manera más adecuada posible:

#### Caso 3.

"...entonces sucede, creo yo que igual, una desorganización tremenda, por ejemplo: estamos capturando, estamos inscribiendo para Cursos Estatales o Nacionales y citan a reunión al Coordinador General y al Académico y me quedo yo, entonces tengo que atender la biblioteca, tengo que capturar en la máquina y si hay otra extensión o detalles debo hacerlo. Siento yo que muchas veces la desorganización viene desde allá arriba... En nuestro nombramiento dice Coordinador "X" pero aquí le hacemos de todo, tenemos que hacerla de todo, tenemos que barrer, tenemos que trapear, tenemos que limpiar mesas, le tenemos que entrar a todo, no es exclusivo por decirlo el Coordinador de Biblioteca por darle su comisión pero en sí nosotros tenemos que integrarnos a todas las áreas"

#### Caso 4.

"...como la cabeza es el que va a las juntas y nos dice tenemos que hacer esto, nos sentamos los cuatro y nos repartimos el trabajo... formamos una familia y estamos aquí, nos respetamos..."

#### Caso 2.

"...para mí eso es algo que si me angustia, que me pone de malas, yo no me puedo ver como individualidad, yo lo veo como todo un grupo y si alguno de nosotros falla es como si falláramos todos, si alguno de los cuatro falla también es una falla de todo el centro. Si uno de nosotros logra algo, es el logro de todos, no es un logro específico o personal es un logro del centro..."

El trabajo colectivo de los integrantes del CdM supone la posibilidad de obtener mejores resultados que con el trabajo individual, ello implica que los funcionarios ponen en juego no sólo lo que deben hacer en sus áreas, sino también aquello que pueden hacer por otras.

Pero este es un problema que lo viven en carne propia principalmente los

Coordinadores de la Institución porque para los usuarios esto pasa desapercibido lo cual denota que ellos únicamente acuden a este lugar buscando los cursos que se ofrecen sin importar lo que esté ocurriendo en su interior, es más muchos de ellos ni siquiera saben qué otros servicios se ofertan en el lugar:

#### Caso 20.

"Desconozco completamente la normatividad y a las personas que laboran ahí, la verdad es que los cursos que nos dan casi es siempre por lo que se da en Carrera Magisterial, tenemos que tomar el curso estatal y como nos dan los nacionales, bueno en lo personal y creo que el de, muchos es nuestro acercamiento al CdM y de ahí desconozco que me brinda, que funciones tengan, quién está coordinando."

En cambio, los asesores debido a la cercanía que tienen con el CdM por la capacitación previa que reciben para impartir los cursos estatales tienen más conocimiento de su estructura interna y de las carencias que se vive en él mostrándose preocupados por la situación:

#### Caso 6.

"El Coordinador General es el maestro... Es la Coordinadora Académica, aunque ella realiza la doble función porque el maestro... está enfermo y esto no le permite integrarse de lleno a sus actividades la Maestra... le ayuda muchísimo, es por eso que ella también casi ya no tiene tiempo para visitar a las escuelas o para asesorarlas con talleres breves, además está el bibliotecario es el Prof. ...y tienen una persona, una maestra que les está ayudando pero ella no es funcionaria del CdM, esta ahí porque les está ayudando porque como le dije anteriormente, el personal de CdM es insuficiente..."

Es notorio el posicionamiento funcionalista que prevalece en el CdM primordialmente en los coordinadores al considerar la estructura formal como parte importante y definitoria para que éste opere "de la mejor manera", sin embargo, desde el neoinstitucionalismo damos cuenta que además de ella son las relaciones, las rutinas, creencias y valores lo que dan vida a la institución:

### Caso 3.

"... en lo personal siento que no hay una organización excelente quizá un tanto buena, no buena en el término específico, hay fallas, muchas veces tiene que ver en esto nuestras autoridades, pues no hay una selección adecuada de acuerdo al perfil sobre todo profesional, eso obviamente tarde o temprano tiene sus propias repercusiones, tiene sus fallas, obviamente esto no quiere decir que todo sea malo hay aciertos también, pero siento que hace falta en cuanto a este Centro mejor organización, hay fallas, hay situaciones que obviamente tarde o temprano vienen a relucir, afectan al centro y este creo yo que es necesario un cambio, creo que es importante ajustarse a ciertas cuestiones más que personales profesionales..."

Incluso es tanto el peso que se le da a la estructura orgánica de la Institución que se le asevera que el mal funcionamiento es por cuestiones personales más que profesionales considerando que el cambio de adscripción de ellos favorecerá para el desempeño del CdM, sin considerar que ahí o al lugar que vayan actúan sujetos que tienen valores, intereses, creencias y compromisos que influyen en la institución ya la vez ésta influye sobre el comportamiento de ellos:

### Caso 8.

"Tenemos la responsabilidad tan grande con los docentes, entonces considero que debe haber cambios al interior del CdM, cambios de actitud, de responsabilidad e incluso hasta de nosotros mismos, del propio personal, a lo mejor pudieran darse salidas, vaya compañeros, no quiero decir que los que estamos no lo estemos, pero, compañeros que pudieran llegar compañeros que realmente tuvieran ese compromiso para la sociedad docente, más que nada es una labor difícil, buena pero que a la vez requiere de nuestra entrega..."

Por parte de los usuarios éste sentir acerca de la organización del CdM tiene que ver más con la forma en que los funcionarios ofertan los servicios del lugar existiendo actitudes diferentes que van desde la conformidad, crítica, indiferencia, desagrado, enojo hasta la invitación para mejorar en este rubro:

Caso 19.

"...a mí me gustaría que las personas del CdM se organicen en los papeles que nos tienen que entregar, si el día de la clausura del curso de Carrera Magisterial es hoy ya tenerlo listo, cada grupo tiene a su asesor y ya tener las constancias, saben que aquí están sus constancias y entregárnosla..."

Caso 17.

"...sólo que considero yo que a veces se conduce de una manera muy déspota y muy autoritaria, cuando se le pide información sobre los cursos que oferta el centro de maestros no da la información completa, no sé si por desconocimiento del contenido de los propios cursos o porque realmente no tiene el tiempo suficiente para atender a las personas que nos acercamos a..."

Otro elemento a considerar que manifiesta ser preocupación tanto de Coordinadores, Asesores y Usuarios es la infraestructura del CdM, para ellos si se quiere tener un mejor funcionamiento se debe contar con un edificio propio acondicionado especialmente para tal, aunque esto es congruente por las necesidades que manifiestan cabe resaltar que ningún CdM del Estado de Puebla cuenta con ello, al contrario hay algunos que laboran en escuelas que están en malas condiciones, en cambio, el CdM aunque no tiene un edificio propio se encuentra instalado en un local aceptable:

Caso 13.

"Una debilidad del CdM es que no cuenta con un edificio propio y los cursos de actualización se imparten en instalaciones de las escuelas que lo permiten... seria muy bueno que el CdM contara ya con un edificio en donde la atención que presta fuera mejor..."

Caso 20.

"...si creo que deben tomar en cuenta situaciones de lugar para impartir los cursos porque en la mañana uno trabaja, yo que soy de Tlaxcala a mi no me da tiempo ir y regresar, entonces me quedo y medio como y entonces ya cansado y aburrido y obviamente encontrar un lugar no tan cómodo... hay una parte de la ergonomía que

estudia la situación de las posturas del cuerpo humano principalmente cuando está uno trabajando o estudiando dice que debe uno tener un lugar lo más cómodo posible para asimilar en este caso pues también, si nos vamos acá las butacas son duras, no son muy cómodas y estar sentados tres horas ya es un poco cansado”

La cuestión sería más de reflexión, pues si el CdM SMT tuviera un edificio para albergar a los tres mil cien docentes que trabajan aproximadamente en la región su instalación tendría que ofrecer "X" salones para atenderlos, mobiliario cómodo y adecuado a su complejidad física, etc. y una inversión que no justificaría su construcción debido a que según estadísticas recientes acuden a él sólo una tercera parte de la población magisterial que lo conforma, aunado a ello, si los docentes acuden a él únicamente para asistir a cursos estatales durante 8 semanas al año y un sólo día para presentar examen nacional diríamos entonces que esta Institución fuera con mayor razón un elefante blanco de la formación continua:

### Caso 3.

"El CdM es una institución benéfica, positiva, constructiva, es un espacio donde lamentablemente al docente le hace falta conciencia, conciencia de actualización porque es parte de una de las grandes funciones que tenemos que es la actualización y la capacitación, creo yo que es una institución con funciones muy propias pero que no tienen otra finalidad sino apoyar al docente... a los compañeros les hace falta ser concientes les hace falta la llamada de atención, acudir, porque el espacio lo tienen, los materiales, a lo mejor dejemos aun lado los integrantes pero el lugar aquel disponible para ellos si existe pero, es muy renuente el docente, no les gusta leer, no quieren perder tiempo..."

En lo que respecta a los Cursos del ProNAP el CdM recluta gente que funja como asesores para su implementación, lamentablemente el panorama no es muy alentador pues como hemos venido mencionando estos actores no tienen un nombramiento que les acredite ser parte activa de la Institución, son docentes frente a grupo o comisionados como Apoyo Técnico de la Zona Escolar de la que forman parte cuya presencia en este lugar es más por conveniencia que por brindar apoyo a los docentes de la región:

Caso 1.

“Los apoyos Técnicos participan en Carrera Magisterial con su examen como cualquier docente, la evaluación que le hacen al docente con su grupo tiene un valor de 20 puntos, al apoyo técnico se los dan como asesor...”

A pesar de ello, estos sujetos durante las jornadas intensivas se dan a la tarea de prepararse para lograr los propósitos y contenidos estipulados en cada uno de los cursos asignados acudiendo al CdM a capacitarse pues prácticamente su labor es más administrativa que académica:

Caso 2.

"...a él lo evalúan como asesor, eso a nosotros nos hizo ver la necesidad de invitarlos a ser asesores, pero ellos no querían participar , cuando lo obligan a participar lógico no tienen la capacitación como asesores, no manejan el taller, no esto, no lo otro porque se han dedicado más a lo administrativo."

Lamentablemente la capacitación que se les brinda a veces deja mucho que desear pues así como encontramos docentes que únicamente acuden a los cursos diseñados por ProNAP para recibir puntos que les evalúe el factor: cursos de actualización y superación profesional del Programa de Carrera Magisterial y que manifiestan conformidad por todo lo que les dan, también encontramos profesores que acuden a este lugar por la actualización en sí y que no quedan satisfechos con el servicio ofrecido:

Caso 18.

"...los cursos que da el CdM se apega a reformas que hemos tenido en los programas de preescolar aunque no totalmente porque eso se lleva mucho más tiempo... de esta manera, el CdM ha respondido a mis expectativas..."

Caso 16.

"Es duro y crudo hablar de los asesores, si, el comentario que se escucha en pasillos

es de lamentos de decir lástima el curso está muy bueno, el nombre del curso está impactante, desgraciadamente la forma en que se da es tan pobre, la forma de conducirlo es tan pobre, todas esas cositas que no satisfacen al 100% si nos desmotiva también"

#### Caso 10.

"Yo creo que deben cambiar a algunos de los elementos que están fungiendo como asesores, nos conocemos entre todos, yo conozco a varios que se desempeñan como asesores y que sinceramente no les veo nada con lo que puedan ayudar a otros a capacitarse o a actualizarse, claro a lo mejor yo soy el último que debe decir qué capacidad tienen, pero como apreciamos el trabajo que desarrollan en sus escuelas, o como directivos decimos, -esta maestra o este maestro va a ser mi asesor, pues que me va a enseñar o cómo me va a enseñar si se como se desempeña en su trabajo-Vengo por los cinco puntos pero en realidad no me está enseñando nada..."

Aunado a ello, durante las ocho semanas de jornada intensiva de cursos los asesores externos al igual que los usuarios realizan una doble función, por un lado cumplen con el horario de trabajo en su lugar de adscripción y por la tarde o en horario sabatino tratan de reproducir o tomar el curso estipulado por el CdM, lo cual ocasiona conflictos personales ya veces hasta familiares:

#### Caso 18.

"Los cursos de tres a seis están bien, aunque a las educadoras se nos complica porque estos meses de Marzo y Abril es preparar las festividades previas al día del niño y venimos cansadas y con mucho material que hacer para el otro día estar listas con los niños"

#### Caso 16.

"A veces no me gustan los cursos por la presión, porque los horarios ya están muy restringidos, en cierta ocasión tomé los cursos sabatinos pero a las dos y media me salía porque mi esposo ya me estaba esperando afuera y el horario era hasta las tres,

de ocho de la mañana a las tres de la tarde porque se tenía que cubrir con determinado número de horas para avalar el curso"

Estos problemas de alguna manera fortalecen al docente cuando ellos mismos consideran que su esfuerzo valió la pena por lo que aprendieron en el curso:

Caso 15.

"...los cursos estatales me han ayudado a vincular la teoría que vemos acá con mi práctica docente, hay muchos ejercicios que tenemos que realizar con nuestros niños ya veces involucramos a los padres y luego traemos los resultados acá para analizarlos..."

Aunque el CdM tiene también la tarea de brindar apoyo a los docentes de la región para presentar exámenes Nacionales de actualización, este servicio tiene poca demanda por parte de los usuarios asistiendo únicamente a ostentar el examen. Por ello, mejor dedicaremos el siguiente apartado a rescatar el discurso de los usuarios con respecto al impacto laboral que causa en ellos la actualización y capacitación ofrecida por el CdM.

### **3.8 Impacto laboral**

De alguna forma los docentes manifiestan el impacto laboral que han causado los cursos de ProNAP implementados a través del CdM, hemos de aclarar que para efectos de este trabajo únicamente se toman en consideración las narraciones hechas por ellos. Así rescatamos tres rubros fundamentales: Por un lado, los usuarios que consideran que los cursos han impactado en su práctica diaria con los docentes o alumnos a su cargo:

Caso 14.

"...el impacto que he tenido de este curso ha sido bastante, porque a veces en cuestiones que pasaba yo por alto ahora las veo con más detenimiento, hay muchas situaciones en las que sí es importante que haga yo más énfasis mas que nada, estamos hablando de que estoy frente a grupo y que todo lo que hago, todo lo que proyecte ante mis alumnos esto les va a servir en un futuro"

Por otro lado, hallamos usuarios que consideran les ha faltado vincular los cursos recibidos con su práctica docente, es decir no ha habido una praxis creadora, dándose



cuenta de esto a través de la actualización recibida, mostrando así que ha prevalecido más el sentido común en su desempeño profesional:

#### Caso 12.

"El impacto que han tenido los cursos en mi siento que es lo que me ha faltado, aterrizarlos, el impacto al aterrizar siento que ese también esa ha sido de mis debilidades, si nos actualizamos tenemos la idea, tenemos el concepto pero hasta ahorita en este momento considero que durante cinco años de director que llevo en esa escuela pues la hemos conducido me siento muy satisfecho de cumplir, pero en base a los cursos que he observado siento que me falta mucho"

Por último, encontramos usuarios que consideran que no les ha servido de nada los cursos recibidos y que únicamente asisten a ellos por los puntos que les ofrecen para evaluarse en el Programa de Carrera Magisterial, ya que cursos que realmente les impacten en su formación docente tendrían que ser adquiridos por instituciones particulares, surgiendo una pregunta ¿Acaso los institutos de Formación Docente del gobierno son deficientes en comparación a los particulares?

#### Caso 20.

"Quiero ser sincero, yo he escuchado comentarios de los compañeros que cuando toma uno este curso viene uno por el puntaje que le dan a uno, en Educación Física el factor de los Cursos Nacionales cuando tomas los Cursos Estatales nos dan automáticamente los Nacionales, entonces estamos hablando de 12 puntos, ese es un motivo y el impacto bueno, ahí si siento que han sido muy repetitivos estos cursos o que han sido los mismos temas que Gestión Educativa, que la Modernización de la E. F. pero han sido muy repetitivos, situaciones nuevas o que me impacten no, no las he recibido, tal vez pagando cursos particulares la recibe uno y es mejor"

#### Caso 16.

"Las causa que me inducen a la actualización tiene que ver con el aparato burocrático y el sistema educativo, nosotros sabemos muy bien que si tomamos los cursos nos entregan un puntaje, ese puntaje se va a lo que es Carrera Magisterial,

toda vez que el maestro se ha pronunciado por exigir un aumento salarial se nos ha visto obstaculizado por muchas cuestiones tanto sindicales como federales, pero la única puerta que vemos abierta para todo el magisterio es Carrera Magisterial, así es que por ello asisto a los cursos mas no porque nos actualicen..."

De tal forma que la presencia de diferentes actores en la institución marca heterogéneas percepciones con respecto al funcionamiento del Centro de Maestros San Martín Texmelucan.

### **3.9 Hallazgos**

Una vez concluidas las diferentes fases de la investigación encontramos elementos que nos permiten comprender la realidad de la vida cotidiana que se instala al interior del CdM SMT y que de alguna manera permite llevar acabo su funcionamiento. Por lo tanto, decimos que:

1. La creación del Centro de Maestros responde al imperativo de la Política "La Modernización Educativa" permeada por el modelo económico de la globalización y normada por los valores del mercado, la eficiencia y la competitividad.
2. A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en cada entidad se constituye un Sistema Estatal de Formación y Desarrollo Profesional de los docentes reglamentándose en la Ley general de Educación y Ley Estatal lo que le confiere legitimidad al Centro de Maestros.
3. El Centro de Maestros es creado para implementar el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP).
4. Los programas que forman el antecedente para el surgimiento del ProNAP son el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM) y Programa de Actualización del Magisterio (PAM) que en su momento buscaron la actualización docente de una manera menos sistemática y únicamente con fines de movilidad escalafonaria.
5. El ProNAP a través del Centro de Maestros es un programa que busca la actualización del docente para generar estrategias didácticas con base en el dominio

de contenidos de las diferentes asignaturas contempladas en la Educación Básica.

6. La instancia encargada de dictaminar el nivel académico alcanzado por los docentes en los diferentes cursos del ProNAP implementados por el CdM es Carrera Magisterial. Así, el Centro de Maestros sólo funge como mediador y ejecutor entre los maestros para recibir cursos que actualicen su profesión y a la vez los acrediten para incorporarse o promoverse de nivel dentro de Carrera Magisterial.
7. El Centro de Maestros San Martín Texmelucan es diseñado e implementado como una prioridad gubernamental instalando el mito a través del discurso y la persuasión que a mejor educación mayores oportunidades de movilidad social por lo que no es consecuencia directa de necesidades de actualización propias de los docentes de la región, sino más bien es producto de una institución mayor que diseña, rige y coordina su operación. Éste sólo responde a decisiones tomadas "desde arriba" confiriéndole el papel de ejecutor de programas únicamente. Lo que hace que esta institución carezca de autonomía para diseñar, implementar y certificar sus servicios de acuerdo con las necesidades de los mentores de la región sino que es regulado por instancias superiores que conforman la Coordinación Estatal de Formación Continua.
8. El Centro de Maestros responde más a trámites administrativos y burocráticos para el registro de inscripción a cursos estatales y nacionales que ofrece el ProNAP por lo que en su interior se instala el mito de ser un espacio donde se cubren las necesidades reales de actualización y capacitación para elevar la calidad educativa de la región.
9. El Centro de Maestros está lleno de una serie de leyes que rigen su funcionamiento determinando su estructura formal racional, la cual refleja el mito del ambiente institucional, considerándola como el instrumento más efectivo de coordinar y controlar las complejas redes de relaciones que buscan efficientar los servicios que se ofertan; pero que a la vez son quebrantadas o desconocidas por sus mismos integrantes.
10. Los Coordinadores que forman parte de la estructura formal de la institución no cuentan con el perfil previamente establecido para desempeñar su cargo, tampoco se tienen asesores externos o internos que permitan brindar apoyo permanente a los

usuarios, sino que los usuarios son los que apoyan al CdM para la implementación de cursos, los cuales tampoco reúnen el perfil requerido para llevar a cabo esta función, a pesar de ello el CdM está funcionando. La presencia de asesores externos en el CdM se debe más por cuestiones normativas que coercitivas y son los que dan soporte a la implementación de cursos.

11. La ocupación de puestos en el CdM se debe a la labor social ejercida por sus integrantes, a compromisos familiares, al apoyo sindical o a concursos de oposición, por ello, consideran importante la capacitación para desempeñar su cargo aunque ésta es escasa en comparación con las necesidades reales de trabajo. Los funcionarios a pesar de que tienen actividades específicas traspasan sus fronteras estableciendo rutinas al interior del centro lo que le confiere una identidad institucional. Esto causa molestia entre sus integrantes existiendo un posicionamiento funcionalista en los actores que forman parte del CdM considerando la estructura formal como parte importante y definitoria para la operatividad de la institución pero a la vez prevalece el trabajo conjunto para que este lugar funcione de la manera más adecuada posible.
12. La institución no opera tanto por la estructura formal presente en él sino por la interacción que los individuos establecen al interior de ella, por lo que su estructura formal forma parte del mito que ahí impera.
13. La oferta educativa que ofrece el CdM depende del diseño de cursos derivados del ProNAP, los Cursos Nacionales y Estatales tratan de capacitar y actualizar a los docentes en la enseñanza de las diferentes asignaturas que se imparten en la Educación Básica; buscan desarrollar habilidades, capacidades y destrezas para trabajar en colegiado, así como desarrollar competencias comunicativas y profesionales, y el conocimiento y manejo de planes, programas, materiales de apoyo; aplicación de estrategias didácticas y de planeación; a los directivos y supervisores les ofrecen también cursos de organización y gestión escolar, entre otros. Pues la operación del CdM tiene fundamentalmente una orientación académica.
14. La Misión que se imputa al CdM SMT es una creencia más instalada a su interior al suponer que los cursos que se imparten en este lugar logran en un periodo corto de

tiempo desarrollar habilidades y competencias en los docentes que les permita ser mejores individuos por el hecho de obtener una constancia que acredita su permanencia en ellos y que, además, dicha preparación se va a ver reflejada en los aprendizajes de los alumnos, propiciando una mejor calidad educativa. La actualización y capacitación para mejorar la calidad educativa en la región es un mito instalado no nada más al interior del CdM sino también en la sociedad.

15. De tres mil docentes que existen aproximadamente en la región de San Martín Texmelucan el 33.5% asisten a cursos estatales y el 15.25% buscan presentar examen que les avala el curso nacional, el restante 66.5% no acuden, por lo que emerge una nueva línea de investigación.
16. Los docentes que integran al Centro de Maestros San Martín Texmelucan son originarios de distintos lugares de la República Mexicana que con el afán de obtener una plaza de base se vieron en la necesidad de abandonar su lugar de origen, aunque en esta institución predominan más los docentes provenientes del Estado de Tlaxcala. La clase social que prevalece en los docentes que laboran en la región de San Martín es media por el status profesional y económico que les da el formar parte del magisterio, aunque sus orígenes marcan la carencia de la época que vivieron.
17. Esta institución está conformada por docentes provenientes de contextos rurales y urbanos, lo que les imprime un toque específico en la cultura de cada uno; las edades de los diferentes actores que están presentes en este lugar fluctúan entre los 26 a 70 años, prevaleciendo el estado civil casado con un mínimo de dos hijos por familia.
18. La profesión docente es una carrera que brinda un status social, así como un espacio para ejercer otras labores, dedicándose de manera secundaria al comercio, alas actividades del campo y los menesteres propios del hogar, este en orden de importancia.
19. La trayectoria socio-profesional de los maestros que interactúan en el CdM tienen sus albores en las instituciones donde iniciaron sus estudios: escuelas normales rurales, urbanas y particulares; continuando algunos de ellos con su formación en lugares como UPN, Normal Superior y otras que ofrecen estudios de posgrado, lo

que les confiere un orgullo profesional. Los docentes que ocupan cargos superiores en su campo organizacional son los que tienen más edad, movilidad laboral y que estudiaron en escuelas normales rurales.

20. El ingreso de las personas al magisterio es debido a varios factores: porque en su momento era una carrera corta que brindaba seguridad y estabilidad económica y laboral, o porque no les quedó de otra "más que ser maestros" ya que su situación monetaria o académica no les permitió estudiar lo que ellos querían ser: doctores, abogados, ingenieros, etc. sintiendo una frustración que algunos lograron superarla y otros continúan inmersos en ella.
21. La asistencia de los docentes usuarios al CdM responde al interés de obtener puntos en los cursos que ofrecen para promoverse de nivel en el Programa de Carrera Magisterial que por la actualización o capacitación en sí, aunque también encontramos en menor medida a mentores que buscan la actualización como un mecanismo de superación personal y profesional.
22. La política de la "Modernización Educativa" no reconoce a través del Programa de Carrera Magisterial, la superación profesional de los docentes que buscan otras instancias de actualización, por lo que sólo acuden al CdM para recibir los cursos de ProNAP que les ayudan a evaluarse en dicho programa, de esta manera, los Usuarios miran al CdM como la instancia que otorga puntos de promoción dejando a segundo término la supuesta actualización y capacitación.
23. El CdM no tendría razón de ser si no es por la oferta de cursos estatales y nacionales que ofrece, sólo en ese tiempo es concurrido por los usuarios quedando el mayor tiempo en el olvido, así los cursos nacionales son los que tienen menor demanda por los maestros de la región de San Martín Texmelucan.
24. Algunos usuarios docentes consideran que los cursos de ProNAP ofrecidos por el CdM han impactado en su práctica diaria ya sea con maestros mismos o con los alumnos a su cargo; pero también existen quienes consideran que les ha faltado vincular los cursos recibidos con su labor docente y otros más que dicen que no les han servido de nada los cursos recibidos y que únicamente asisten a ellos por los puntos que les dan para evaluarse en el Programa de Carrera Magisterial.

Una vez reconstruida la vida institucional del CdM SMT, ha llegado el momento de volver la vista atrás y determinar cuáles han sido los alcances y limitaciones que emanan de esta investigación.

## **Capítulo IV**

### **Balance y perspectiva**

#### **4.1 Alcances**

Haciendo un balance de los alcances de este trabajo damos cuenta que con la firma del Tratado de Libre Comercio, México se comprometió a crear una reforma curricular en materia de educación que pusiera a los mexicanos en condiciones de competir en un mercado globalizado y para ello nada era más urgente que poner en marcha una nueva política denominada "Modernización de la Educación Básica" la cual entre sus prioridades se encontraba reorganizar el sistema educativo, reformular los contenidos de los planes y programas de estudio y revalorar la función magisterial todo ello con el único fin de: elevar la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes del país, lo que a su vez motivo la creación de nuevos programas que contribuyeran a buscar la actualización de miles y miles de maestros que se encontraban laborando en las escuelas mexicanas.

Con el análisis de esta política y de sus planes y programas dirigidos a la formación continua de los docentes en servicio nos fue posible alcanzar la primera parte del objetivo primordial "explorar cómo operan los diversos planes y programas educativos dirigidos a la formación de profesores y cómo son implementados por el CdM". Con el estudio realizado nos acercamos a la manera en como se elaboró la agenda de gobierno es decir, al problema sobre el cual se decidió actuar y a la forma en que se argumentaron intereses, creencias y valores que giraban en torno a él.

De la misma forma, alcanzamos a definir las propuestas académicas que se derivaron de esta política a través del ProNAP y que forman parte de la oferta educativa de la institución estudiada, haciendo un análisis sobre los cursos estatales y los exámenes nacionales que suponen cubrir las necesidades específicas de los maestros de la región y que pretenden dar respuesta al Programa Nacional de Educación.

En otro momento, pudimos identificar que tanto los funcionarios, asesores y usuarios que forman parte del Centro de Maestros son actores relevantes en su funcionamiento, desempeñando cada cual un papel activo en la implementación de los cursos de ProNAP y aunque los dos primeros no cubren el perfil establecido para realizar sus labores buscan la manera de llevarlas a cabo hasta donde sus compromisos se los



permiten, en cambio, los usuarios parecen estar más motivados por los incentivos que el Programa de Carrera Magisterial les ofrece que por la actualización y capacitación que el CdM oferta, lo que diríamos entonces que de algún modo éstas características presentes en ellos obstaculizan el logro de los fines institucionales.

Asimismo, con la metodología mixta empleada para obtener datos para reconstruir la vida institucional del CdM, nos permitió, además de entrevistar a sus funcionarios, obtener una muestra significativa de los asesores externos y de los docentes Usuarios para que de esta manera, pudiéramos indagar sobre las percepciones que estos actores tienen sobre la institución y acercarnos más a la realidad que se vive en su interior, partiendo de la premisa de que la estructura formal no es la que determina el funcionamiento de la institución, sino la forma en que estos sujetos interactúan dentro de ella.

Por último, muy someramente logramos medir el impacto de la actual política educativa a través del CdM con los cursos estatales y nacionales que fueron diseñados con el fin de actualizar y capacitar a los docentes de la Región y con ello elevar la calidad de la educación básica, determinando que estas acciones no han sido suficientes para el logro del objetivo propuesto ya que la gran mayoría de los profesores en servicio no acuden a este lugar a recibir la actualización que se les ofrece y los que lo hacen, manifiestan la necesidad de aspirar aun mayor sueldo promoviéndose de nivel en "Carrera Magisterial" dejando de lado los beneficios que con la oferta educativa pueden llevar a su trabajo en favor de los niños y jóvenes con los que interactúan. Sólo una minoría pone de manifiesto que los cursos les han ayudado a mejorar sus prácticas docentes, pero esto es algo que valdría la pena analizar.

Un objetivo que no fue posible alcanzar en esta investigación es la percepción que la sociedad tiene con respecto a la actualización y capacitación que ofrece el CdM a los docentes de la región.

## **4.2 Limitaciones**

Una de las grandes limitaciones que se han convertido en parte de las debilidades de este trabajo y que es menester mencionar, por un lado, el no haber podido implicar a toda la población de docentes que se acercan al CdM a recibir los servicios que este lugar ofrece

y con ello medir el impacto en el aula emanado de la oferta de actualización y capacitación que reciben, por otro lado, y consideramos que esta limitación es aún mayor, incluir a una gran cantidad de profesores de la Región que no acuden al CdM por los servicios de actualización; la pregunta es ¿Qué se hace con estos profesores para que el objetivo de la política educativa "elevar la calidad de la educación a través de la actualización y capacitación de los docentes de educación básica" pueda lograrse?

En el primer caso, en el estudio realizado debido a su magnitud, no fue posible entrevistar a los 980 profesores que se encuentran formalmente inscritos en los cursos estatales, por lo que fue necesario obtener una muestra que fuera representativa del caso.

Con este tipo de medición pretendimos dar cuenta de lo que sucede en la vida institucional del Centro de Maestros San Martín Texmelucan y desde nuestro particular punto de vista mostrar el impacto ocasionado por los cursos.

El análisis de contenido realizado y los instrumentos de investigación aplicados como lo fueron las entrevistas en profundidad y la observación directa, nos acercaron de manera pertinente al caso estudiado, sin embargo, consideramos que estos instrumentos pudieron ser apoyados por otros tales como cuestionarios y entrevistas estructuradas que nos pudieran ofrecer en forma masiva una gran cantidad de datos con los que pudiéramos enriquecer nuestra investigación, sólo que el tiempo también fue un enemigo y no nos permitió elaborar y aplicar dichos instrumentos.

Con respecto a la segunda limitante, incluir en la investigación al conjunto de docentes que no acuden al Centro a recibir actualización, consideramos que con ello se podría abrir otra línea de investigación que nos condujera a descubrir por qué la gran mayoría de los maestros en servicio no muestran interés por la actualización y la capacitación que es ofertada por el ProNAP a través del CdM.

Como mencionamos en apartados anteriores, un dato que salta a la vista y que es altamente significativo, es que de los 3000 profesores que están afiliados a la Secretaría de Educación Pública en la Región de San Martín Texmelucan, durante el ciclo escolar 2005-2006, sólo 980 se inscribieron en los cursos estatales y 445 presentaron los exámenes nacionales del ProNAP. Estas cifras, por demás alarmantes, nos hacen pensar que los objetivos de la Política de la Modernización Educativa por lo menos en esta parte del estado de Puebla no está brindando los frutos esperados, dado que si las dos terceras partes

del total de maestros que trabajan en la Región no reciben algún tipo de actualización a través del CdM, y la actualización del docente es el elemento indispensable para elevar la calidad de la educación en el nivel básico, entonces el Centros de Maestros San Martín Texmelucan se convierte en "elefante blanco" o en "foco de pantalla" de una política educativa que no esta surtiendo efecto.

En lo que concierne a la línea que persigue a los profesores que no acuden a los CdM y que consideramos podría ser más rica aún por la cantidad de ellos que se encuentran inmersos en este caso, surgen otras interrogantes ¿Qué acciones emprende el Estado para actualizar a las dos terceras partes del total de educadores de esta Región que no acuden al CdM? ¿Cómo pueden los niños y jóvenes de la región obtener una educación de calidad con docentes que no se actualizan? ¿Existe alguna diferencia y cómo se pone de manifiesto en el trabajo docente entre aquellos que acuden al CdM y los que no lo hacen? ¿Por qué los docentes no acuden al CdM a recibir actualización que les ayude a mejorar sus prácticas educativas? Estas y otras incógnitas podrían brotar si como mencionamos, se abriera una línea de investigación que alcanzara al cúmulo de profesores que no acuden al CdM a recibir la supuesta actualización y que una vez más consideramos se convirtió en una limitante de este trabajo.

Otro aspecto que consideramos taxativo del documento que aquí se presenta, es no haber podido llegar a las instancias superiores que diseñan los cursos estatales o los exámenes nacionales, el trabajo de investigación se centró en la instancia encargada de impartir estos componentes, descubriendo que responden más a impulsos políticos que tratan de competir en un contexto globalizado en el que la educación juega un papel fundamental y el docente es considerado el elemento esencial para el manejo de los planes y programas que forman parte de la Educación Básica sustentada en la política económica actual, de ahí que se hace muy necesario darle adiestramiento en esta tarea dejando de lado sus necesidades reales de actualización. Lo acotado de este estudio no nos permitió llegar a las instancias diseñadoras de los cursos con el fin de indagar más sobre lo anteriormente expuesto.

Un componente más que quedó fuera de este estudio es lo referente al programa de "Carrera Magisterial", resulta imperativo determinar cómo opera ya que junto con ProNAP y el Centro de Maestros son los elementos básicos para determinar el nivel de preparación

profesional que tienen los docentes en servicio sobre el cual se determina el salario que cada uno percibe.

Ya que este programa tiene su propia estructura interna y responde a la misma política de Modernización Educativa que pretende revalorar la función magisterial, pero sólo toma en cuenta a aquellos docentes que se inscriben en él y que cada vez son minoría dentro del sistema educativo en la Región de San Martín Texmelucan.

Hemos mencionado que estos tres componentes "Carrera Magisterial, ProNAP y CdM", forman parte de una trilogía que se encuentra fuertemente fortalecida una con otra de tal manera, que si una de ellas dejara de existir las otras no tendrían razón de ser, motivo más que suficiente para intentar explorar que hay detrás de este programa y que como una limitación más de este trabajo no pudimos dejar entrever.

### **4.3 Conclusiones**

Todos los gobiernos del mundo están convencidos de que la educación es un instrumento indispensable para alcanzar exitosamente el desarrollo sostenido. Sin embargo, conseguir este desarrollo con dimensión humana exige una política educativa sustentada en fines claros, conceptos sólidos y práctica coherente.

En el Sistema Educativo Mexicano se vislumbran una serie de dificultades que afectan en primera instancia a las jóvenes generaciones que buscan una educación pública vinculada a las nuevas demandas que la sociedad impone. Las leyes vigentes, incluyendo el artículo 3° Constitucional y la Ley General de Educación no conceden participación a la sociedad ni la hacen corresponsable de la tarea educativa, validando y reforzando problemas de equidad, calidad y organización educativa afines al presupuesto otorgado a este rubro, influyendo factores políticos, económicos y sociales que deciden el devenir histórico de la educación en México.

De esta manera se pueden distinguir una serie de problemas que a través de reformas educativas se han pretendido abatir si tener resultados alentadores, tal es el caso de la última de ellas, "El Programa Nacional para la Modernización Educativa" cuyos objetivos se enuncian de la siguiente manera: "Adecuar la educación básica a las necesidades que plantea la política de modernización de la sociedad; consolidar la

educación inicial como un programa de apoyo y solidaridad social que contribuye a igualar las oportunidades de desarrollo educativo en toda la población; articular los programas de preescolar, primaria y secundaria a fin de conformar un modelo congruente y continuo que evite los traslapes y vacíos existentes; elevar la calidad de la educación revalorando la función social del magisterio" (SEP: 1994).

El discurso de la modernización de la enseñanza, el énfasis en la calidad de la educación y la necesaria actualización y capacitación de los docentes son aspectos centrales de la reforma educativa en la sociedad contemporánea, la cual debe educar más en habilidades que en contenidos, debe preparar para el trabajo en equipo, para la capacidad de uso de las tecnologías de la información y para la capacitación. Asistimos a una reorientación del discurso oficial que redefine conceptos elementales como la igualdad de oportunidades o la calidad de la educación. Esta reorientación discursiva es fundamental, ya que repercute prácticamente en todas las dimensiones del sistema de enseñanza. Desde el debate acerca de la responsabilidad del Estado en la oferta educativa hasta la definición del trabajo de los docentes, pasando por lo que se considera un currículum adecuado a la atención de las diferencias culturales en el aula.

Los discursos oficiales y de los documentos de política educativa muestran su fuerza de legitimación. De esta forma nos damos cuenta que la implementación de la Política de la Modernización Educativa responde a un devenir histórico de la propia educación, el cual trata de dar respuesta a dos de los principales problemas más graves, que han demostrado ser menos permeables por su disminución; estos son el problema de la desigualdad educativa, por un lado, y el problema de la deficiente calidad del proceso y de los resultados de la Educación Básica, por otro.

Problemas que de igual manera se han vislumbrado en épocas anteriores con otras reformas y que de alguna manera se busca y seguirá buscando su solución. El trayecto de la cuestión hacia la agenda política es una confrontación de decisiones y remata en la aceptación de que existe un problema insostenible y de que sociedad y gobierno tienen que hacer algo. Este proceso decisorio del gobierno es inestable y mal estructurado, sin un patrón de comportamiento haciendo uso del modelo de "bote de basura" en el que las decisiones corren en busca de los problemas.

Las acciones que en el campo educativo promueve el gobierno se concretan, en

última instancia mediante el trabajo cotidiano de los maestros. Ellos son quienes, en contacto con los educandos, con las autoridades escolares, con los padres de familia y con la comunidad en general, enfrentan de manera directa los problemas educativos. En términos generales puede señalarse que el maestro, siendo uno de los responsables directos de la labor educativa, necesita ponerse a la altura de los requerimientos de la política de modernización, y nada es más urgente que crear programas e instituciones que lo conduzcan y le permitan enfrentar estos nuevos retos, para ello el "Programa Nacional de Actualización Permanente", "El Centro de Maestros" y el "Programa de Carrera Magisterial" son las acciones que el Estado pone en marcha para fomentar la participación de los docentes en la actual política educativa, sin embargo, cada vez más, la función de los maestros se ha visto reducida a imponer la "verdad oficial" que el discurso maneja, generando así el mito que es legitimado por la sociedad y por los propios sujetos de la institución de que el ProNAP, a través del CdM, cubre las necesidades de actualización y capacitación que los profesores tienen para poder impartir una enseñanza de calidad en las aulas de las escuelas mexicanas. Para lograr los fines expuestos por la política de modernización el Estado crea Instituciones con propósitos definidos, tal es el caso del CdM que como toda organización gubernamental posee una estructura interna la cual tiene muchas semejanzas con otras instituciones, más aún si se desea que le sean uniformemente útiles debe tenerlas. La diferencia institucional estriba en las personas que eligen, buscan, tienen intereses, creencias y valores que de alguna manera influyen en el funcionamiento de la organización. Por lo tanto, la acción colectiva es el enfoque fundamental que nos permite entender la vida institucional del CdM.

Dentro de la sociedad en la que vivimos, internalizamos, socializamos e interiorizamos significados lo cual nos permite interpretar la vida, en la institución sucede lo mismo, imputamos o no imputamos significados. Así, el elemento simbólico dentro de la organización tiene que ver con acciones ritualizadas que se van haciendo costumbres y que responden a la convivencia y lazos que unen a los individuos dentro de las instituciones.

Uno de los campos donde es urgente consensuar propósitos entre los actores educativos involucrados y hacer ajustes, es precisamente el referido al origen, funciones y misión del Centro de Maestros. Surgido como un componente esencial del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en

Servicio (ProNAP), hoy se encuentra resistiendo a los embates de situaciones problemáticas que deben resolverse pronto y bien, o correr la suerte de convertirse en un espacio prescindible.

Estas rémoras son, a final de cuentas, expresión del desarrollo masivo y generalizado de una tarea educativa: la actualización de los docentes, que nunca antes tuvo el auge que desde hace más de una década le ha dado el constituir un factor de la Carrera Magisterial y una prioridad en la Política Educativa reciente.

La actualización profesional de los docentes, como servicio educativo regular, requiere pasar del punto donde está hoy a uno cualitativamente superior, en el cual pueda influir mejor en la transformación de las prácticas educativas de profesores y directivos, y coadyuvar en la transformación de las escuelas en recintos del aprendizaje.

El Centro de Maestros de San Martín Texmelucan puede ser una invaluable herramienta en esa tarea. Para que esto sea posible es preciso analizar, reflexionar y plantear soluciones al conjunto de conflictos en el que hoy se desenvuelve, pasar de ser un apoyo para el avance de los maestros en Carrera Magisterial a favorecer la mejora progresiva de su práctica pedagógica; de ser un lugar que atiende únicamente a los maestros interesados en la oferta educativa a la instancia que promueva la conformación de colectivos docentes que aprenden en las escuelas. Elevar la calidad de la educación conlleva a incrementar la participación del magisterio en procesos de investigación, planeación, programación y evaluación. Es deseable que el CdM genere espacios en donde los profesores analicen el fenómeno educativo, dialoguen con bases sólidas, propongan acciones y actúen organizadamente.

Para lograr elevar la calidad de los servicios de actualización que se ofertan a los docentes de la Región, es necesario replantear la misión del CdM y el papel que en ella ejercen sus funcionarios, cuya función deberá centrarse, principalmente, en atender las necesidades básicas de actualización de los maestros en servicio.

Después de realizar el análisis sobre la política educativa implementada en el Estado de Puebla, podemos afirmar que la educación es y seguirá siendo el elemento principal que aparezca en las agendas de los gobiernos mexicanos.

Mucho se dice que la baja calidad de la educación reside en los pocos recursos económicos que se otorgan a ésta, sin embargo, la abundancia financiera no resolverá el

problema por sí misma, sino que es urgente la participación comprometida de los actores sociales involucrados.



## **Bibliografía**

Aguilar, Villanueva Luis Felipe (2003) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa. México.

Ander-Egg, Ezequiel. (1990) *Técnicas de investigación social*. Editorial El Ateneo S.A. de C. V. México.

Buendía Eximan Leonor. Et. Al. *Métodos de investigación en psicopedagogía*. Mc. Graw Hill. México, D.F.

Chomsky, Noam (2002) *La (des) educación*. Edición e introducción de Donaldo Macedo. CRÍTICA Barcelona.

Cicourel, Aarón Víctor. (1982) *El método y la medida en ciencias sociales*. Editora Nacional, Madrid

Ferrel, Heady (2000) *Administración pública. Una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

García, Ferrando Manuel. (1997) *Socioestadística* (Introducción ala estadística en sociología), Madrid, Alianza Editorial.

Goode, William J. (1985) *Métodos de investigación social*. Editorial Trillas. México, D.F.

Gutiérrez, Bolaños Fernando "La implementación de políticas públicas en gobiernos locales". (video) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas. N. UNAM. México.

Hernández, Sampieri R. (2003) *Metodología de la investigación*. México, D.F. Mc Graw Hill. 3a Edición.

Majone, Giandomenico (1997) *Evidencia, persuasión y argumentación en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.

March, James y Johan P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica. México.

Meyer, John W. y Brian Rowan (1999) "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En: Powell, Walter W. y

Paúl J. Domaggio (comp.) 1999 *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México.

Peters, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en ciencia política. Gedisa. España.

Pontífes, Arturo. (s/a) "Técnicas de formulación de políticas públicas en los gobiernos locales". (Video). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. N. UNAM. México.

Powell, Walter W. y Paul J. Domaggio (1999) "Retorno a la jaula de hierro el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En: Powell, Walter W. y Paul J. Domaggio (comps) 1999 *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México.

Rodríguez, Gómez Gregorio. Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez. (1996) *Metodología de la investigación cualitativa*. Aljibe. Málaga, España.

Ruiz, Olabuenaga José I. (1999) *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad De Deusto. Bilbao, España.

SEP (1993) *Ley General de Educación*. México, D.F.

SEP (1994) "Programa Nacional para la Modernización Educativa" México, D.F.

SEP (1998) "Lineamientos Generales de Carrera Magisterial" Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. México, D.F.

SEP (2000) "Ley de Educación del Estado de Puebla" México, D.F.

SEP (2000) *Programa Integral de Desarrollo Educativo 1999-2005*. Puebla, México, D.F.

SEP (2001) *Revista Educación*. México, D.F.

SEP (2004) "Convenio de coordinación para la operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de educación Básica en Servicio" Puebla, Méx.

SEP (2005) "Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla y Subsecretaría de Educación Superior" Puebla, Méx.

SEP (1996) "Lineamientos generales para el establecimiento y operación del ProNAP en las Entidades Federativas" Primera etapa. México, D.F.

SEP (2000) "Manual de Organización de la Coordinación de Actualización y Capacitación" Puebla, Méx.

SEP (2004) "Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla" México, D.F.

SEP (2005) "Reglas de operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de educación Básica en Servicio" México, D.F.

Shwartz, Howard y Jenny Jacobs (2003) Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad. Compañía Editorial Trillas. México, D.F.

Solana, Fernando(S/A) Memoria 197671982. Delegaciones estatales volumen II. SEP, Puebla, Méx.

Woodrow, Wilson (1999) "El estudio de la administración". En: Shafritz, Jay M. Y Albert C Hyde (1999) *Clásicos de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.