

# **E**valuación externa

**del Programa de Mejoramiento  
Institucional de las Escuelas  
Normales Públicas (PROMIN) 2005**

**Miguel Casillas Alvarado  
Romualdo López Zárate  
(Coordinadores)**



## **Universidad Veracruzana**

Dr. Raúl Arias Lovillo  
**Rector**

Dr. Ricardo Corzo Ramírez  
**Secretario Académico**

L.E. Víctor Aguilar Pizarro  
**Secretario de Administración y Finanzas**

Dr. Adalberto Tejeda Martínez  
**Director General de Investigaciones**

## **Instituto de Investigaciones en Educación**

Dr. Miguel Ángel Casillas Alvarado  
**Director**



**ISBN:** 978-968-834-841-3

© 2007 **Universidad Veracruzana**  
**Instituto de Investigaciones en Educación**

Diego Leño 8  
Xalapa, Veracruz  
91000, México

Sitio web **[www.uv.mx/iie/bdie](http://www.uv.mx/iie/bdie)**

### **Contacto**

Tel./Fax: (228) 8 12 47 85 | 8 12 20 97  
Correo-e: [hmerino@uv.mx](mailto:hmerino@uv.mx); [bdie@uv.mx](mailto:bdie@uv.mx)



**Universidad Veracruzana**  
**Instituto de Investigaciones en Educación**



# **Evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) 2005**

**Miguel Casillas Alvarado**  
**Romualdo López Zárate**



**Biblioteca Digital de Investigación Educativa**

## **Coordinación General**

Dr. Miguel Angel Casillas Alvarado

**Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana**

Dr. Romualdo López Zárate

**Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana**

**Unidad Azcapotzalco**

## **Investigadores Asociados**

Dr. Ragueb Chain Revuelta

**Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana**

Mtra. María Lilia Pérez Franco

**Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana**

**Unidad Azcapotzalco**

E.E. Nancy Jácome Ávila

**Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana**

## **Ayudantes Generales**

Lic. Alejandra Alvarado Hernández (UAM-A)

Lic. María Dolores Moreno Isla (UAM-A)

Lic. Karla Alejandra Valencia-González Romero (IIE-UV)

C. Naty Mireya Huerta Ferrari (IIE-UV)

C. Domingo Balam Martínez Álvarez (IIE-UV)

## **Administración**

L.A.E. Gabriela Austria Pineda (IIE-UV)

Lic. Karla Alejandra Valencia-González Romero (IIE-UV)

## **Biblioteca Digital de Investigación Educativa**

### **Comisión Editorial**

Josefina Acosta Avilés

Miguel Ángel Casillas Alvarado

Héctor Hugo Merino Sánchez

Irmgard Rehaag Tobey

Jorge Vaca Uribe

**Edición, diseño (portada e interiores) y formación** Héctor Hugo Merino Sánchez

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN GENERAL . . . . .</b>	<b>II</b>
PROPÓSITOS Y EJES DE LA EVALUACIÓN . . . . .	14
LOS MÉTODOS . . . . .	16
EL CONTENIDO DEL REPORTE DE EVALUACIÓN . . . . .	18
AGRADECIMIENTOS. . . . .	19
<b>CAPÍTULO I. UN BALANCE DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN FORMAL DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS NORMALES (PROMIN) A TRAVÉS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS AÑOS 2002, 2003, 2004 . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>I.1 LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROMIN . . . . .</b>	<b>27</b>
I.1.1 LA ESTRUCTURA GENERAL DEL PROMIN Y SUS VARIACIONES A LO LARGO DE TRES CICLOS DE OPERACIÓN . . . . .	29
I.1.2 LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROMIN PARA LOS AÑOS 2003 Y 2004 . . . . .	38
I.1.3 LA EMISIÓN DE 2005: HACIA UN “PROMIN MEJORADO” POR LA SESIC . . . . .	56
<b>I.2 EL ACOMPAÑAMIENTO A LAS INSTITUCIONES PARA LA COMPRESIÓN DEL SENTIDO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA . . . . .</b>	<b>61</b>
I.2.1 LOS TALLERES NACIONALES Y ESTATALES . . . . .	62
I.2.2 OTROS DOCUMENTOS DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS ESCUELAS NORMALES: LOS CUADERNOS DE TRABAJO . . . . .	71

<b>I.3 LA EVALUACIÓN ANUAL DE RESULTADOS: UNA MIRADA DESDE LA DOCUMENTACIÓN DE 53 ESCUELAS NORMALES PARTICIPANTES EN EL PROMIN. . . . .</b>	<b>75</b>
I.3.1 ORIENTACIONES GENERALES, IMPLEMENTACIÓN Y NEGOCIACIÓN. . . . .	76
I.3.2 EL SENTIDO DE LA PLANEACIÓN: RELACIÓN ENTRE UNA NOCIÓN DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO . . . . .	84
I.3.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS . . . . .	87
 <b>I.4 ¿TRANSFORMACIÓN DE FONDO O ADAPTACIÓN EFICAZ? . . . . .</b>	 <b>93</b>
A MANERA DE CONCLUSIÓN . . . . .	93

**CAPÍTULO II. REPORTE DE RESULTADOS DEL CUESTIONARIO  
A DIRECTIVOS DE ESCUELAS  
NORMALES PÚBLICAS DEL PAÍS.**

<b>EL GRADO DE APROPIACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS DIRECTORES . . . . .</b>	<b>105</b>
ANTECEDENTES . . . . .	105
METODOLOGÍA . . . . .	107
EL INSTRUMENTO . . . . .	108
EL UNIVERSO DE ESTUDIO. . . . .	110
PRECAUCIONES EN LA INTERPRETACIÓN. . . . .	111
NIVELES DE ANÁLISIS . . . . .	112
REGISTRO. . . . .	115

**II.1 PRIMER NIVEL DE ANÁLISIS**

<b>ANÁLISIS GENERAL DE LOS DATOS DEL CUESTIONARIO . . . . .</b>	<b>115</b>
 REGLAS DE OPERACIÓN E INSTRUCTIVOS DEL PROMINY DEL PEFEN . . . . .	  116

LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN Y HABILITACIÓN A NIVEL DE ESTADOS Y ESCUELAS . . . . .	.120
GRADO DE APROPIACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA . . . . .	.125
LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DEL PROMIN (2002-2004) Y DEL PEFEN (2005) . . . . .	.130
PERCEPCIÓN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LAS ESCUELAS PRESENTADOS EN EL AÑO 2004 . . . . .	.135
APRECIACIÓN SOBRE LOS IMPACTOS DEL PROMIN. . . . .	.142

**II.2 SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS**

**ANÁLISIS DE CLUSTERS SELECCIONANDO**

<b>VARIABLES POR DIMENSIÓN (SÓLO PROMIN 2004)</b> . . . . .	.149
---	------

CONSIDERACIONES GENERALES . . . . .	.149
PRECAUCIONES EN LA INTERPRETACIÓN. . . . .	.155
RESULTADOS DEL ANÁLISIS . . . . .	.156
ANÁLISIS DE LAS SEIS DIMENSIONES . . . . .	.167

**II.3 TERCER NIVEL DE ANÁLISIS**

**ANÁLISIS DE CLUSTERS**

<b>POR DIMENSIÓN (SÓLO PROMIN 2004)</b> . . . . .	.171
---	------

**II.4 CONCLUSIONES . . . . .**

PRIMER NIVEL. . . . .	.181
SEGUNDO NIVEL . . . . .	.182
TERCER NIVEL. . . . .	.184

**CAPÍTULO III. LOS MECANISMOS**

<b>DE DISTRIBUCIÓN DEL GASTO . . . . .</b>	.189
--	------

III.1 DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS . . . . .	.190
III.2 DISTRIBUCIÓN POR COMPONENTES Y RUBROS . . . . .	.205

III.3	LÍNEAS DE ACCIÓN Y MONTOS SOLICITADOS . . . . .	. 213
	CONCLUSIONES . . . . .	.237
	<b>CONCLUSIONES GENERALES . . . . .</b>	<b>.241</b>
	INTRODUCCIÓN . . . . .	.241
	CONSIDERACIONES GENERALES . . . . .	.242
	EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROMIN	
	A TRAVÉS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN 2002-2004 . . . . .	.245
	GRADO DE APROPIACIÓN DE LOS DIRECTIVOS	
	DE LAS ESCUELAS NORMALES DEL NUEVO ENFOQUE	
	DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU APLICACIÓN . . . . .	.248
	LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DEL GASTO . . . . .	.252
	OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS . . . . .	.254



# **Introducción General**

**Miguel Casillas Alvarado  
Romualdo López Zárate**



## INTRODUCCIÓN GENERAL

**L**uego de décadas de desatención y falta de apoyo, las escuelas normales públicas del país fueron objeto de un amplio conjunto de políticas gubernamentales, que iniciaron en 1984 con el reconocimiento de la educación normalista como licenciatura y se continuaron en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); pero no fue sino hasta 1996, con el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN), cuando se formularon acciones específicas dirigidas a las escuelas normales. El PTFAEN se planteó cuatro líneas de acción: la transformación curricular de los planes y programas de las escuelas normales; la actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas; la elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico; y el mejoramiento de la planta física de las escuelas normales.

Para lograr este objetivo, se formularon dos líneas de acción: renovar las normas para fortalecer la articulación del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica, y fortalecer a las instituciones de formación inicial para maestros de educación básica, mediante la consolidación de la reforma de los planes y programas de estudio, el mejoramiento de la gestión institucional, la regulación del trabajo académico y la evaluación sistemática de las escuelas normales.

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Educación (PNE) muestra una línea de continuidad con las estrategias definidas por el PFTAEN, al señalar la importancia de

impulsar una formación inicial y continua de los maestros que asegure la congruencia de los contenidos y prácticas educativos con los propósitos de la educación básica, así como la transformación académica y administrativa de las escuelas normales para garantizar que el país cuente con los profesionales que la educación básica requiere. (PNE, 2001:149)

Las líneas de acción y las metas previstas a alcanzar en el sexenio constituyen las bases operativas sobre las que descansa el **Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)**.

Los objetivos del PROMIN establecidos en 2002 eran:

llevar a cabo iniciativas de apoyo a las escuelas normales públicas que permitan, por un lado, abatir el rezago de infraestructura física y de equipamiento de estos planteles a fin de contar con instalaciones más propicias para el ofrecimiento de servicios de educación superior y, por otro, fortalecer una cultura sobre el buen uso, aprovechamiento y conservación de las instalaciones, de modo que los espacios educativos y recursos didácticos se conciben como un apoyo que facilita el desarrollo del trabajo académico y el logro de los propósitos formativos. Por otra parte, la línea de organización y gestión institucional tiene, entre otros, los propósitos siguientes: mejorar los procesos de planeación en las escuelas normales, alentar nuevas formas para la participación de las comunidades normalistas en las decisiones que afectan la vida académica de sus instituciones, revitalizar el trabajo colegiado, impulsar una cultura de la evaluación y rendición de cuentas sobre los resultados educativos, y renovar la función directiva. (Diario Oficial, 2002 : 213)

Las metas a alcanzar se centraban en el diseño de Planes Institucionales de Desarrollo y Programas Anuales de Trabajo; el fomento de una nueva cultura fundada en el uso racional de los recursos, evaluación y rendimiento de cuentas; el establecimiento de reglas claras y públicas para la asignación de los recursos y la formalización de convenios entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) Federal, SEP Estatal y las Instituciones Seleccionadas.<sup>1</sup>

---

1. Una revisión detallada de los antecedentes del PFTAEN y del PROMIN dentro del PNE se encuentra en el documento *Análisis del diseño, coherencia interna y vinculación del PROMIN con la política educativa nacional*. SEP, UAM, Área de Sociología de las Universidades. Septiembre 2002.

El PROMIN inició formalmente en 2002 y ha estado operando hasta la fecha, si bien en el año 2004 experimentó un cambio significativo al quedar incorporadas las escuelas normales al subsistema de educación superior.

Año con año, y por disposición federal, se han realizado diferentes evaluaciones del PROMIN desde distintas ópticas y por diferentes instituciones. En 2002, la evaluación del Programa la realizó el Área de Sociología de las Universidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A), quien realizó una evaluación sobre el “diseño, coherencia interna y vinculación del PROMIN con la política educativa nacional”,<sup>2</sup> otra sobre la “evaluación de las primeras acciones de instrumentación del PROMIN”,<sup>3</sup> y en 2003 analizó “el impacto del programa en 49 escuelas normales”.<sup>4</sup> Un año después llevó a cabo la evaluación la Universidad Iberoamericana,<sup>5</sup> y la correspondiente a 2004 la realizó el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones Avanzadas (CINVESTAV). Todas ellas tuvieron diferentes niveles de análisis y perspectivas teórico-metodológicas, y se concretaron a analizar el respectivo año para el que fueron contratadas.

A diferencia de las evaluaciones anteriores, la evaluación externa que presentamos ahora es resultado de un trabajo interinstitucional de colaboración académica: está realizada por un equipo de investigadores y ayudantes de investigación del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana (UV) y por profesores-investigadores y ayudantes de investigación del Departamento de Sociología de la UAM Azcapotzalco. Es, en este sentido, resultado de un intenso proceso de colaboración, interacción y comunicación entre dos comunidades académicas que comparten enfoques, procedimientos analíticos y una larga experiencia de trabajo conjunto. Al mismo tiempo, es resultado de un trabajo interinstitucional donde se pone en juego una contribución específica de las universidades públicas (la UAM y la UV) hacia la Secretaría de Educación.

---

2. Cf. *Análisis del diseño, coherencia interna y vinculación del PROMIN con la política educativa nacional*. SEP, UAM, Área de Sociología de las Universidades. Septiembre 2002.

3. Cf. *Evaluación de las primeras acciones de instrumentación del PROMIN*. SEP. Área de Sociología de las Universidades, UAM, Azcapotzalco, diciembre de 2002.

4. El informe fue publicado por la SEP bajo el título: *Evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)*. SEP, Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Serie Gestión Institucional 5, México 2003.

5. Segunda evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las escuelas Normales Públicas. Serie: Gestión Institucional 8. Subsecretaría de educación Básica y Normal. SEP. México, 2004. En el proyecto participaron distinguidos académicos como Justa Ezpeleta, Rosa Oralia Bonilla, Abel Encinas, Alicia Vistraín, Antonio Moscoso y Rodolfo Hernández.

Esta evaluación tiene un alcance temporal mayor que todas las anteriores, pues aborda en su perspectiva histórica la evolución del PROMIN; es decir, esta evaluación en muchas de sus formulaciones no puede dejar de atender que el PROMIN es un Programa en curso, desarrollado desde hace varios años, y que por tanto tiene una historia propia, por lo que hemos decidido llevar a cabo una exploración que, si bien se concentra en el ejercicio 2004 del PROMIN (objeto del convenio SEP-UV), recupere un ejercicio reflexivo sobre la evolución del Programa en sus distintas emisiones. En muchos aspectos logramos recuperar una perspectiva comparativa entre programas de diferentes años.

Otra innovación frente a evaluaciones antecedentes es que nuestro trabajo empírico logra alcanzar (al menos con un instrumento) al universo de escuelas normales públicas que han sido objeto del Programa; en efecto, a diferencia de las evaluaciones anteriores que trabajaron con muestras o selecciones muy detalladas de establecimientos, una parte de la evaluación logró abarcar casi a la totalidad de escuelas involucradas en la operación del PROMIN.

## PROPÓSITOS Y EJES DE LA EVALUACIÓN

El convenio establecido entre la Universidad Veracruzana y la Secretaría de Educación Pública determina evaluar el desarrollo del PROMIN con la finalidad de proponer medidas de mejora para subsiguientes etapas. De manera específica, esta evaluación se propuso:

- Obtener información y valorar la pertinencia y resultados de las estrategias públicas llevadas a cabo para implementar y alcanzar las finalidades del PROMIN en las entidades federativas y en las escuelas normales.
- Conocer el grado de apropiación del nuevo enfoque de planeación estratégica y su aplicación, como una de las medidas para mejorar la calidad de la educación normal en la entidad.
- Valorar el nivel de instrumentación del PROMIN en las escuelas normales atendiendo específicamente a los cambios en los procesos de gestión institucional.
- Generar recomendaciones que permitan asegurar el logro de las finalidades trazadas en el Programa.

Teniendo presentes estos objetivos, nuestra mirada ha tratado de focalizarse específicamente alrededor de los siguientes tópicos de evaluación:

- Reglas de Operación e Instructivos del PROMIN (su evolución en el tiempo).
- Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas.
- Grado de apropiación de la planeación estratégica.
  - ← Planeación institucional.
  - ← Desarrollo de vida colegiada.

- ← Transparencia y rendición de cuentas.
- Los procesos de construcción del PROMIN.
- Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos.
- Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN.
  - ← Líneas y proyectos (planeados y realizados).
  - ← Impacto en la comunidad de las obras construidas.

Estos tópicos de evaluación constituyen el objeto prioritario de nuestro trabajo, y fueron considerados en tanto dimensiones de estudio para su tratamiento analítico, porque la evaluación que aquí presentamos no tiene como objetivo la puesta en relación simple entre los propósitos y las acciones realizadas. Fundada en una tradición científica, nuestra formulación analítica pretende hacer visibles los diversos modos en que se desarrolla el Programa: buscamos valorar la pertinencia y los diferentes resultados de las estrategias públicas llevadas a cabo para implementar y alcanzar las finalidades del PROMIN en las entidades federativas y en las escuelas normales; pretendemos conocer el grado de apropiación del nuevo enfoque de planeación estratégica que ha sido diverso en las escuelas, y tratamos de proponer un reconocimiento del nivel de instrumentación del PROMIN en las escuelas normales, atendiendo específicamente a los cambios en los procesos de gestión institucional.

En tanto investigadores del ámbito de lo educativo, nos hemos comprometido con nuestros contratantes y con nuestros informantes (agentes del propio medio normalista) a respetar su confidencialidad, a ser honestos en el tratamiento de la información y a desarrollar una exploración seria y a profundidad de los procesos ocurridos en torno a la aplicación del PROMIN en las escuelas normales. Aquí presentamos algunos de los resultados principales desde una perspectiva crítica y comprometida con la verdad, procuramos no emitir muchas opiniones y más bien ceñirnos a la presentación e interpretación de los datos.

Esta es una aproximación parcial a un fenómeno que exige mayor distancia temporal para poder ser observado en sus justos términos. Se trata de la implementación de un programa federal que busca incidir en la transformación de la cultura escolar de las normales públicas, que busca promover competencias institucionales para poder formular planes estratégicos de desarrollo construidos de manera colegiada y participativa. Se trata de un cambio mayor, que está ocurriendo, y que no ha terminado de mostrar sus efectos. Se trata de un cambio institucional que está confrontando muy arraigadas tradiciones e inercias, que está dando lugar a nuevas configuraciones organizacionales y promoviendo nuevos arreglos institucionales, que está transformando los modos de gestión institucional. Para evitar las distorsiones analíticas que provoca una mirada inmediateista, nuestro trabajo ensaya una interpretación sobre el proceso desde su sociogénesis, pero no puede de ninguna manera anticipar el futuro ni establecer una base de interpretación definitiva, pues este tipo de propuestas no existen en la ciencia.

## LOS MÉTODOS

Nuestra evaluación tiene como base un trabajo de investigación documental que recupera la totalidad de lineamientos y disposiciones oficiales con que opera el Programa; la totalidad de las publicaciones y manuales que se han difundido desde las autoridades federales; los documentos originales que fueron presentados a la evaluación por parte de muchas escuelas de diferentes entidades federativas y los resultados de dichas evaluaciones. Hemos conocido las evaluaciones anteriores<sup>6</sup> y algunos de los reportes de la Secretaría.

Esta información documental nos sirve de base para delimitar los objetivos del PROMIN y dar cuenta tanto del grado de apropiación de la planeación estratégica que está ocurriendo en las escuelas normales públicas del país, como de los modos diversos en que se concibe y se utiliza el Programa, que son los propósitos de esta evaluación.

La información documental sirve también para observar que los objetivos y sentidos, las reglas y procedimientos, los procedimientos de difusión, así como los formatos y criterios de evaluación -es decir, el conjunto del propio programa-, se ha ido transformando desde el punto de vista de los preceptos normativos y sus orientaciones. Esto es, nos permite hacer observable no sólo el proceso de adopción de la política por parte de los agentes normalistas, sino también nos permite observar cómo el Programa va cambiando desde el punto de vista de la autoridad que lo emite, que lo procesa y lo promueve desde distintos niveles de responsabilidad.

El análisis de los documentos entregados por las escuelas a la evaluación, de las actas y resultados de estas evaluaciones, así como la información contable que establece los montos de recursos solicitados y recibidos por las escuelas, es un ejercicio que nos permite conocer qué tipo de proyectos son los presentados por las escuelas (identificación de necesidades a nivel de los establecimientos), cómo se ajustan y adaptan a los parámetros del Programa, cuáles proyectos y con cuánto dinero se apoyan, cómo es que son ejercidos y qué impacto está teniendo el dinero invertido en la transformación de las escuelas normales.

Tratando de superar la falsa dicotomía entre la investigación cuantitativa y cualitativa, tan extendida en el medio de la investigación y la evaluación educativas, nos propusimos recoger las opiniones y percepciones de los directivos de las escuelas normales. Tratamos de contemplarlos a todos, y contamos con respuestas a un cuestionario y testimonios escritos por la inmensa mayoría de los directivos de las escuelas normales públicas del país.

---

6. Varios de los autores del presente reporte participamos en la primera evaluación del PROMIN que coordinó el Área de Sociología de las Universidades de la UAM-A.



Aplicamos un cuestionario electrónico a todas las escuelas normales públicas del país. Casi en tiempo simultáneo recolectamos los datos, pues durante poco más de una semana cada director tuvo oportunidad de ir respondiendo cada una de las cuestiones, corrigiendo e incorporando sus comentarios alrededor de cada dimensión. En un plazo muy breve y sin necesidad de una codificación manual tradicional, construimos la base de datos y le aplicamos un conjunto de pruebas y análisis estadísticos.

El cuestionario se construyó alrededor de las siguientes dimensiones de análisis:

- Reglas de Operación e Instructivos del PROMIN.
- Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas.
- Grado de apropiación de la planeación estratégica.
- Los procesos de construcción del PROMIN.
- Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos.
- Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN.

La evaluación tenía un propósito principal, que era atender a profundidad la evaluación del Programa en su emisión 2004, pero nosotros nos propusimos alargar la mirada para atender desde un punto de vista histórico comparativo el desarrollo de todas las emisiones del PROMIN, e incluso avanzar en la medida de lo posible al reconocimiento de algunos aspectos iniciales de la operación del PEFEN.

De acuerdo con lo anterior, la siguiente tabla muestra el alcance con que las dimensiones son tratadas en el cuestionario:

DIMENSIÓN	PROMIN 2002	PROMIN 2003	PROMIN 2004	PEFEN
Reglas de Operación e Instructivos del PROMIN.	→	→	→	→
Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas.	→	→	→	→
Grado de apropiación de la planeación estratégica.	→	→	→	→
Los procesos de construcción del PROMIN.	→	→	→	→
Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos.	Objeto de evaluaciones anteriores	Objeto de evaluaciones anteriores	→	No aplica
Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN.	Objeto de evaluaciones anteriores	Objeto de evaluaciones anteriores	→	No aplica

## EL CONTENIDO DEL REPORTE DE EVALUACIÓN

El reporte final de la evaluación externa es resultado del trabajo colectivo, de las reuniones de organización y presentación de los reportes parciales que un amplio equipo de investigación realizó tanto en la Ciudad de México como en Xalapa, Veracruz. Es, en este sentido, un documento que sintetiza una rica experiencia de investigación en la que no sólo tuvimos que poner en juego nuestras distintas habilidades analíticas y destrezas de investigación, sino que además tuvimos oportunidad de reforzar los vínculos de intercambio académico entre la UAM y la UV, y de continuar dotando de identidad colectiva a una red de investigadores que asociados estamos en mejores condiciones de producir trabajos de mayores alcances.

El presente documento tiene tres capítulos, un apartado de conclusiones y recomendaciones y un amplio conjunto de anexos.

El Capítulo I, cuya responsable principal es la Mtra. Lilia Pérez Franco (con la colaboración de la Lic. María Dolores Moreno Islas y la Lic. Alejandra Alvarado Hernández), se titula *Un balance del diseño e implementación formal del Programa de Mejoramiento Institucional de las Normales (PROMIN) a través de las Reglas de Operación de los años 2002, 2003, 2004*. Es un apartado donde de manera detallada se hace un recorrido por los documentos oficiales del PROMIN, para comprender el cambio en las reglas del juego institucional del propio Programa, para mostrar cómo se han transformado los procesos de capacitación y difusión del Programa y, a través de una mirada desde el análisis de la documentación de 53 Escuelas Normales, hacer observables algunos de los rasgos de la planeación ejercida por las escuelas.

El Capítulo II fue elaborado principalmente bajo la responsabilidad de Miguel Casillas, Romualdo López y Nancy Jácome, y presenta los resultados de la aplicación del cuestionario con los directivos de las escuelas normales. Su propósito principal es mostrar información sobre la percepción y la opinión que los directivos tienen sobre el Programa en sus distintas emisiones. Tiene tres niveles de análisis: un nivel de descripción simple de la información obtenida; un nivel donde llevamos a cabo un análisis de conglomerados de opiniones de escuelas por cada dimensión, exclusivamente respecto del PROMIN 2004, y un tercer nivel de análisis donde conformamos conglomerados conjuntando todas las dimensiones, igual sólo para el PROMIN 2004.

El Capítulo III corrió a cargo primordialmente del Dr. Ragueb Chain, quien contó con la ayuda de dos estudiantes de sociología de la UV: Naty Huerta y Domingo Balam Martínez. El capítulo nos permite una aproximación a los mecanismos de distribución del gasto que se llevan a cabo como resultado de los procesos de evaluación y de asignación de recursos. El trabajo realizado nos permite observar los montos solicitados, contrastarlos con los montos asignados y con los procesos de ejercicio del gasto. Es una manera de aproximarnos a los impactos del PROMIN.

Las conclusiones y recomendaciones fueron recopiladas y redactadas por Miguel Angel Casillas y Romualdo López.

## AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación fue posible gracias a la gentil invitación que nos hizo la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Superior. La confianza depositada por las autoridades educativas en mucho se debe al trabajo profesional realizado en la primera evaluación externa del PROMIN, entonces coordinada por la UAM-A, y, por supuesto, a las gestiones del Mtro. Juan Martín Martínez Becerra, Director de Desarrollo Institucional, y del Mtro. José Fernando González Sánchez, Director General de Educación Superior para Profesionales de la Educación.

El Mtro. Juan Martín Martínez y todos sus compañeros en la Dirección de Desarrollo Institucional mantuvieron siempre una cordial actitud de cooperación y apoyo para nuestro trabajo de investigación; para ellos, la evaluación externa representó siempre una prioridad no sólo en términos del estricto cumplimiento de sus obligaciones como funcionarios públicos, sino por el interés de ver (a través de una mirada externa) los resultados de su propio trabajo.

La coordinación interinstitucional entre la SEP, la UAM-A y la UV representa un arduo trabajo en el que participaron muchas personas. Agradecemos la colaboración del subsecretario de Educación Superior, Dr. Julio Rubio Oca, del Dr. Raúl Arias Lovillo, Rector de la Universidad Veracruzana, del Dr. Adrián de Garay, Rector de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana, así como también agradecemos a sus colaboradores y funcionarios. La coordinación interna de nuestro equipo de trabajo y los vínculos interinstitucionales fueron desarrollados con amplia responsabilidad por la Lic. Karla Valencia, académica del Instituto de Investigaciones en Educación de la UV.

El convenio estuvo radicado en la Universidad Veracruzana. Agradecemos a su Abogado General, Dr. Enrique Córdoba del Valle, su Secretario de Administración y Finanzas, Lic. Víctor Aguilar, así como a sus respectivos equipos de trabajo, el conjunto de procesos de administración que hicieron posible esta evaluación externa. Los trabajadores administrativos del Instituto de Investigaciones en Educación siempre tuvieron al respecto de este trabajo una actitud de amplia solidaridad.

Este reporte es resultado de la cooperación y el trabajo de muchos colegas y compañeros. Colaboraron como ayudantes de investigación la Lic. María Dolores Moreno Islas (UAM-A) y la Lic. Alejandra Alvarado Hernández (UAM-A), nuestros estudiantes de sociología Naty Huerta Ferrari (IIE-UV) y Domingo Balam Martínez (IIE-UV). Participaron en las tareas de gestión y administración la Lic. Karla Valencia (IIE-UV) y la Lic. Gabriela Austria (IIE-UV); en la edición final el Lic. Héctor Merino (IIE-UV). Mención especial merecen el Ing. Pedro Bravo y el Lic. Alan Pérez (IIE-UV), quienes desarrollaron el sistema de captura, mantuvieron en línea, recolectaron y construyeron la base de datos del cuestionario electrónico que aplicamos; el Ing. Bravo construyó también el sistema de captura que sirvió de base al trabajo que exponemos en el Capítulo III.

El equipo de investigación estuvo integrado por la Mtra. Lilia Pérez Franco y el Dr. Romualdo López Zárate del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco; por la EE. Nancy Jácome, el Dr. Ragueb Chain y el Dr. Miguel Casillas del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana.

Agradecemos la colaboración de los directivos de las escuelas normales que tan amablemente participaron proporcionándonos información fundamental para la presente evaluación.

# **CAPÍTULO I**

## **Un balance del diseño e implementación formal del Programa de Mejoramiento Institucional de las Normales (PROMIN), a través de las Reglas de Operación de los años 2002, 2003, 2004**

**María Lilia Pérez Franco**

María Dolores Moreno Islas  
Alejandra Alvarado Hernández



# I. UN BALANCE DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN FORMAL DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS NORMALES (PROMIN) A TRAVÉS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS AÑOS 2002, 2003, 2004

## INTRODUCCIÓN

**E**N 1996 SE INICIA la reforma integral de la educación normal mediante el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN), cuyo principal objetivo fue que las escuelas normales cumplieran cabalmente con los objetivos de formar a los nuevos docentes de educación básica, para hacerlos capaces de enfrentar con calidad las demandas de educación de las nuevas generaciones, contribuyendo así al desarrollo de una educación suficiente, eficiente y con equidad para todos.

Dentro de las seis líneas generales<sup>1</sup> de trabajo del PTFAEN, orientadas a favorecer el logro del perfil deseable de egreso de los estudiantes normalistas, destaca la tercera línea de trabajo, referida al “Mejoramiento de la gestión institucional”. Por mejoramiento se entiende la necesidad de transformar y fortalecer los procesos claves de la organización y el funcionamiento de las escuelas normales. Dichas escuelas, en el contexto del Programa Nacional de Educación (ProNae) 2001-2006, transitaron hacia el estatus de Instituciones del Sistema de Educación Superior. Esto hizo indispensable que cada escuela normal, a partir de su realidad específica, realizara un ejercicio de reflexión colegiada sobre sus prácticas educativas, identificara los aspectos que favoreciesen u obstaculizaran el cumplimiento de su misión y definiera su propia ruta de mejoramiento continuo. El objetivo fue generar modalidades de trabajo articuladas sobre la base de la participación, compromiso y corresponsabilidad de los actores directos y orientados por las líneas de acción del PTFAEN.

---

1. Transformación curricular; actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente; mejoramiento de la gestión institucional; regulación del trabajo académico; evaluación interna y externa, y regulación de los servicios de educación normal.

En el contexto de esta política educativa se suscribió el **Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas** (PROMIN), cuyo objetivo central fue incidir en el diseño y la operación de la gestión académica, a través de formas participativas de las comunidades en los asuntos de la institución. Para elevar la calidad de la formación inicial de los futuros docentes de la educación básica, se propuso superar la imagen de la gestión como sinónimo de administración burocrática de procesos contables y de tareas diversas, sin relación entre quienes las llevan a cabo. El programa se propuso mostrar y convencer a la comunidad normalista de que la planeación institucional es una herramienta fundamental para dirigir los cambios académicos y organizativos propios del presente. La participación directa de las comunidades en el desarrollo de proyectos institucionales se consideró como la estrategia principal para fomentar el trabajo en equipos, generar redes, pensar en conjunto y llegar a acuerdos reconociendo la diversidad como parte sustantiva de un proyecto común.

El PROMIN formó parte de una política pública orientada a transformar el ambiente físico de las normales, las prácticas de sus actores, y a elevar la calidad de la enseñanza y el perfil de sus egresados. Lo novedoso de su estrategia operativa fue poner a “concurso” una bolsa con insumos adicionales para financiar o complementar proyectos de infraestructura y, fundamentalmente, proyectos académicos que incidieran en el desarrollo de una docencia más orgánica. Además, se propuso fortalecer la autonomía de las escuelas para formular proyectos y administrar recursos con base en decisiones colectivas, lo cual implicó cumplir con el diseño de un programa de planeación, hacer un seguimiento de los procesos y los productos, aceptar la evaluación interna y externa de las propuestas de gestión y aceptar el apoyo y asesoría de las autoridades estatales y federales.

Este programa buscó articular las diferentes acciones que la **Secretaría de Educación Pública** (SEP) había venido desarrollando para fortalecer a las instituciones normalistas. Se trata de un programa sujeto a reglas públicas de operación, que contienen una serie de lineamientos y normas que establecen bases operativas para incidir en la calidad de la formación docente, mediante acciones y proyectos que, de manera conjunta, propongan y aprueben todos los actores de cada escuela (directivos, docentes, alumnos y personal de apoyo). El esfuerzo no se redujo al presente; la pretensión de fondo de esta política fue hacer posible el diseño de una gestión de corto, mediano y largo plazo.

Es importante destacar que el PROMIN no sustituyó los recursos adicionales que el Gobierno Federal había otorgado a los planteles dentro de la línea de *Mejoramiento y rehabilitación a la planta física y el equipamiento de las escuelas normales* del PTFaEN. Por ello, los recursos otorgados por el PROMIN fueron adicionales al presupuesto regular que destinan las autoridades educativas, estatales o federales, para el funcionamiento de cada una de las escuelas normales. Dichos recursos se canalizaron a atender las líneas de desarrollo y/o de acción orientadas a los planes y programas de estudio, al desarrollo profesional de la planta docente, del personal de apoyo y del equipo directivo, y a la formación complementaria de los estudiantes, siguiendo los criterios establecidos de



temporalidad y de distribución en las reglas de operación, las cuales se publican en el Diario Oficial de la Federación.

A tres años de su aplicación –y habiendo concluido prácticamente con sus objetivos antes de ser formalmente incorporado al Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN),<sup>2</sup> a partir de la reforma a la Ley General de Educación que reubicó a las Escuelas Normales en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC)–, es posible hoy, evaluar no sólo sus resultados, sino la pertinencia y eficacia de las estrategias formales diseñadas para cumplir con su cometido. El presente capítulo da cuenta, en un primer apartado, de los objetivos del PROMIN y de la coherencia interna de tales objetivos con las reglas formales para la operación del programa. Compara las estrategias diseñadas para cada ciclo de aplicación, destacando las variaciones de las mismas de un año a otro y mostrando la pertinencia o no de dichas variaciones. En un segundo punto refiere las estrategias de acompañamiento orientadas hacia las instituciones para la comprensión del sentido de la política y las rutas de su implementación. Un tercer apartado describe algunos de los avatares y resultados observables a partir de los documentos evaluados que las instituciones normalistas elaboraron en el proceso que representó participar en un programa que intentó modernizar la gestión de instituciones que, por definición, nunca fueron autónomas y que, históricamente, han estado sometidas al centralismo gremial y político del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).<sup>3</sup>

Finalmente, se hace un breve balance de las transformaciones logradas por el PROMIN y su posible influencia en el nuevo estatus de las escuelas normales como instituciones de educación superior a partir de la reforma de enero de 2005, que incorpora a las Escuelas Normales al subsistema de educación superior a través de la creación de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE). (<http://ses4.sep.gob.mx/somos/f8.htm>)

---

2. En enero de 2005.

3. Informe Final de la Tercera Etapa de Evaluación del PROMIN (ASU, 2003: 18).



## I.I LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROMIN

**L**OS PROGRAMAS DE POLÍTICA pública emprendidos por el Gobierno Federal, por ley tienen que dar a conocer públicamente sus objetivos y procedimientos a través del Diario Oficial de la Federación.<sup>4</sup> Para el caso del PROMIN, la publicación en este medio del conjunto de lineamientos se conoce formalmente como las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Normales, y constituye el inicio formal del Programa. Este capítulo tiene como propósito analizar en detalle la estructura y variaciones de los tres documentos correspondientes a los años de su aplicación.

Si bien las reglas de operación no enuncian la obligatoriedad de las Escuelas Normales de participar en el programa, un primer aspecto a considerar es que el diseño del mismo tuvo como intención expresa, incidir en la transformación de una concepción de gestión centrada en los directivos, considerados como personal administrativo, y los acuerdos entre estos y las autoridades educativas estatales. El PROMIN intencionadamente planteó la necesidad de involucrar a las comunidades normalistas en el diseño de

---

4. Conforme al Artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9, 12, 14, 17, 20, 25 y 27 de la Ley Federal de Educación; 7 y 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 1º. Fracción 1, 6, 8, 9 y 14 fracción I y IV de la Ley General de Desarrollo Social, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; en el Programa Nacional de Educación 2001-2006; en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal; en el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las escuelas normales; en los Artículos 1, 25, 49, 50, 51, 52 y 53 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, y en los Acuerdos por los que se expiden los Criterios Generales para la elaboración y las modificaciones a las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal correspondiente de los Programas Gubernamentales. Dichas reglas de operación deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictaminadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a efecto de que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que se obtengan la autorización y el dictamen respectivos.

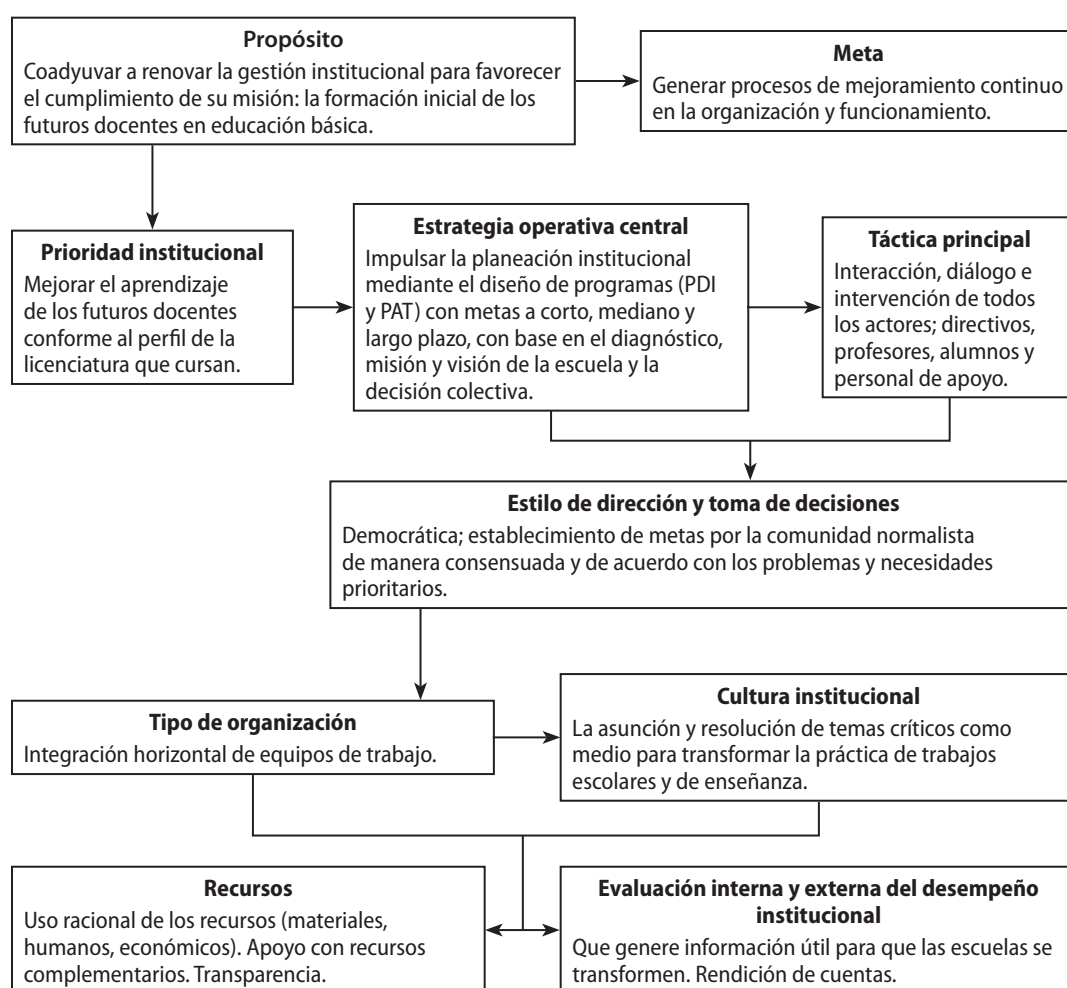
estrategias de gestión al servicio de la vida académica de las instituciones, de manera tal, que reflejaran la dinámica “real” y cotidiana del trabajo académico existente en ellas. De esta forma, paulatinamente todas debían incorporarse al proceso. De un total de 273 escuelas normales públicas, para el ciclo 2002 participaron 203, y para los siguientes dos aumentó a 218, cubriendo el 79.8% (ver Anexo I.1)

En suma, el PROMIN constituye un modelo de enseñanza y aprendizaje en torno a estrategias modernizadoras de gestión dentro de comunidades con prácticas ya existentes y con diversos niveles de desarrollo. Este es un aspecto importante a considerar en la evaluación general de sus logros. No se trata de grupos que nacen con un modelo, sino de una reforma cuyos alcances pueden ser sólo adaptativos. El modelo se fundó en la corresponsabilidad entre directivos, docentes, personal administrativo y estudiantes; objetivo ambicioso, pero importante de valorar para el futuro de la educación normal. El programa se convirtió, en los hechos, en una estrategia paralela al modelo centralista de gestión de recursos vigente históricamente en estas instituciones educativas. Aquí radica una de las vetas más jugosas del balance de su operación. ¿Hasta qué punto permeó y transformó las prácticas previas? Para construir respuestas posibles a esta interrogante, analizaremos primero las estrategias públicas implementadas por el programa. ¿Fueron claras y coherentes con los objetivos?

### I.1.1 LA ESTRUCTURA GENERAL DEL PROMIN Y SUS VARIACIONES A LO LARGO DE TRES CICLOS DE OPERACIÓN

Como punto de partida es conveniente considerar el mapa general del programa, para conocer las coordenadas y los objetivos de tal intervención política, su complejidad y sus alcances (Diagrama I.1.1).

Diagrama I.1.1. Mapa general del PROMIN.



Fuente: Tomado del cuadro de Enfoques del PROMIN en Dirección General de Normatividad-Secretaría de Educación Básica y Normal-Secretaría de Educación Pública [DGN-SEByN-SEP], 2003b.

### I. I. I. I FASES DE OPERACIÓN DEL PROMIN

La operación del PROMIN para cada año se llevó a cabo en cuatro fases (Tabla I.1.1).

**Tabla I.1.1. Fases anuales del PROMIN.**

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Diseño, difusión y promoción del Programa que comprendió la publicación de la convocatoria, la difusión de características, beneficios, compromisos. Convenio de Colaboración Interinstitucional (Federal-Estatal), incluyendo objetivos y metas. Total de recursos asignados a la entidad, periodo de vigencia, comprobación, mecanismos de transferencia, criterios de aplicación y comprobación. Inscripción voluntaria al programa y Curso Taller para la implementación del programa.	Capacitación para la operación y asesoría durante el desarrollo del PROMIN. Se impartió a equipos técnicos estatales, miembros de las escuelas normales y a Comités Dictaminadores estatales. Además, asesoría y actualización continua a las escuelas.	Elaboración del PDI y PAT en las escuelas normales, realizado mediante un análisis colegiado y con base en el diagnóstico y la selección de prioridades. Esto incluyó el presupuesto de proyectos y acciones, y la elaboración de una agenda de trabajo para el seguimiento.
<b>Fase 4. Dictaminación. Reglas e Instancias participantes en el proceso de operación y selección</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría de Educación Básica y Normal (SEByN)</li> <li>• Dirección General de Normatividad (DGN)</li> <li>• Secretaría de Educación Estatal</li> <li>• Escuelas Normales</li> </ul>		

Fuente: Tomado del cuadro de Enfoques del PROMIN en DGN-SEByN-SEP, 2003b.

#### § FASE I

Formalmente, el PROMIN se puso en marcha con la publicación de las tres convocatorias anuales y sus objetivos en el Diario Oficial de la Federación. Las instancias participantes en el proceso de selección durante los tres años del programa fueron: la autoridad educativa federal, la autoridad educativa estatal y las escuelas normales.

- Como autoridad educativa federal e instancia normativa, la **Secretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN)** asignó a la **Dirección General de Normatividad (DGN)** para la coordinación del Programa. Sus funciones principales fueron:

- a) Definir lineamientos y orientaciones generales para la planeación, operación, seguimiento y evaluación del Programa.
- b) Establecer criterios para la distribución de los recursos.

- c) Promover la participación de las entidades federativas.
- d) Informar a las autoridades educativas estatales sobre la estrategia de instrumentación del Programa, así como los criterios específicos de asignación y los procedimientos para el ejercicio y comprobación de los recursos.
- e) Emitir lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación del PDI y PAT.
- f) Capacitar y asesorar a los equipos técnicos estatales para la instrumentación del Programa y diseñar estrategias para el apoyo continuo en la actualización de los cuadros directivos y técnicos de las escuelas normales y del personal involucrado en la operación. (Poder Ejecutivo Federal, 2002; 2003 y 2004)
  - La promoción del desarrollo del PROMIN en las escuelas normales públicas de las entidades federativas, estuvo a cargo de las **Secretarías de Educación Estatales** o su equivalente. Fueron asignadas como las instancias ejecutoras y garantes de la correcta administración y aplicación de los recursos asignados. Entre sus actividades centrales podemos señalar:
    - a) Convocar por escrito a las escuelas normales para participar en el programa, especificando fechas, requisitos y lugares para la entrega de la documentación solicitada. Las reglas de operación estarán disponibles en el Diario Oficial y en sitios de Internet de la SEP (<http://www.sep.gob.mx> y <http://normalista.ilce.edu.mx>).
    - b) Realizar las gestiones ante la Subsecretaría de Educación Pública para que las escuelas normales de la entidad sean consideradas en el Programa.<sup>5</sup>
    - c) Prever las condiciones organizativas, logísticas y operativas para la coordinación, desarrollo, seguimiento y evaluación del Programa.
    - d) Garantizar el eficiente ejercicio de los recursos.
    - e) Cumplir en tiempo y forma con lo estipulado en el convenio interinstitucional para el ejercicio y comprobación de los recursos.
    - f) Brindar apoyo y asesoría técnica a los directivos de las escuelas normales para la formulación del PDI durante y después del proceso de selección, a la vez que durante se ejecución y evaluación.
    - g) Signar convenios con las escuelas públicas beneficiadas, en los que se estipulen los compromisos que adquieren dichas instituciones para cumplir con las acciones y metas establecidas en su PDI y PAT, así como para el ejercicio y comprobación de los recursos asignados. (Poder Ejecutivo Federal, 2002; 2003 y 2004)
  - Las **escuelas normales** participaron por pleno derecho a través de sus comunidades administrativas y académicas. Los requisitos a cumplir para participar en el proceso de selección fueron:
    - a) Ser institución pública que ofreciera licenciaturas en educación normal.
    - b) Solicitar por escrito su participación en el Programa.

---

5. La manifestación, por escrito, de aceptación de la escuela normal a participar en el Programa y la firma del convenio interinstitucional respectivo.

- c) Elaborar y entregar su Programa de Desarrollo Institucional (PDI), el cual concrete objetivos de gestión académica y administrativa y desarrollo sostenido de planes y programas de trabajo a corto, mediano y largo plazo.
- d) Elaborar y entregar un Programa Anual de Trabajo (PAT), donde se concrete la programación de proyectos, acciones y/o actividades específicas a desarrollar durante un periodo anual de trabajo. (Poder Ejecutivo Federal, 2002; 2003 y 2004)

Cada una de las escuelas seleccionadas adquirió una serie de compromisos, tales como:

- a) Instrumentar y evaluar un PDI y un PAT.
- b) Firmar un convenio de desempeño.<sup>6</sup>
- c) Rendir los informes programáticos presupuestarios sobre proyectos, acciones y actividades específicas apoyadas con los recursos del Programa y su impacto en la calidad educativa.
- d) Brindar facilidades a las autoridades educativas y federales con el fin de que verifiquen los avances en la instrumentación del PDI y PAT.
- e) Cumplir con los objetivos, criterios y procedimientos establecidos.
- f) El incumplimiento de los compromisos será motivo de suspensión o cancelación de los recursos.

El control y vigilancia para la correcta asignación y aplicación de los recursos del Programa, así como para evitar la duplicación de iniciativas en una misma escuela normal, se ejerció a través de acciones coordinadas entre distintas instancias: la Secretaría de Educación Pública, las autoridades educativas de las entidades federativas, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las contralorías estatales o sus equivalentes.

---

6. Para garantizar un buen desempeño, los directivos se comprometen a fomentar la prevalencia de un carácter pedagógico para enriquecer y orientar los proyectos de mejora; ejercer un liderazgo académico de compromiso y responsabilidad; reconocimiento de los docentes como protagonistas y autores de la transformación escolar; promover estrategias y garantizar los espacios que favorezcan la participación, comunicación y construcción de los instrumentos institucionales; permitir y fomentar el trabajo compartido, la crítica, la toma de decisiones y una cultura de planeación, evaluación y rendición de cuentas. Los profesores adquieren el compromiso de asumirse como protagonistas de la transformación; reconocer su responsabilidad; contribuir en la construcción de propuestas innovadoras en la formulación, ejecución y evaluación del PDI y PAT, y reconocer a la planeación y a la evaluación como medios para mejorar las prácticas educativas y para la rendición de cuentas. El personal de apoyo se obliga a reconocer su contribución en la formación inicial de los futuros docentes, a mantener una comunicación constante; coadyuvar a la formulación de propuestas de intervención colectiva; participar en la formulación de los instrumentos de planeación y promover la cultura de evaluación y rendición de cuentas. Por último, los alumnos se adhieren a la formulación de propuestas para la construcción de proyectos; llevar a cabo actividades colaborativas; contribuir a la creación de instancias de comunicación que fomenten la participación; mantenerse informados de los avances y valorar el impacto del programa sobre su desempeño escolar y el de sus profesores (DGN-SEBYN-SEP, 2003b).



## § FASE 2

La segunda fase del PROMIN se cubrió con el diseño y la impartición de un taller de capacitación sobre la operación del programa. Esta actividad fue central en la implementación del programa, ya que se dirigió directamente a los funcionarios estatales, los directivos académicos y los profesores normalistas directamente participantes en el proceso cotidiano de la educación magisterial. Así, el **Taller Nacional para el Mejoramiento de la Gestión Institucional de las Escuelas Normales Públicas**<sup>7</sup> se orientó a equipos técnicos estatales y de las escuelas normales, así como a los Comités Dictaminadores estatales. Su propósito fue que los actores reconocieran, mediante un proceso de análisis, a la gestión institucional (organización y funcionamiento) como un componente estratégico en la transformación de las escuelas normales. El objetivo general fue acompañarlos, teórica y críticamente, para identificar los retos propios del cumplimiento de los propósitos educativos y de la elevación de la calidad de sus resultados.

El fomento y reforzamiento de acciones en torno a la gestión institucional y su vinculación con la enseñanza y el aprendizaje, como objetivos centrales del taller, buscó habilitar a los participantes para la identificación y precisión de una planeación institucional fundada en la construcción de acuerdos con relación a las metas y tareas planteadas para un ciclo escolar. La dinámica del taller fue presencial y su duración de una semana. Al finalizar, los asistentes asumieron el compromiso de organizar y promover, en cada una de las entidades, espacios similares de intercambio y reflexión con maestros y directores de las escuelas normales para dar inicio a la fase de planeación institucional y, posteriormente, para su puesta en marcha.

En suma, esta fase formalmente fue crucial en el diseño del programa, porque, por un lado, el acompañamiento legitimó no sólo los objetivos generales del programa, sino la pertinencia de un cambio de enfoque de la gestión institucional, que paulatinamente diera un papel protagónico a las comunidades académicas en la formulación del contenido de la gestión institucional. Que esto pasara o no en la realidad es otro tema al que nos referiremos más adelante. Por otro lado, se propuso tomar una posición pública sobre la necesidad de actualizar la concepción y el papel de la gestión en los procesos educativos, a través de una estrategia formativa de “cascada”. Parecería una fase menor, sin embargo, fue la que estratégicamente involucró y generó las condiciones de participación de todas las instancias legalmente involucradas.

---

7. En la emisión del PROMIN de 2002 el taller se impartió del 29 de abril al 03 de mayo. Para la emisión de 2003 fue del 31 de marzo al 04 de abril, y para el 2004 fue del 09 al 13 de agosto.

§ FASE 3

Más allá de lo que cada escuela normal participante deseara realizar en el ciclo escolar correspondiente, lo que esta fase planteó fue enseñar una manera de formalizar estos objetivos. Esta etapa comprendió la elaboración del **Programa de Desarrollo Institucional (PDI)** y del **Plan Anual de Trabajo (PAT)** en el marco de la reflexión realizada tanto a nivel nacional como estatal. Ambos documentos fueron la base sobre la que el Comité Dictaminador analizó si la gestión de la escuela participante podía beneficiarse con los recursos del PROMIN. Es importante mencionar que anteriormente las escuelas normales no tenían la obligación de elaborar una planeación institucional, por lo que la mayoría se regía por los planes y programas de estudios elaborados por la SEP; por tanto, es en este esfuerzo de planeación donde radica la importancia del PROMIN.

La intención fue que el PDI expresara un proceso colectivo de planificación, que tuviera un referente común, un conocimiento de los propósitos educativos y de la situación actual por parte de la comunidad normalista, para promover el mejoramiento de la formación de los estudiantes normalistas como una responsabilidad compartida a través de la definición de metas comunes. El PDI es el instrumento donde las instituciones normalistas plasmaron durante tres años las metas a corto, mediano y largo plazo para el cumplimiento de su misión y para el mejoramiento de sus funciones educativas.

Tres aspectos fueron relevantes en el PDI. Primero, el diagnóstico de las necesidades de mantenimiento y rehabilitación de instalaciones y de los beneficios que representarían en el mejoramiento del trabajo académico; segundo, las acciones que significarían una contribución directa al fortalecimiento de los procesos de enseñanza aprendizaje; y tercero, la formulación de iniciativas que garantizarán el buen uso, aprovechamiento y conservación de las instalaciones educativas. Para lograrlo, el PDI debió integrar los siguientes componentes básicos:

- a) Explicitar la tarea fundamental de la escuela normal, la cual debía tener como base la misión establecida en el Artículo 3º Constitucional, la Ley General de Educación y los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio nacionales.
- b) Incluir el diagnóstico de la situación actual de la escuela normal con respecto a los resultados educativos.
- c) Fundamentar los objetivos y metas en el diagnóstico de la situación actual y en las prioridades educativas que establezca la escuela normal.
- d) Establecer periodos de corto, mediano y largo plazo para alcanzar los objetivos y metas planteados.
- e) Plantear estrategias que abarcaran diferentes ámbitos de la gestión de la escuela normal, tomando como eje articulador el mejoramiento del proceso formativo de los futuros docentes de educación básica.
- f) Incluir programas, proyectos y/o acciones congruentes con las prioridades, objetivos y metas establecidas.

g) Plantear estrategias de seguimiento y evaluación de los avances en los proyectos y acciones propuestas.

h) Indicar responsables de los programas, proyectos y/o acciones. (ver Anexo I.2: 2)

Por su parte, el PAT fue el instrumento de programación y ejecución anual que incluyera de manera precisa las metas, el ordenamiento y articulación de las acciones y/o actividades específicas que tenían que ser realizadas por la escuela normal en el corto plazo (un año); de manera tal que permitieran el logro de los objetivos y el desarrollo de los programas y proyectos establecidos en el PDI. Asimismo, se establecen los periodos de realización y se precisa quién o quiénes (personas, equipos de trabajo, comisiones) serían los responsables de llevar a cabo las tareas específicas y los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros) que se emplearían para el desarrollo de lo programado. Además, representó la base para calcular el costo de las acciones, establecer prioridades de gasto y distribuir los recursos al incluir las formas y momentos para el seguimiento y la evaluación de las acciones, mismas que darían cuenta de los avances obtenidos por la escuela normal.

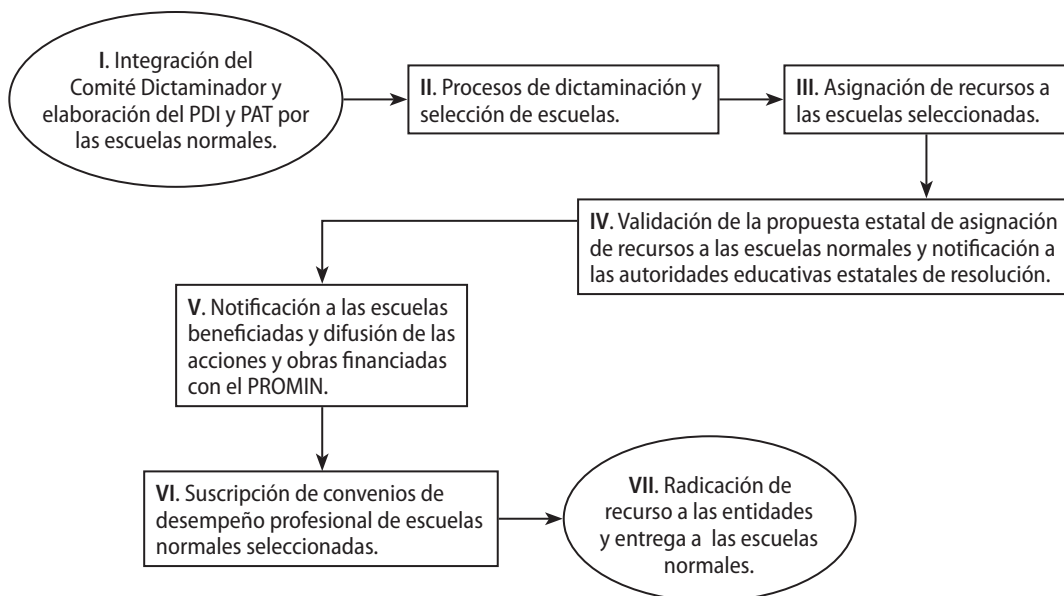
El PAT, fue el referente principal para organizar y verificar la realización de las acciones orientadas a elevar la calidad y el fortalecimiento institucional, proporcionando información útil para la evaluación interna del PDI y para la elaboración de los informes técnicos y financieros que las escuelas normales participantes debieron presentar a la autoridad educativa estatal, de conformidad con las Reglas de Operación del PROMIN. Para su elaboración, se tuvieron que considerar las líneas de acción y los rubros contemplados a los que se canalizarían los recursos del PROMIN (ver Anexo I.2: 3)

Una vez elaborados estos documentos (PDI y PAT) se presentaron a dictaminación, para que en caso ser aprobados y avalados por los comités evaluadores fueran el garante de los compromisos adquiridos y de los recursos asignados.

#### § FASE 4

Una dimensión relevante en el diseño e implementación del PROMIN fue sin duda la evaluación, como condición para la asignación de recursos. Con el fin de establecer criterios para guiar y homologar la toma de decisiones de los Comités Dictaminadores Estatales, la SEP y la DGN elaboraron y distribuyeron una serie de documentos que titularon *Criterios para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN* (Diagrama I.1.2). Dichos documentos corresponden a cada una de las emisiones del Programa y presentan, por tanto, algunas modificaciones que permiten observar la forma en que se solucionaron algunos de los problemas que se presentaron en la implementación del programa. A continuación se da cuenta de aquellos aspectos que se mantuvieron y los que cambiaron a lo largo de tres años de operación.

**Diagrama I.1.2.** Procedimiento general para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN.



Dentro de la dinámica formal de operación del PROMIN, la selección de las escuelas normales y la asignación de los recursos estuvo a cargo del **Comité Dictaminador** constituido por la Secretaría de Educación Estatal y la Coordinación Estatal del PROMIN creada en cada una de las entidades para tal fin. La función principal de dicho Comité fue analizar los documentos de planeación que las instituciones normalistas presentaron y emitir un dictamen sobre su viabilidad técnica. En un segundo momento, se asignaron los recursos financieros que apoyaron la instrumentación de los proyectos y acciones formuladas (ver Anexo I.2: 3-4).

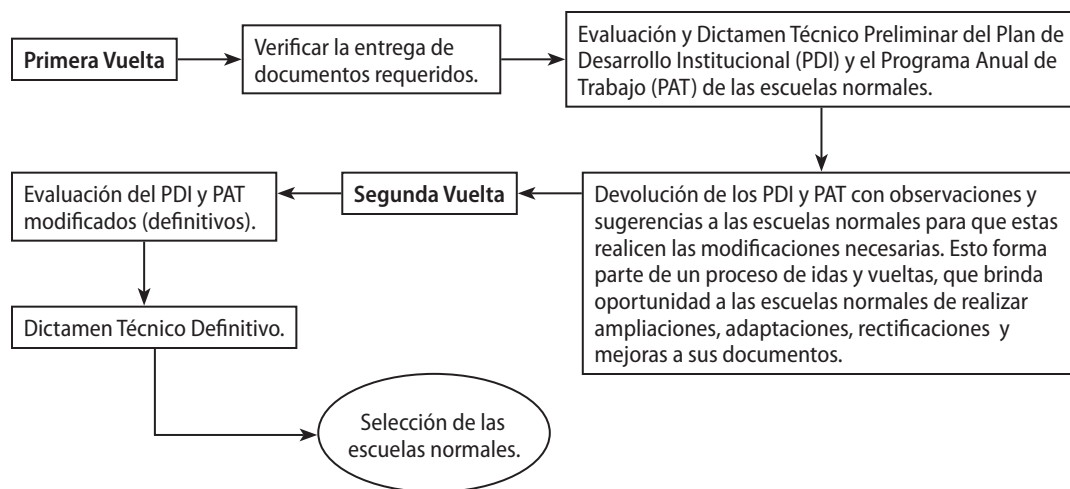
En la integración de este grupo de trabajo fue importante el carácter académico, sin restarle importancia a las capacidades de evaluación administrativa y presupuestal. Se buscó asegurar que los criterios de trabajo en el desarrollo de las tareas fueran la objetividad, la equidad y la transparencia. La permanencia de las personas designadas a este Comité durante el periodo que abarcara el proceso de dictamen, selección y asignación de recursos, fue un requisito indispensable para dar continuidad al proceso de revisión y análisis de los ejercicios de planeación de las instituciones.

Consecuentemente, fue importante que el Comité Dictaminador asegurara que las acciones planeadas y presentadas en los documentos, mostraran objetivamente los posibles impactos en el funcionamiento del plantel en varias dimensiones. De forma particular, en lo que se refiere a generar condiciones que estimulen el trabajo académico en los espacios educativos susceptibles de mejoramiento; los alcances de las acciones para

garantizar el buen uso, aprovechamiento y conservación de las instalaciones educativas, así como la congruencia y viabilidad de las acciones orientadas a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Un dato interesante en esta fase de evaluación y selección es que en la práctica se realizó en dos vueltas. La finalidad fue ofrecer a las escuelas normales la oportunidad de reformular sus instrumentos de planeación, con base en las recomendaciones que el Comité Dictaminador les hiciera como resultado de la primera evaluación de los documentos (Diagrama I.1.3).

**Diagrama I.1.3. El proceso de evaluación: Adaptaciones operativas.**



Una vez concluido el proceso de selección de las escuelas normales, el Comité aprobó la asignación de los recursos a través de un análisis detallado del PAT. Dado que los recursos del PROMIN representaban recursos adicionales para apoyar el desarrollo de algunos proyectos y acciones relevantes, fue conveniente que el Comité Dictaminador determinara los que sí podían ser financiados, realizando una selección de aquéllos que, entre otras cuestiones, representaban una importante contribución al desarrollo de condiciones propicias para el trabajo académico y, por ende, para el logro de los propósitos educativos de la escuela normal.

Los criterios aplicados para asignar los recursos a las escuelas fueron:

- a) Las líneas de acción a las que se canalizarán los recursos del PROMIN.
- b) La contribución de los proyectos y/o acciones en el cumplimiento de los propósitos formativos de los futuros docentes.
- c) Los componentes financiables y los porcentajes que se establecen en las Reglas de Operación.
- d) El presupuesto autorizado a la entidad federativa para el desarrollo del PROMIN.

e) Las características particulares de las instituciones, las necesidades reportadas, así como los resultados del Dictamen Técnico del PDI y el PAT (ver Anexo I.2: 19-28). El Comité elaboró un reporte y una lista definitiva sobre los recursos autorizados a cada escuela normal, los que debieron entregarse a la Coordinación Estatal del PROMIN, quien se encargó de enviar a la Dirección General de Normatividad (DGN) una copia de la documentación soporte del proceso de dictaminación, selección y asignación de los recursos del Programa.<sup>8</sup> La DGN sería la responsable de validar estos procesos realizados por el Comité Dictaminador en la entidad y de emitir las recomendaciones necesarias. La DGN se obligó a informar a la SEP-Estatal sobre la resolución del proceso de validación para que, a su vez, ésta informara a las escuelas normales los resultados obtenidos.

Por último, la SEP-Estatal, la Coordinación Estatal del PROMIN y las escuelas seleccionadas firmaron convenios anuales de desempeño, comprometiéndose a cumplir con las acciones establecidas en el programa de trabajo, a partir del cual la DGN radicaría los recursos financieros autorizados a la entidad para la puesta en marcha del PROMIN en cada institución participante.

### **I. I. 2 LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROMIN PARA LOS AÑOS 2003 Y 2004**

El PROMIN está inserto en una política pública educativa que responde a un conjunto de procedimientos legales orientados a un problema específico. Se forma con un conjunto de acciones que involucra a un complejo de operadores y decisores, cuyos actos se relacionan con necesidades e intereses existentes en las escuelas normales, incluso, provenientes de fuera del sector escolar, incluyendo a todos los grupos que conforman a la sociedad (Área de Sociología de las Universidades [ASU], 2002).

A partir de la clasificación que hace Theodore J. Lowi (1964) de las políticas públicas, en relación a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada, podríamos ubicar al PROMIN dentro de una política de corte distributivo, dado que en ella tienen lugar, de forma pacífica, acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, los cuales pueden ser tratados con recursos públicos siempre divisibles; los liderazgos que surgen son temporales, desaparecen apenas se satisfacen las necesidades (Aguilar, 1992).

Desde este enfoque, es relevante observar las transformaciones que el PROMIN ha presentado a lo largo de tres años de operación a partir de su propio marco formal, es decir, de las “Reglas de Operación”.

---

8. La cual incluye la documentación general, documentación por escuela normal y documentos de trabajo interno.

**I.1.2.1 UNA MIRADA COMPARATIVA DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROMIN A LO LARGO DE TRES CICLOS DE GESTIÓN EDUCATIVA: 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005**

A partir de una revisión detallada de las Reglas de Operación del PROMIN en los tres años de su implementación, se observan modificaciones cuyo objetivo primordial fue clarificar la estructura y los procedimientos para todos los actores involucrados. Los cambios en la Fase 1 de operación, entre el primer año y los dos siguientes, se refieren al objetivo general, los objetivos particulares, el monto, la cobertura y la distribución de los recursos. Esto es comprensible, porque los años 2003 y 2004 correspondieron propiamente a un seguimiento de lo iniciado en 2002. La Tabla I.1.2 resume las variaciones.

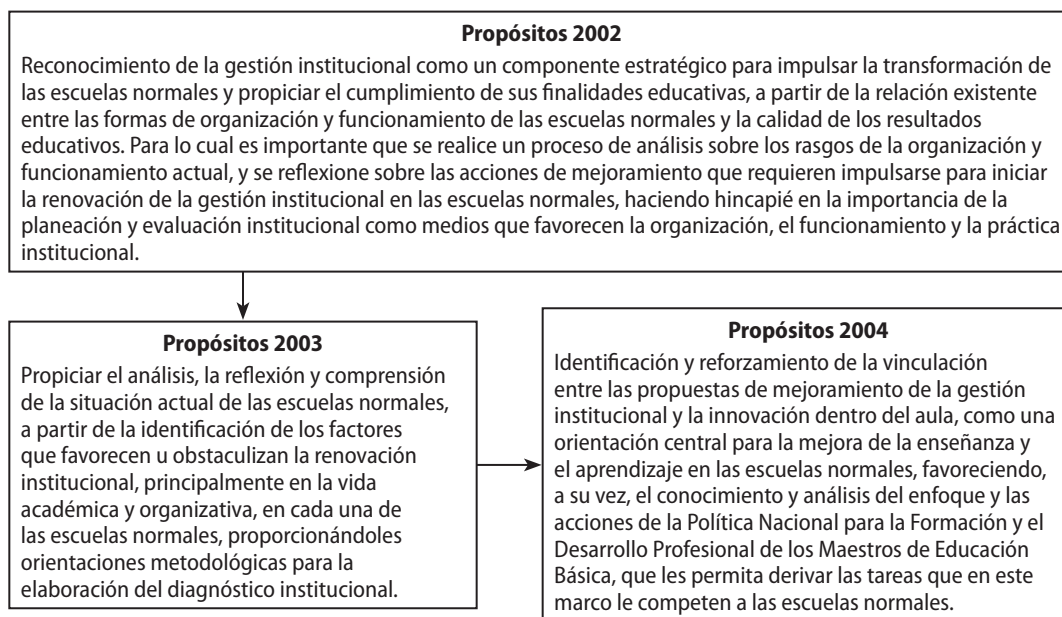
**Tabla I.1.2. Tres etapas de la implementación del PROMIN: permanencias y variaciones.**

<b>Componentes</b>	<b>PROMIN 2002-2003</b>	<b>PROMIN 2003-2004 y 2004-2005</b>
Objetivo General	Elevar la calidad de la formación inicial de los futuros docentes de educación básica, mediante el mejoramiento de la infraestructura física y el fortalecimiento de la gestión institucional.	Por medio de la gestión institucional las escuelas normales públicas se constituirán en <i>comunidades profesionales de aprendizaje</i> .
Objetivos particulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta a requerimientos de infraestructura.</li> <li>• Adaptación de espacios educativos.</li> <li>• Renovación de los procesos de organización y gestión institucional.</li> <li>• Incentivar la participación y corresponsabilidad de autoridades educativas estatales, federales, normalistas y sociales hacia el mejoramiento y conservación de los espacios educativos.</li> <li>• Elaboración y práctica de un Plan de Desarrollo Institucional (PDI).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar las condiciones propicias para que las escuelas normales cuenten con mayores márgenes de decisión e intervención para la puesta en marcha de estrategias de mejoramiento.</li> <li>• Favorecer el trabajo colectivo.</li> <li>• Directores como líderes académicos que promuevan y orienten la participación de las comunidades educativas.</li> <li>• Impulso al trabajo colegiado.</li> <li>• Fortalecer la planeación y evaluación institucional.</li> <li>• Fomentar la evaluación institucional como una práctica permanente.</li> <li>• Promover proyectos académicos innovadores y articulados.</li> <li>• Promover una cultura de rendición de cuentas.</li> </ul>
Monto global y total escuelas beneficiadas	\$ 70,000,000.00 distribuidos a 203 escuelas normales públicas.	\$ 75,000,000.00 distribuidos a 218 escuelas normales públicas.
Distribución de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al menos 60% destinado al mantenimiento.</li> <li>• 20% destinado a mantenimiento de equipo y mobiliario.</li> <li>• El resto a componentes que fortalezcan a las actividades de enseñanza-aprendizaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al menos 50% destinado a Proyectos académicos.</li> <li>• Máximo el 50% para infraestructura física (rehabilitación de instalaciones y mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario).</li> </ul>

Como es posible apreciar, las variaciones de un año a otro dan cuenta de un esfuerzo por hacer explícitos los rubros sobre los que las instituciones debían hacer énfasis en la construcción de sus documentos. En este sentido, hay un diseño más directivo en sus contenidos y en sus formas de comunicación.

En la Fase 2, los propósitos y las temáticas abordadas por cada uno de los Talleres Nacionales se fue orientando hacia la importancia, relevancia y avance de la gestión institucional, mostrando un claro esfuerzo por brindar estrategias para lograr coherencia y continuidad al trabajo en el marco de los objetivos del PROMIN (Diagrama I.1.4).

**Diagrama I.1.4.** La transformación de los propósitos en función del desarrollo del programa.



El cambio significativo fue la elaboración y publicación en los años 2003 y 2004 de una serie de cuadernos de trabajo por parte de la Dirección General de Normatividad, la Secretaría de Educación Básica y Normal y la Secretaría de Educación Pública.<sup>9</sup> La

9. La serie se compone, hasta el 2004, de ocho cuadernos: El mejoramiento de la gestión institucional en las escuelas normales (Elementos para la reflexión y el análisis); Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). Finalidades, características y estrategias de operación; El diagnóstico institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración; La planeación institucional en las escuelas normales; Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las



finalidad fue la de ser un material de apoyo, tanto en el Taller Nacional como en su reproducción a nivel estatal, que acompañó a las escuelas normales en el proceso de planeación. En este sentido, sobresalen los cuatro que contienen y detallan los principales procesos y componentes que debieran tomarse en cuenta para el cumplimiento de los lineamientos del Programa y que estuvieron presentes en la dinámica de los tres talleres:

- *El mejoramiento de la gestión institucional en las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)*. Serie: Gestión institucional, 1.
- *Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). Finalidades, características y estrategias de operación*. Serie: Gestión institucional, 2.
- *El diagnóstico institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración*. Serie: Gestión institucional, 3.
- *La planeación institucional en las escuelas normales*. Serie: Gestión institucional, núm. 4.

Las temáticas y contenidos de las lecturas, así como las conferencias y actividades complementarias, fueron variando de taller en taller a partir de los propósitos que se pretendieron en cada uno de ellos. Los contenidos y dinámicas empleados en dichos talleres se abordarán con mayor detalle en el siguiente capítulo.

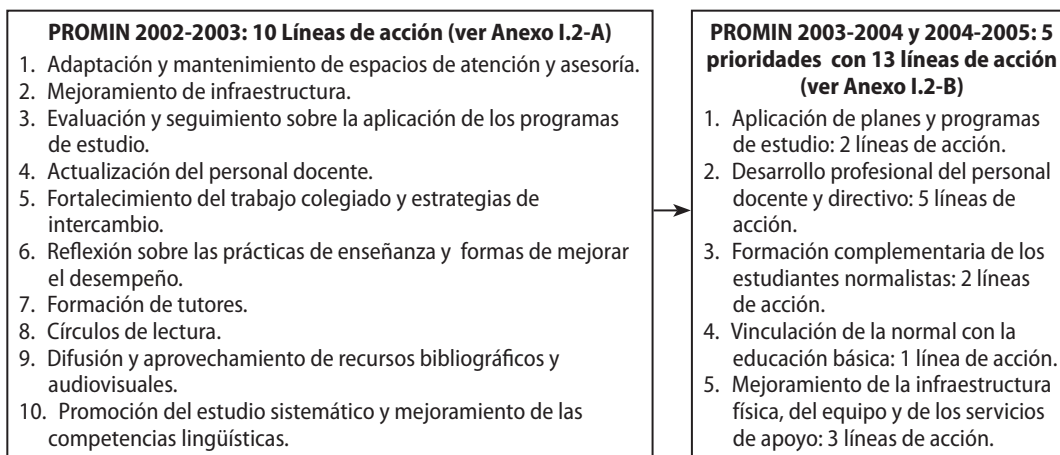
Es en la Fase 3 donde se observan los cambios más importantes en la estructura del PROMIN. Es en ésta donde se llevó a cabo la cristalización de los esfuerzos y labores realizados por los equipos de trabajo de las autoridades federales, las estatales y las escuelas normales, a través de la elaboración de los Planes de Desarrollo Institucional (PDI) y los Programas Anuales de Trabajo (PAT) de las escuelas normales. Las distintas emisiones del PROMIN debían registrar avances acumulativos en estos documentos.

El punto de partida para la elaboración de dichos documentos fue el diagnóstico institucional y las líneas de desarrollo y/o acción, así como los rubros autorizados para orientar los recursos. Al observar y comparar las líneas de acción y los rubros, puede apreciarse que fueron modificados según el planteamiento de objetivos programados para cada emisión. Mientras que para el 2002 los esfuerzos del programa estuvieron dirigidos hacia la mejora en la infraestructura, para 2003 y 2004 se observó que las líneas de desarrollo y/o acción se fijaron y agruparon a partir de cinco prioridades orientadas al desarrollo académico (Diagrama I.1.5).

---

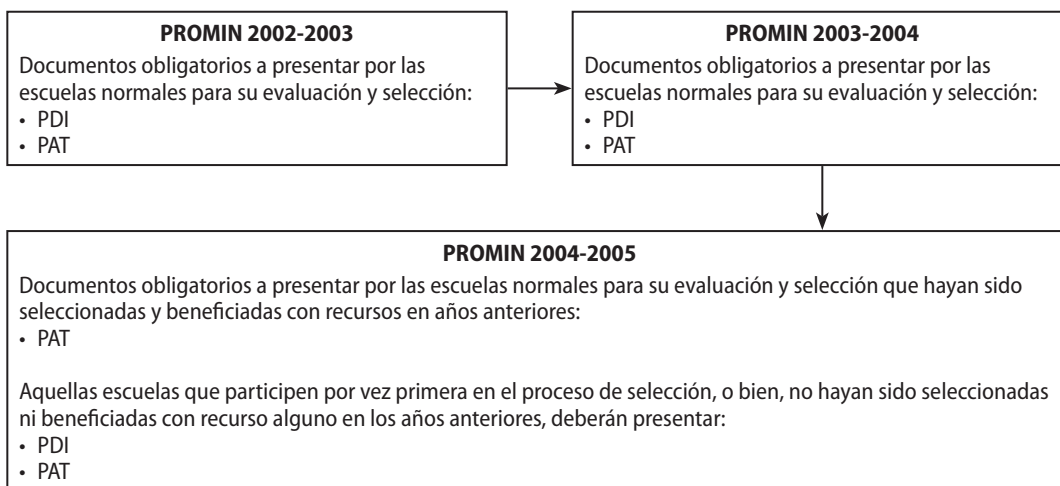
Escuelas Normales Públicas (Elaborado por la UAM-A); La preparación de las futuras educadoras. Análisis de una evaluación a estudiantes de escuelas normales (Elaborado por Marco Antonio Servín Castro); El Trabajo colegiado: su funcionamiento, sus aportes y dificultades en tres escuelas normales y Segunda evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Elaborado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México).

**Diagrama I.1.5.** Variaciones en las líneas de acción y planteamiento de prioridades.



Como resultado lógico de lo anterior y como una forma de favorecer la adaptación de los cambios efectuados en los objetivos tanto generales como particulares, para los años 2002 y 2003 fue un requisito indispensable para la selección y distribución de los recursos la elaboración de ambos documentos por cada una de las escuelas normales participantes, en tanto que, para el 2004, la presentación del PDI quedó reducida a aquellas escuelas que participaban por vez primera o no habían sido seleccionadas en años anteriores. El PAT conservó su carácter de obligatoriedad anual en cualquiera de los casos (Diagrama I.1.6).

**Diagrama I.1.6.** El Plan de Desarrollo Institucional como soporte del Plan Anual de Trabajo (ver Anexo I.3: 6-14).



### I.1.2.2 OPERACIÓN DE LA DICTAMINACIÓN, SELECCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL PROMIN

#### § EL PRIMER AÑO: 2002-2003

Para la integración de los Comités dictaminadores, en el primer año de operación del programa, las Reglas de Operación establecieron que la Secretaría de Educación Estatal y la Coordinación Estatal del PROMIN deberían considerar:

- a) Responsable estatal del Programa.
- b) Personal técnico del área de educación normal.
- c) Personal de las áreas encargadas de la infraestructura educativa, etc.
- d) Personal destacado en su labor académica en la formación de maestros de educación básica.
- e) Personal de áreas involucrado en proyectos, acciones y actividades que inciden en el mejoramiento académico e institucional de las escuelas.
- f) Personal o instancias que juzguen convenientes para garantizar el cumplimiento de las tareas encomendadas (ver Anexo I.3: 4-5).

El proceso de **evaluación, selección y dictaminación** de las escuelas normales desembocó en el *Dictamen Técnico del Plan de Desarrollo Institucional y Programa Anual de Trabajo*. La Tabla I.1.3, muestra los componentes a evaluarse en el primer año de operación del programa.

Los resultados se dieron en función de la escala siguiente: La escuela normal fue **seleccionada** si el puntaje total mínimo alcanzado fue de 21 puntos y el máximo de 26, lo que representa haber obtenido entre 81% y 100% de la puntuación. Este resultado se obtuvo de la suma del puntaje del PDI y del PAT. En contraste, si el puntaje total obtenido fue menor de 20, lo que representa un puntaje de 77%, la escuela se consideró como **no seleccionada** (ver Anexo I.3: 6-8).

Como un punto aparte, se llevó a cabo la evaluación de los proyectos presentados por las escuelas normales a partir del grado de incidencia sobre las prácticas de enseñanza, del trabajo académico de la institución y en la gestión institucional de la escuela normal. Esta evaluación no influyó en el proceso de selección, pero sí en la justificación del recurso autorizado a cada proyecto. La escala empleada fue:

- a) Si la contribución es **mínima** para la transformación de la escuela, se valoró con **1 a 3** puntos.
- b) Si representa una **considerable contribución** al mejoramiento del plantel, se valoró con **4 a 9** puntos, y
- c) Si es un proyecto, acción o actividad **fundamental** para lograr el cambio de la escuela, se le asignó el valor máximo de **10** (ver Anexo I.3: 15-21).

Los formatos empleados para dicho proceso en esta emisión fueron:

- a) Formato 1: Evaluación del Plan de Desarrollo Institucional (PDI).

- b) Formato 2: Evaluación del Programa Anual de Trabajo (PAT).
- c) Formato 3: Dictamen Técnico del Plan de Desarrollo Institucional y Programa Anual de Trabajo (Preliminar).
- d) Formato 4: Dictamen Técnico del Plan de Desarrollo Institucional y Programa Anual de Trabajo (Definitivo).
- e) Formato 5: Asignación preliminar de recursos para la implementación de proyectos y acciones del Programa Anual de Trabajo (PAT).

**Tabla I.1.3.** Componentes de dictaminación y escalas de ponderación: 2002-2003 (ver Anexo I.2-C).

Documento a evaluar	Componente	Escala de ponderación
<b>PDI</b>	1. Explicita la tarea fundamental de la escuela normal.	(2) Bien (1) Regular (0) Mal  Puntaje máximo a obtener: 16 puntos
	2. Incluye el diagnóstico de la situación actual de la escuela normal con respecto a los resultados educativos.	
	3. Fundamenta los objetivos y metas en el diagnóstico de la situación actual y en las prioridades educativas que establezca la escuela normal.	
	4. Establece periodos de corto, mediano y largo plazo para alcanzar los objetivos y metas planteados.	
	5. Plantea estrategias que abarcan diferentes ámbitos de la escuela normal, tomando como eje articulador el mejoramiento del proceso formativo de los futuros docentes de educación básica.	
	6. Incluye programas, proyectos y/o acciones congruentes con las prioridades, objetivos y metas establecidos.	
	7. Plantea estrategias de seguimiento y evaluación de los avances en los proyectos y acciones propuestas.	
	8. Indica responsables de los programas, proyectos y/o acciones.	
<b>PAT</b>	1. Incluye objetivos y metas congruentes con el diagnóstico de la situación actual y que se deriven del PDI, para resolver las problemáticas y necesidades prioritarias detectadas	(2) Bien (1) Regular (0) Mal  Puntaje máximo a obtener: 10 puntos
	2. Especifica los proyectos, acciones y/o actividades a desarrollar, detallando los periodos de realización y responsables.	
	3. Detalla los recursos (humanos, materiales y económicos) para el desarrollo de las actividades derivadas de cada proyecto, incluyendo tanto los que requieren como aquéllos con los que cuenta la escuela normal.	
	4. Desglosa las acciones específicas por proyecto programado y estima los costos que implica dicha acción o actividad.	
	5. Incluye formas y momentos para el seguimiento y la evaluación de los proyectos y actividades.	

§ VARIACIONES EN EL PROCESO DE DICTAMINACIÓN Y SELECCIÓN DE ESCUELAS NORMALES EN EL SEGUNDO Y TERCER AÑO: 2003-2004 Y 2004-2005

Para los años 2003 y 2004, la finalidad del proceso, la estructura del Comité Dictaminador, los componentes a evaluarse y los formatos empleados variaron considerablemente. Podría decirse que estos cambios atendieron la experiencia del primer año.<sup>10</sup> La intención fue facilitar y presentar de una forma más clara y detallada los aspectos a tomar en cuenta para la elaboración de los documentos, la selección de las escuelas participantes y la distribución de los recursos.

El proceso de dictaminación se definió como el elemento clave para impulsar, en las escuelas normales, *procesos y acciones* que promovieran la renovación de la gestión institucional, a fin de lograr el cumplimiento de sus finalidades educativas. A partir de las características específicas de las instituciones, los recursos económicos que otorgó el PROMIN fueron destinados para el desarrollo de proyectos estratégicos de cambio y mejora (ver Anexo I.3: 2).

A partir del segundo año, la dictaminación se formalizó aún más, como puede apreciarse en los siguientes puntos.

a) **La dictaminación como proceso: objetivos y funciones.**

- Es un proceso técnico-académico de valoración sobre la calidad de la planeación institucional de las escuelas normales.
- Permite ampliar los márgenes de autonomía de las entidades y las escuelas normales en el otorgamiento y ejercicio de los recursos, ya que, si bien la entidad federativa toma decisiones respecto a los recursos económicos autorizados de acuerdo con el dictamen emitido, son las normales quienes, al recibir estos apoyos, deciden sobre su distribución y uso. Con ello, se favorece la toma de decisiones colectivas en las que se comparten las responsabilidades y los beneficios que representan para el mejoramiento de la institución.
- Favorece la transparencia en la asignación y aplicación de los recursos ya que, por una parte, el dictamen se apega a criterios explícitos y reglas claras –co-

---

10. En el documento Criterios dictamen 2003 se menciona que algunas dificultades que se presentaron en la emisión anterior del PROMIN tuvieron relación con el hecho de que no siempre realizaron la revisión y análisis de los documentos de planeación, y destinaron los recursos quienes formalmente estaban designados como integrantes del Comité Dictaminador Estatal; en otros casos, los integrantes se dividieron el trabajo y no contaron con espacios de interlocución y consenso en los fallos definitivos. Esto se aunó a que, en muchos casos, los dictámenes contenía una puntuación técnica que no iba acompañada del sustento académico que la orientó, y no se elaboraron informes cualitativos con recomendaciones y observaciones que permitieran a las escuelas normales mejorar su planeación institucional.

nocidas de antemano por las escuelas participantes– y, por otra, se cuenta con estrategias de evaluación y difusión, en las que la diversidad de miradas de los evaluadores facilita un proceso relativamente objetivo, desvinculado de intereses particulares.

- Incorpora criterios para valorar productos (PDI y PAT), procesos (desempeño) y condiciones de las escuelas, puesto que se realiza la revisión y análisis de documentos formulados que son producto de escuelas con características propias que responden a contextos específicos.
- La evaluación intentó dar cuenta de sus aciertos a las escuelas, al mismo tiempo que señalaba aquello en lo que aún era necesario precisar para lograr el cambio planteado, proporcionando orientaciones y recomendaciones para mejorar sus propuestas de planeación institucional, en congruencia con los objetivos formativos de los nuevos docentes (ver Anexo I.3: 2-3 ).

#### b) El Comité Dictaminador

Para asegurar que los propósitos del PROMIN se cumplan, el Comité Dictaminador Estatal se conformó como un órgano ejecutivo, con carácter resolutivo y con autonomía en su juicio, sin intervención de la autoridad educativa estatal y otras instancias estatales.<sup>11</sup>

Su composición consideró los siguientes criterios:

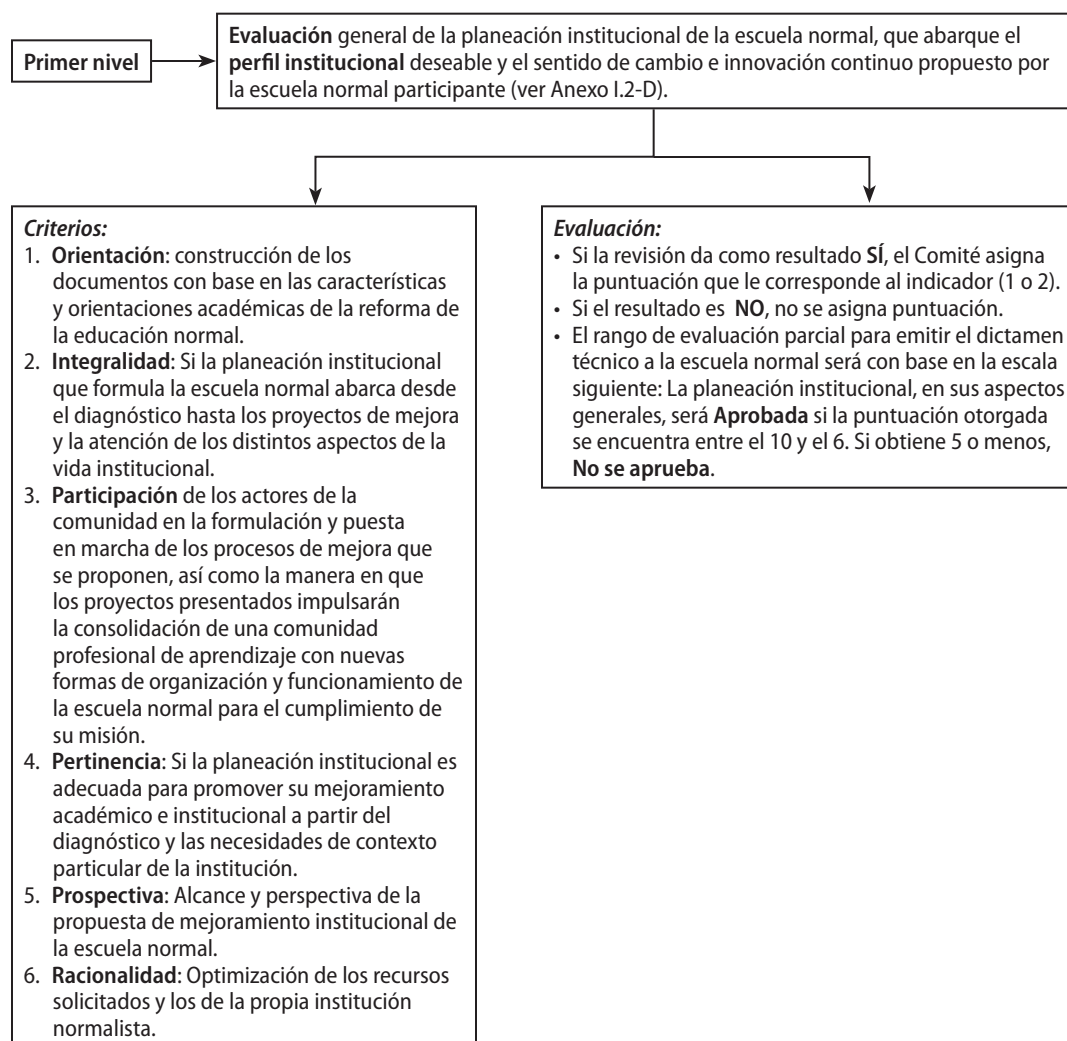
- a) Un docente de cada escuela normal pública participante; dos académicos externos invitados, así como dos representantes de la autoridad educativa estatal. El número de integrantes fue definido por la entidad en concordancia con la tarea asignada y el universo de atención, procurando que fuera un número impar, a fin de facilitar la toma de decisiones.
- b) Como mínimo, se requirieron cinco integrantes. Aunque no hubo un número máximo, pudieron integrarse a él más académicos externos y representantes de la autoridad educativa. Las únicas condiciones para los integrantes fue el compromiso obligado de participar en la totalidad de las actividades programadas, para asegurar el funcionamiento eficaz del grupo.
- c) Los integrantes del Comité podrán ser personal académico del sistema de educación pública federal o estatal y/o de instituciones educativas particulares (ver Anexo I.3: 3-4).

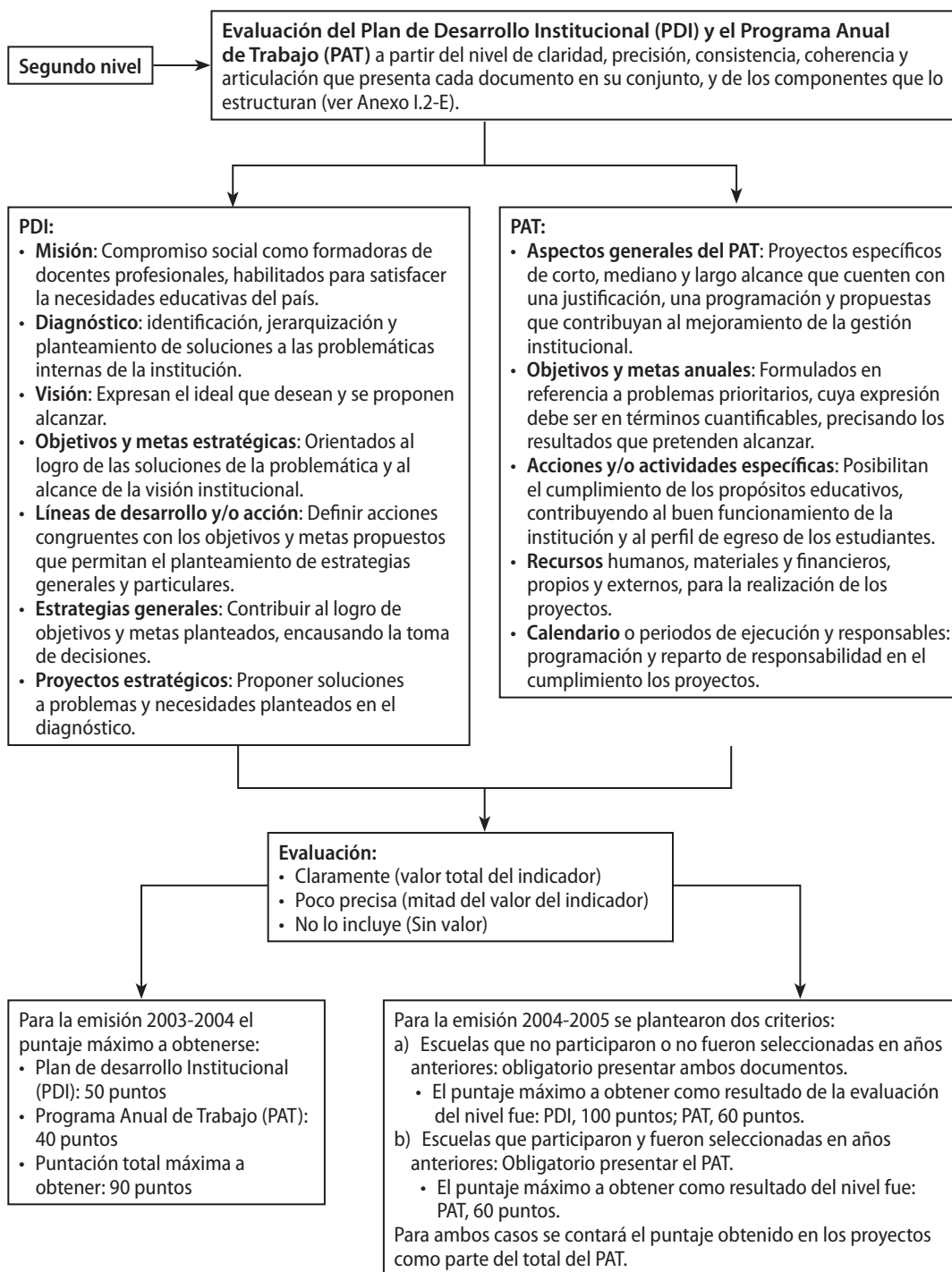
La dictaminación se llevó a cabo, en ambos periodos, en tres niveles (Diagrama I.1.7).

---

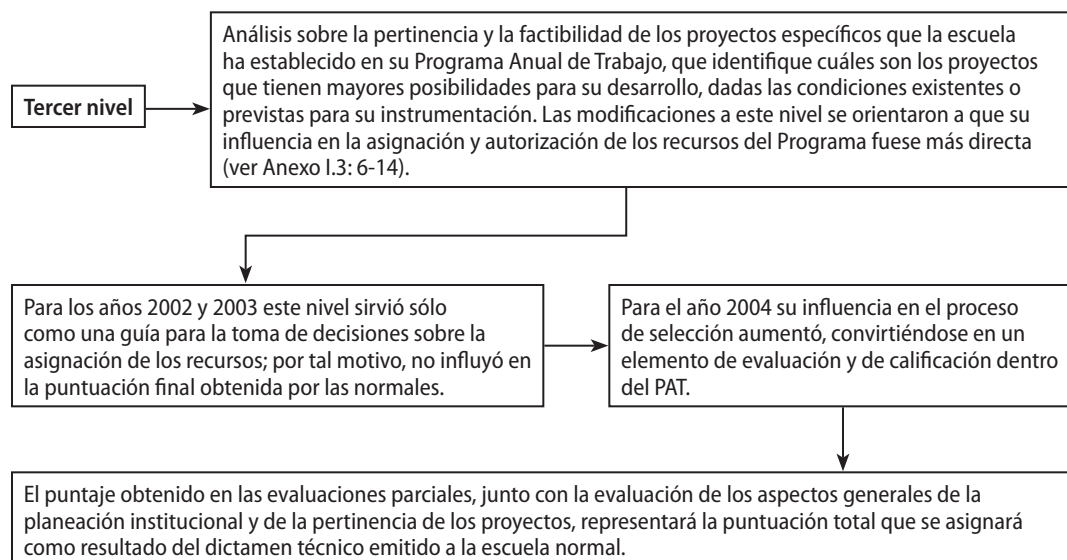
11. El *Dictamen Técnico* debería incluir las conclusiones y el resultado –cualitativo y cuantitativo– al que habría arribado después de apreciar el nivel de calidad, congruencia y consistencia que tienen los documentos que fueron sometidos a revisión y evaluación.

Diagrama I.1.7. Niveles en el proceso de evaluación: 2003-2004, 2004-2005.









El análisis sobre la pertinencia y factibilidad de los proyectos merece una descripción más detallada. En el ciclo **2003-2004**, los elementos que evidenciaban la **factibilidad** de un proyecto fueron aquellos donde la posibilidad de realizarse en los tiempos planteados y la suficiencia de los recursos considerados necesarios para ello eran viables. En tanto que la **pertinencia** remitía a la posibilidad que ofrecía ese proyecto para resolver o apoyar la solución de una o varias problemáticas, justificándose en la **contribución al mejoramiento** del proceso de aprendizaje de los alumnos y las prácticas docentes, así como una articulación con la mejora de la gestión institucional considerándose como una totalidad.

Los indicadores de pertinencia y factibilidad (Secretaría de Educación Básica y Normal-Dirección General de Normatividad-Secretaría de Educación Pública [SEBYN-DGN-SEP], 2003a y 2004a) que se establecieron para ser evaluados en los proyectos específicos fueron:

- a. Este proyecto se plantea como solución a alguno o algunos problemas o necesidades prioritarias.
- b. Este es un proyecto urgente porque se refiere a la atención de necesidades que requieren solución inmediata
- c. Se considera, en la planeación que se presenta, la utilización de las fortalezas que tiene la escuela; de manera primordial se incluye la participación del colectivo y el saber de los docentes.
- d. Los tiempos en los que se calendarizan las actividades son suficientes para lograr las metas que se proponen.

- e. Podría suponerse, de acuerdo con los datos aportados por la propia escuela en su diagnóstico, que este proyecto es la mejor o una de las mejores formas en las que podrían lograrse los cambios que se proponen.
- f. Los recursos que solicita de PROMIN se distribuyen de acuerdo a los rubros de financiamiento en los porcentajes establecidos.
- g. La planeación revisada indica que se hará un uso cuidadoso de los recursos.
- h. El proyecto es innovador, muestra creatividad y representa una acción que la escuela no realiza como parte de su funcionamiento cotidiano.
- i. Se integra en el proyecto información relevante sobre: procedimientos pertinentes, costos reales, personas claves a quienes se puede invitar a participar o consultar por su capacidad y experiencia de acuerdo al tipo de proyecto: en el área pedagógica, en lo administrativo, en la mejora y/o acondicionamiento de espacios de trabajo colectivo.

Para el período 2004-2005, los conceptos de pertinencia y factibilidad fueron los mismos que el año anterior; sin embargo, los indicadores empleados para inferir la pertinencia, la factibilidad y su contribución al mejoramiento institucional fueron más precisos, al mismo tiempo que les fueron asignadas puntuaciones, las cuales pasaron a formar parte del puntaje total del PAT y tomadas en cuenta para el proceso de selección. Así, el puntaje para esta *segunda parte de la evaluación del PAT* fue de 30 puntos, a través de un conjunto de indicadores que se muestran en la Tabla I.1.4.

La **puntuación total del PAT** quedó dividida en dos partes: la primera, que corresponde a los componentes básicos del PAT, alcanzando un valor de 60 puntos, y la segunda, correspondiente a la pertinencia, factibilidad y contribución de los proyectos específicos, con un valor de 30 puntos. Así, el puntaje máximo a obtener en dicho instrumento fue de 90 puntos.

**Tabla I.1.4.** Indicadores de pertinencia y factibilidad: ciclo 2004-2005 (ver Anexo I.3: 11-14).

Concepto	Indicadores	Puntaje
Factibilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Este proyecto se plantea como una forma de resolver alguno o algunos de los problemas o necesidades prioritarias de la escuela.</li> <li>2. Se considera en la planeación que se presenta la utilización de las fortalezas que tiene la escuela, incluyendo de manera primordial la participación del colectivo y el saber de los docentes.</li> <li>3. Los tiempos en que se calendarizan las actividades son suficientes para lograr las metas que se proponen.</li> <li>4. Los recursos que solicita del PROMIN se distribuyen de acuerdo con los rubros de financiamiento y los porcentajes establecidos.</li> <li>5. La planeación revisada indica que se hará un uso cuidadoso de los recursos.</li> </ol>	10 puntos, distribuidos en cinco indicadores con un valor de dos puntos cada uno.
Pertinencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La realización del proyecto supone que se fortalecerá a la escuela –en su organización, su infraestructura y equipamiento o en la formación del personal docente–, de tal forma que se construirá una base sólida en la cual podrán sostenerse otros proyectos de mejora institucional.</li> <li>2. Este es un proyecto importante porque se refiere a la atención de necesidades o problemáticas que requieren atención inmediata por relacionarse directamente con las finalidades educativas de la escuela.</li> <li>3. Podría suponerse, de acuerdo con los datos aportados por la propia escuela en su diagnóstico, que este proyecto es la mejor o una de las mejores formas en que podrían lograrse los cambios que se proponen.</li> <li>4. El proyecto es innovador, muestra creatividad y representa una acción que la escuela no realiza como parte de su funcionamiento cotidiano.</li> <li>5. Se integra en el proyecto información relevante sobre: procedimientos, costos reales, personas claves a quienes se puede invitar a participar o consultar por su capacidad y experiencia de acuerdo con el tipo de proyecto: en el área pedagógica, en lo administrativo, en la mejora y/o acondicionamiento de espacios de trabajo colectivo.</li> </ol>	10 puntos, distribuidos en cinco indicadores con un valor de dos puntos cada uno.
Contribución al mejoramiento institucional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es un proyecto de innovación que contribuye a fortalecer los procesos de formación de los futuros docentes y a mejorar el desempeño profesional de los docentes de la escuela normal.</li> <li>2. Es un proyecto que impulsa una nueva gestión institucional, favoreciendo los procesos de cambio, el trabajo colegiado, la organización y funcionamiento de la escuela, la toma de decisiones, la conducción de la escuela, el uso adecuado del tiempo, etcétera.</li> </ol>	10 puntos, distribuidos en dos indicadores, los cuales tendrán un valor máximo de cinco puntos cada uno

Debido a las modificaciones de las que se ha dado cuenta, para las emisiones del PROMIN 2003-2004 y 2004-2005, se establecieron *rangos de evaluación para emitir el dictamen técnico*, los mismos que se plasmaron en tablas de puntuaciones parciales para emitir el dictamen final de las escuelas normales (Tabla I.1.5 y I.1.6).

Tabla I.1.5. Puntuaciones parciales.

Año	Instrumentos	Puntaje máximo	Puntaje mínimo	Dictamen
2003	Planeación Institucional	10	6	Aprobado
		5 o menos		No aprobado
	PDI	50	30	Aprobado
		29 o menos		No aprobado
	PAT	40	24	Aprobado
		23	20	En revisión
19 o menos		No aprobado		
2004	Planeación Institucional	10	6	Aprobado
		5 o menos		No aprobado
	PDI (aplica para el primer caso, es decir las escuelas que participan por vez primera o fueron rechazadas en años anteriores)	100	60	Aprobado
		59 o menos		No aprobado
	PAT (sumatoria de los puntajes obtenidos en los componentes básicos y la fiabilidad y pertinencia de los proyectos estratégicos)	90	54	Aprobado
53 o menos		No aprobado		

Tabla I.1.6. Puntajes para emitir el dictamen final.

Año	Dictamen	Criterios
2003	Aprobada	– Entre 100 y 60 puntos en total – PDI y PAT aprobados
	En revisión	– Entre 100 y 56 puntos en total – PDI aprobado y PAT no aprobado
	No aprobada	– Menos de 53 puntos en total – PDI y PAT no aprobados
2004	<i>Primer caso (Los que participan por primera vez)</i>	
	Aprobada	Cuando el resultado de los tres instrumentos (Planeación institucional, PDI y PAT) haya sido Aprobado
	No aprobada	Cuando el resultado de alguno de los tres instrumentos haya sido No aprobado
	<i>Segundo caso (Los que ya habían participado)</i>	
	Aprobada	Cuando el resultado de alguno de los dos instrumentos (Planeación institucional y PAT) haya sido Aprobado
No aprobada	Cuando el resultado de alguno de los dos instrumentos haya sido No aprobado	

Los instrumentos empleados, con algunas modificaciones para el ciclo 2004-2005, ya no son denominados “formatos”, sino aparecen como “Anexos”, y son presentados como tales en la documentación a dictaminar. Estos fueron:

- Anexo 1: Instrumento para la evaluación de la planeación institucional.
- Anexo 2: Instrumento para la evaluación del Plan de Desarrollo Institucional (PDI).
- Anexo 3: Instrumento para la evaluación del Programa Anual de Trabajo (PAT). Primera parte.
- Anexo 4: Análisis de la pertinencia y factibilidad de los proyectos específicos del (PAT). Segunda parte.
- Anexo 5: Dictamen emitido.
- Anexo 6: Dictamen Técnico.

#### § LA ASIGNACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE LOS RECURSOS

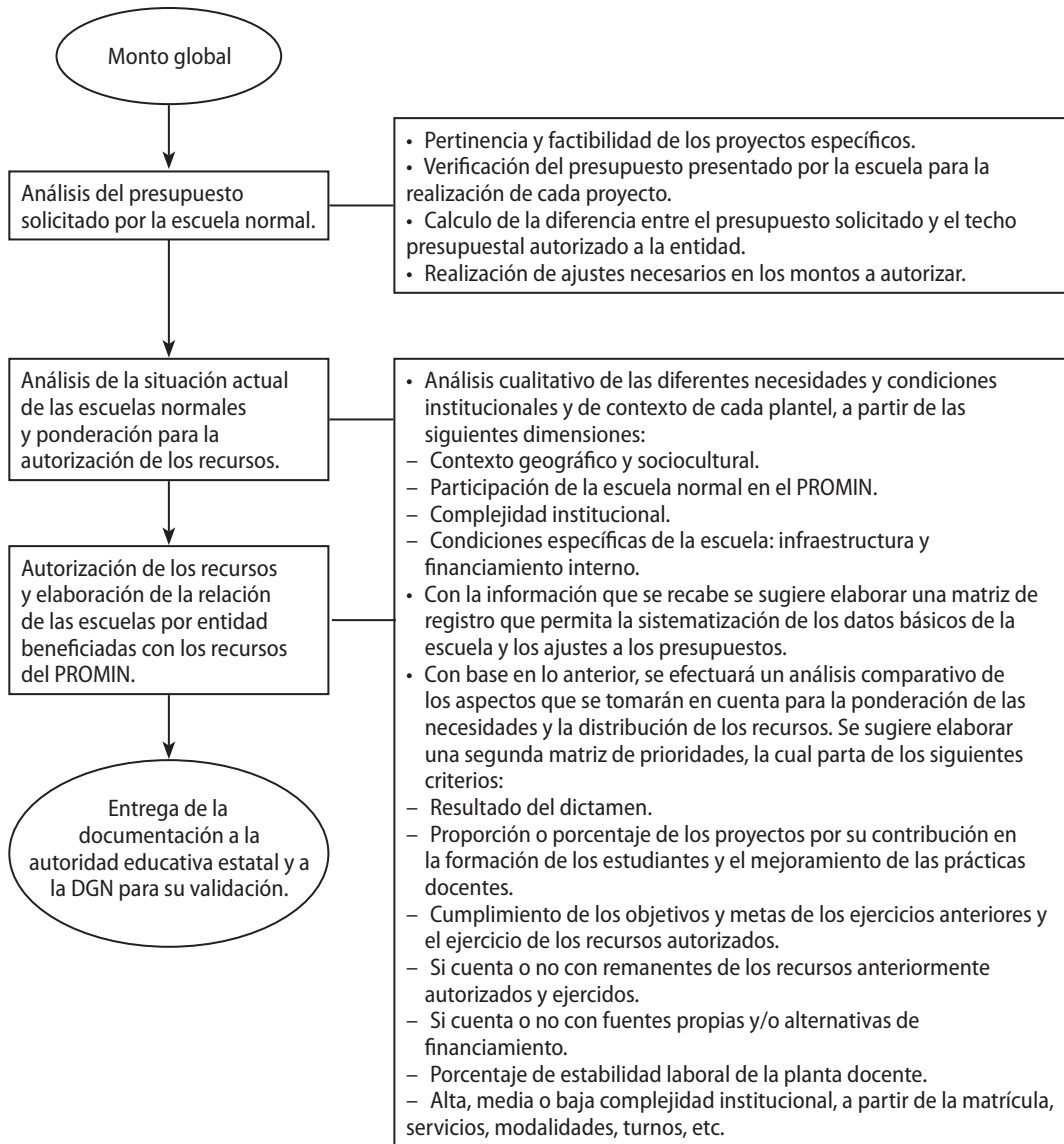
Una vez concluido el proceso de selección de las escuelas, se procedió al *análisis detallado del Programa Anual de Trabajo para asignar los recursos*. Con base en el *Dictamen Técnico*, el Comité realizó un análisis comparando y ajustando los montos solicitados y los recursos autorizados. A partir de la valoración realizada de los proyectos y/o acciones y el nivel de contribución que representaba para el mejoramiento de la escuela normal, se asignaron los recursos para cada proyecto, acción y/o actividad programada: **A mayor contribución, mayor el monto que se autorizó a las escuelas** (ver Diagrama 14).

En suma, los criterios generales que se consideraron para asignar los recursos a las escuelas fueron:

- a) Las líneas de acción a las que se canalizarán los recursos del PROMIN.
- b) La contribución de los proyectos y/o acciones en el cumplimiento de los propósitos formativos de los futuros docentes.
- c) Los componentes financiables y los porcentajes que se establecen en las Reglas de Operación.
- d) El presupuesto autorizado a la entidad federativa para el desarrollo del PROMIN.
- e) Las características particulares de las instituciones, las necesidades reportadas, así como los resultados del Dictamen Técnico del PDI y el PAT.

Una vez terminado el proceso de asignación de los recursos, la **Secretaría de Educación Estatal** y la **Coordinación Estatal del PROMIN** enviaron a la Dirección General de Normatividad **una copia** de la documentación soporte del proceso de dictaminación, selección y asignación de los recursos del Programa, la cual incluyó *la documentación general, documentación por escuela normal y documentos de trabajo interno* empleados, para que se procediese a su validación y autorización para la radicación de los recursos a las escuelas beneficiadas.

**Diagrama I.1.8.** Procedimiento para la asignación y autorización de recursos del PROMIN (ver Anexo I.3: 4-22).



Los cambios registrados en esta fase de implementación se vinculan a un aumento de procedimientos y documentos de trabajo interno que la SEP y la DGN solicitaron al Comité Dictaminador, con el fin de llevar a cabo el proceso y justificación de la asignación de los recursos autorizados para cada escuela normal en cada periodo de implementación. El propósito fue hacer más equitativo y eficiente el reparto de los mismos.

En la emisión 2002-2003 sólo fueron necesarios dos formatos internos de trabajo (uno referido a una asignación preliminar de los recursos y otro donde se asentaban los recursos autorizados). La justificación se hizo a partir de una revisión detallada del presupuesto autorizado a la entidad y los componentes financiables de los proyectos, acciones y actividades específicas presentadas por las escuelas en su PAT. En contraste, para los ciclos 2003-2004 y 2004-2005 se solicitó que el Comité Dictaminador realizara la autorización de los recursos económicos en dos momentos, con una nueva serie de formatos y documentos.

- a) En un primer momento, se hizo el análisis de los recursos económicos que solicitan las escuelas normales seleccionadas, contrastándolo con el techo presupuestal autorizado a la entidad, lo que permitiría al Comité Dictaminador identificar la proporción de requerimientos que podría cubrir del total solicitado por las instituciones normalistas.
- b) El segundo momento, consistió en un análisis cualitativo y comparativo de las condiciones y necesidades institucionales de las escuelas para determinar –equitativamente y en congruencia con el dictamen emitido–, el monto que se autorizaría a cada institución.

Entre los documentos solicitados se identifica un conjunto de anexos que son propiamente el producto del trabajo de los dictaminadores. En algunos casos revisados, aparecen con las siguientes denominaciones:

Anexo 6: Relación de escuelas por entidad beneficiadas con los recursos del PROMIN.

Anexo 7A: Distribución de los recursos por proyecto específico realizado por la escuela normal.

Anexo 7B: Concentrado general de la distribución de los recursos realizado por la escuela normal.

Una vez entregados los documentos solicitados a la DGN y a la SEP, éstos llevaron a cabo la validación del proceso. Cabe resaltar que en esta fase no hubo modificaciones y que se realizó en las tres emisiones del Programa. Dicha validación constó de la revisión de cada uno de los procesos de dictaminación, selección y asignación de recursos; autorización de los montos a cada una de las escuelas seleccionadas; informar a las autoridades educativas de los resultados obtenidos y transferir los recursos autorizados a las entidades. Por su parte, la autoridad educativa estatal fue la encargada de publicar e informar oficialmente a las escuelas normales sobre los resultados definitivos del dictamen y del financiamiento otorgado del PROMIN.

### I.1.3 LA EMISIÓN DE 2005: HACIA UN “PROMIN MEJORADO” POR LA SESIC

Una mención aparte merece la emisión del PROMIN 2005. Aun cuando el nombre se conserva y buena parte del proceso de implementación también, el hecho de que a partir de junio del año 2004 exista expresamente un documento de *Política Nacional para la Formación y Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica. Documento Rector* (SEBYN-DGN-SEP, 2004c), que redefine algunos procesos de desarrollo planteados desde 1992 con el Acuerdo de modernización Educativa y en el PTFAEN (1996), hace visible una estrategia de mayor alcance que se reflejará en la reforma educativa que integra a las normales a la SESIC a través de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), a partir de enero de 2005. Este hecho hace comprensible que la lógica del programa tienda a homologar algunos aspectos de los procesos de planeación y asignación de recursos de estos establecimientos con los vigentes en las IES públicas a través del conjunto de Programas Estratégicos de Educación Superior; especialmente, asemejarlo al Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) que está operando desde el año 2001.

Si bien las escuelas participaron en la convocatoria de 2005 presentando la documentación requerida y fueron dictaminadas, los recursos no fueron emitidos, ya que en octubre del mismo año se comunicó que el programa entraba en otra lógica, propia de las instituciones de educación superior. De manera tal que el PROMIN sería sustituido por el *Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN)* formado por dos programas asociados entre sí: el *Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal (Pro-GEN)*, dirigido a los funcionarios estatales, y para el caso de las escuelas, el *Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (Pro-FEN)*. En este sentido, la lógica interna del programa varió no sólo puntualmente, sino en conjunto. Cada uno de estos programas tiene sus propias reglas de operación y se ha conducido en una nueva dinámica.

No nos ocuparemos en detalle de la emisión de 2005 del PROMIN, ni de los nuevos programas, lo que implicaría hacer un análisis de las transformaciones estratégicas del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN), puesto en marcha en 1996 en el marco del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, con respecto al *Documento Rector de la Política Nacional para la Formación y Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica*, ya mencionado antes, y a la lógica de los nuevos programas. Objetivo que rebasa con mucho los fines de este capítulo, dedicado al análisis de la congruencia formal de las reglas de operación y la comprensión de las mismas por parte de los distintos actores involucrados en la implementación del PROMIN. Sin embargo, sí conviene destacar algunos cambios en la propia concepción del programa, ya visibles en 2005.

En la Introducción a las reglas de operación de ese año, ya elaboradas por la SESIC y la DGESPE, a manera de balance, se toman como punto de partida “*los avances logrados, así como los desafíos que aún persisten y los retos que enfrentan las escuelas normales para con-*



*solidarse como auténticas instituciones de educación superior”, señalando, a su vez, que “la Federación asume el compromiso de continuar alentando su desarrollo integral durante el ciclo escolar 2005-2006, mediante la consolidación e incremento de la efectividad del PROMIN”* (Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica-Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación [SESIK-DGESPE], 2005: 4).

Se habla entonces de una política orientada a fortalecer el PROMIN, tomando como punto de referencia lo “aprendido” en las emisiones previas. No se habla más de los componentes específicos de la gestión (PDI y PAT), sino de los programas y proyectos de la planeación general de la institución. Parecería que el supuesto para el 2005 es que la experiencia de elaboración puntual de estos instrumentos durante los años previos ha sentado ya las bases para un tipo de trabajo aparentemente menos directivo y más acorde con las dinámicas propias de cada escuela. Por otro lado, se abren las posibilidades para una gestión vinculada con la planeación estratégica de la entidad federativa, e incluso con otras normales o instituciones de educación superior:

*A partir de este año se impulsarán estrategias diversificadas para mejorar la calidad de los programas educativos y continuar fortaleciendo los ámbitos de la gestión institucional, como son la función directiva, el trabajo colegiado y la evaluación institucional, pero además, dichas estrategias abarcarán el mejoramiento de otros ámbitos tales como la renovación de las estructuras organizativas de las instituciones normalistas y, por consiguiente, la regulación sobre su funcionamiento en congruencia con las nuevas exigencias que se desprenden de la reforma, así como la modernización de los diversos espacios educativos.”* (SESIK-DGESPE, 2005:4)

En el *objetivo general* se alude de manera novedosa a la intención de *incrementar* la *calidad* de la educación normal, especialmente en lo que se refiere a *las prácticas de enseñanza y aprendizaje de los futuros maestros de educación básica*, mediante el fortalecimiento de procesos integrales de planeación estatal e institucional que incidan en la gestión institucional y el desarrollo de proyectos de mejoramiento continuo en las escuelas normales públicas. Para tal objetivo general se especifican algunos objetivos particulares:

- Fortalecer las competencias del personal académico y directivo de las normales.
- Mejorar la calidad educativa en las entidades.
- Coadyuvar al desarrollo profesional de los docentes normalistas.
- Abrir oportunidades formativas a los directivos institucionales, renovar las formas organizativas del trabajo académico de las escuelas normales.
- Fomentar el desarrollo de la evaluación institucional como práctica permanente.
- Modernizar la infraestructura académica de los diversos espacios educativos de las escuelas normales.
- Contribuir a desarrollar la capacidad técnica para mejorar la planeación educativa en las entidades federativas.

Es decir, la mirada de conjunto hace énfasis en los procesos, tanto educativos y de formación de estudiantes y docentes. Si bien estos aspectos estaban presentes antes, la prioridad era la gestión en favor de ellos. Ahora, parecieran ser relevantes los resultados de estos aspectos como indicadores de la eficacia y eficiencia de la gestión. Del mismo modo, las formas de enunciar a los beneficiarios del programa cambian; ahora se habla de las “comunidades de las escuelas” y de sus proyectos académicos y de gestión vinculados con los programas de fortalecimiento, tanto de las escuelas como de las entidades federativas. Este es un aspecto relevante, porque al hablar de *planeación integral* se alude a la gestión en varios niveles. A saber, lo que se propongan hacer las normales es parte de lo que la entidad puede plantearse como objetivos de la gestión estatal, en consideración a las líneas de desarrollo propuestas por el PROMIN o por las de la Política general para este sector, tales como programas de estudio, formación docente, vinculación con las escuelas de educación básica, por ejemplo. Todos, serán aspectos a considerar en la planeación del conjunto de las escuelas normales, como una forma de optimizar los recursos tanto de las instituciones en particular como de las entidades y de la federación (SEMIC-DGESPE, 2005: 8, 9).

Otro aspecto interesante es el cambio del término *dictaminación* por el de *evaluación* al hacer referencia a los comités que emitirán un juicio sobre la planeación integral de las escuelas (SEMIC-DGESPE, 2005:9). Esto, formalmente no es trivial, ya que la *evaluación* parece referir a una tarea más amplia que calificar la coherencia interna del PDI y el PAT de cada escuela. Parece involucrar todos los aspectos de la vida académica y de la gestión de cada establecimiento, y no sólo los que el PROMIN pone a consideración. Asimismo, los rubros de apoyo y las líneas de desarrollo para la mejora continua de las escuelas normales se orientan con claridad a la dimensión académica (actualización, capacitación permanente, asesoría técnico-pedagógica, materiales de apoyo, impulso al trabajo colegiado, vinculación con otras IES). También los porcentajes de los montos asignados registran variación.

*Derechos y Obligaciones* de las Escuelas son rubros nuevos en esta emisión. Ellos autorizan a las escuelas a moverse con mayor independencia con los recursos que en años anteriores. Pero también indica los límites para este ejercicio, y en caso de incumplimiento, establece la norma de reintegrar los recursos. La coordinación del programa estaría a cargo de la DGESEPE tanto en lo referente a las entidades federativas como a las Escuelas Normales. Se alude a la obligatoriedad de usar la forma electrónica para recabar la información.

En relación con la ejecución del programa, se señala la necesidad de producir información que permita un seguimiento sistemático de la evolución de los programas financiados. También se hace necesario levantar actas de entrega-recepción, es decir, referida a los recursos comprometidos y a la entrega de resultados una vez concluido el proyecto. Se señala la obligación de devolver los recursos que no hayan sido empleados en los proyectos planeados. Esto es, no se pueden transferir recursos a otros proyectos.

Por último, aparece un nuevo rubro denominado Quejas y denuncias, señalando los mecanismos, las instancias y los canales para ejercer este derecho.

Estas reglas de operación fueron firmadas ya por el Subsecretario de Educación Superior. Como señalamos antes, los planes de trabajo efectuados en este marco, no fueron considerados finalmente para el 2005. El PEFEN organizó una lógica de trabajo que consistió en un conjunto de talleres llevados a cabo en octubre para los funcionarios estatales y entre el mes de noviembre del 2005, hasta el mes de marzo del 2006 para las escuelas normales. Durante estos cursos se elaboró paso a paso la planeación de acuerdo al diseño establecido por el nuevo programa. Las Escuelas Normales presentaron sus documentos (PRO-FEN) en Abril del mismo año. Los funcionarios estatales integraron su PRO-GEN con estos documentos institucionales y entregaron en el mes de mayo. Fueron evaluados en Junio. Aún hoy, no se han radicado los recursos.

Con claridad, podemos decir que los tres años de operación práctica del PROMIN tuvieron como finalidad la formación de las comunidades normalistas en una nueva perspectiva de la gestión. Desafortunadamente, el propio marco de referencia del trabajo histórico de las escuelas normales (Reformas a los planes de estudio de 1982 y de 1994), no necesariamente fue coherente con estos procesos modernizadores, lo que generó contradicciones constantes en la comprensión del proceso.

Los resultados muestran al PROMIN como una estrategia de Reforma profunda desde la política pública dirigida a comunidades que hasta ahora no habían tenido autonomía para plantearse estrategias de trabajo propias. El reto es ahora lograr trabajar para su desarrollo académico, y no sólo para la formalización de los formatos de un Programa más de política educativa.



## I.2 EL ACOMPAÑAMIENTO A LAS INSTITUCIONES PARA LA COMPRENSIÓN DEL SENTIDO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

**E**N EL PROCESO DE acompañamiento que el PROMIN previó para los actores involucrados, desde su inicio hasta su definición y comprensión final, podemos distinguir tres niveles: el formativo, el teórico y el técnico.

En el **nivel formativo** se buscó que las escuelas reconocieran su situación asumiendo su compromiso con los fines educativos, de manera tal que identificaran, en la mejora de la gestión institucional, la alternativa para el cambio y la modernización de su estructura organizativa. Luego, el **nivel teórico** intentó preparar a la escuela normal para asumir la mejora de la gestión a través de la planeación institucional, considerada como una estrategia que sirve para organizar la actividad institucional y promover el cambio, y no un fin en sí mismo. Finalmente, en el **nivel técnico** se ofrecieron todas las herramientas y estrategias necesarias para lograr lo anterior, a través del acompañamiento a las instituciones. Dicho acompañamiento se dio a través de talleres, materiales de apoyo (bibliografía), asesorías y actualizaciones por parte de la DGN-SEP.

En este apartado profundizaremos sobre este último nivel, con el fin de destacar la importancia de la *capacitación*, concebida como un factor relevante, sobre todo, tratándose de un programa que intenta romper inercias que obstaculizan el mejoramiento institucional y el cumplimiento de los fines educativos.

Lo primero que habría que decir es que la capacitación no se limitó a las escuelas normales, sino que incluyó a los Comités Dictaminadores Estatales (CDE), quienes se encargaron de llevar a cabo el proceso de dictaminación, selección y asignación de recursos.

No hay que olvidar que la capacitación fue una fase que permitió adquirir las bases teóricas y metodológicas del programa, pero, de ninguna manera, es la única. En otras palabras, las escuelas podían emplear una diversidad de estrategias para cubrir los requerimientos necesarios y obligatorios para participar en el programa, de tal manera que asistir a los talleres, usar la bibliografía propuesta y demandar asesorías no garantizó un alto desempeño al momento de la evaluación por parte del CDE.

### **I.2.1 LOS TALLERES NACIONALES Y ESTATALES**

Si bien el propósito de los talleres fue ofrecer orientaciones teóricas y metodológicas a las escuelas normales, es posible observar ciertos aspectos que distinguen a cada uno en función de los objetivos que el PROMIN se plantea para cada ciclo escolar. La Tabla I.2.1 muestra de manera resumida la organización, los objetivos, los contenidos, las estrategias de operación y los materiales de cada uno de los talleres.

Este punto de partida nos muestra la necesidad de detallar el funcionamiento de los talleres, ya que entre lo programado y lo alcanzado siempre habrá una distancia, así como diferencias de fondo que es importante considerar para comprender la lógica y los logros de esta fase de la implementación del programa. Por ello, describiremos, punto por punto, las características de los talleres, para comprender cómo es que las escuelas normales aprenden o se espera que acepten los cambios implicados en la modernización de la gestión. Asimismo, hay que decir que los talleres no son sólo un mero requisito después del cual las escuelas normales serán evaluadas conforme a una fiel repetición de lo aprendido.

**Tabla I.2.1. Talleres para el mejoramiento institucional de las escuelas normales públicas.**

	<b>2002-2003</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2004-2005</b>
<b>Organización</b>	Nacional	Nacional	Nacional
<b>Objetivos</b>	Centrados en la revitalización de las escuelas normales a través del mejoramiento de los procesos de administración.	Propiciar el análisis sobre la situación actual de las escuelas normales a través del diagnóstico.	Reforzar la vinculación entre la gestión institucional y la innovación dentro del aula.
<b>Contenidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión.</li> <li>• Perfil de egreso.</li> <li>• Gestión institucional.</li> <li>• Calidad educativa.</li> <li>• Retos para la transformación de las escuelas.</li> <li>• El diagnóstico como punto de partida.</li> <li>• Formulación, ejecución y operación del PDI y PAT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balance General.</li> <li>• Avances, dificultades, finalidades, características y etapas de operación del PROMIN.</li> <li>• Planeación Institucional.</li> <li>• El Diagnóstico.</li> <li>• Proceso de planificación: PDI y PAT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balance General.</li> <li>• Gestión, enseñanza y aprendizaje.</li> <li>• Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica.</li> <li>• Planeación Institucional: PDI, PAT y Proyectos específicos.</li> </ul>
<b>Estrategias de operación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lecturas.</li> <li>• Discusiones.</li> <li>• Sesiones pregunta-respuesta.</li> <li>• Ejercicios de análisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lecturas.</li> <li>• Discusiones.</li> <li>• Sesiones pregunta-respuesta.</li> <li>• Ejercicios de análisis</li> <li>• Elaboración de un plan de acción por entidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lecturas.</li> <li>• Discusiones.</li> <li>• Sesiones pregunta-respuesta.</li> <li>• Ejercicios de análisis.</li> <li>• Empleo de cuadros resumen.</li> <li>• Evaluación de un PDI y un PAT por parte de las escuelas de manera muy semejante al CDE.</li> </ul>
<b>Materiales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libros.</li> <li>• Ponencias.</li> <li>• Videocinta de la Serie Transformar nuestra escuela</li> <li>• Documentos SEP:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) PNE 2001-2006.</li> <li>b) Reglas de Operación 2002.</li> <li>c) Cuadernos de Trabajo.</li> <li>d) Plan de Estudios (2000): Lic. en Educación Preescolar y Lic. en Educación Secundaria.</li> <li>e) Plan de estudios (1999): Lic. en Educación Preescolar y Lic. en Educación Secundaria.</li> <li>f) Plan de Estudios (1997): Lic. en Educación Primaria.</li> <li>g) PTFAEN.</li> <li>h) Programa Nacional de Educación 2001-2006.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libros.</li> <li>• Documentos SEP:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) PROMIN 2003.</li> <li>b) Cuadernos de Trabajo.</li> <li>c) PDI y PAT de cada escuela.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libros.</li> <li>• Revistas.</li> <li>• PDI y PAT de las escuelas normales en el ciclo escolar 2003-2004.</li> </ul>

## § ORGANIZACIÓN

Los talleres se llevaron a cabo tanto a nivel nacional como por entidad federativa, con la finalidad de ofrecer a los equipos técnicos, a las escuelas normales y a los Comités Dictaminadores Estatales las herramientas básicas para emprender el proceso de planeación institucional, a través de la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional y del Programa Anual de Trabajo. En otras palabras, hacer comprensible lo que se esperaba de ellos.

Los talleres nacionales fueron organizados por la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Normatividad. El esquema de transmisión asumió la forma de cascada. Los equipos técnicos estatales que asistieron a los talleres nacionales tuvieron, a su vez, la responsabilidad de capacitar al personal directivo y académico de las escuelas normales. Los contenidos son los mismos.<sup>12</sup> La diferencia entre ambos talleres radica en los asistentes.

A los talleres nacionales asistió un equipo de trabajo conformado por un director, un subdirector, un docente y un integrante técnico estatal. Se recomendó que cada uno de ellos estuviera adscrito a diferentes escuelas para garantizar el carácter heterogéneo de las mismas.

Por otro lado, los talleres estatales fueron dirigidos a un pequeño grupo de cada escuela, integrado por representantes de la planta docente y del personal directivo como el director, el subdirector académico, el subdirector administrativo, los jefes o coordinadores de áreas (DGN-SEBYN-SEP, 2004c). A simple vista, los equipos de trabajo parecen estar integrados por el mismo personal; sin embargo, los primeros representan a cada entidad federativa, mientras que los segundos representan a cada escuela normal. Vale destacar que hubo algunos inconvenientes en cuanto a la participación. Para 2003, hubo entidades federativas que no enviaron docentes; otras que no enviaron funcionarios de la SEP estatal, y otras que enviaron personal pero adscrito a las escuelas (DGN-SEBYN-SEP, 2004c). De igual modo, se advierte una ausencia de los alumnos. Si lo que se buscaba era generar cambios en la educación normal, no se podía seguir excluyendo a estos actores porque, a final de cuentas, son la razón de ser de las instituciones educativas y no el último eslabón de una gran cadena.

Sabemos que la escuela constituye, por sí misma, una estructura de poder altamente jerarquizada en la que los actores se ordenan en una pirámide de autoridad, lo que no justifica que no se considere a los alumnos en la toma de decisiones. También es cierto que habría que plantearse qué tanto los alumnos pudieron estar interesados en participar en los procesos de gestión.

---

12. Para 2003, son raros los casos en que se recupera el contenido de los talleres; una de las excepciones fue Chihuahua, donde se emplearon reproducciones en video. Algunos estados retomaron ciertas lecturas sobre gestión y liderazgo, aunque el tiempo destinado para ello era relativamente poco.



Otro aspecto interesante es preguntarnos hasta qué punto se garantizó que el contenido de los talleres nacionales fuera realmente reproducido en los talleres estatales sin generar posibles distorsiones. En este punto, quizás lo deseable, dada la importancia de esta fase, hubiese sido hacer una videograbación y, con base en ella, transmitir la información en los distintos niveles, tanto estatales como de las propias escuelas.

Reviste una importancia crucial la capacitación de los Comités Dictaminadores Estatales.<sup>13</sup> Como ya señalamos, ésta corrió a cargo de la SEP. Se convocó a nivel nacional a un número determinado de integrantes de los 31 estados, sin incluir al Distrito Federal, en el primer año. La finalidad era dar a conocer los *Criterios y procedimientos para la dictaminación y selección de las escuelas normales* que participarían en el programa (DGN-SEBYN-SEP, 2003b). Los participantes fueron los responsables de capacitar al total de los miembros del Comité Dictaminador de sus entidades. El ejercicio de esta función, como hemos señalado, fue validado año con año por la DGN, como representante de la SEP, quien verificó que la dictaminación se hiciera con apego a los lineamientos y criterios establecidos.

Los talleres proporcionaron información teórica y práctica sobre los distintos enfoques de la gestión educativa. Los participantes tuvieron acceso directo a bibliografía y referencias documentadas de experiencias en otros países. Pero, no menos importante, fueron un lugar de encuentro que potencialmente inspiró el diálogo y la posibilidad de compartir ideas en torno a problemas comunes, tales como la heterogeneidad y deficiencias en las plantillas docentes, las dificultades de implementar las reformas curriculares y la falta de parámetros para evaluar la calidad de los programas.

## § LOS OBJETIVOS DE LOS TALLERES

Los objetivos del PROMIN no fueron estáticos, en la medida en que los compromisos asumidos en la primera emisión y en las subsecuentes afectaban la planeación y la gestión de los ciclos siguientes.

Para 2002, los talleres se centraron en la revitalización de las escuelas normales a través de la racionalización de los procesos administrativos y, consecuentemente, de la organización de las funciones institucionales. Esto es, se insistió en el tema de la

---

13. Para 2003 y 2004, se integra por dos o más representantes de la autoridad educativa estatal; un maestro destacado de cada escuela normal participante y dos o más académicos destacados, externos al sistema de educación normal y a la autoridad educativa.

Para 2002, se integra por personal técnico del área de educación normal; personal de las áreas encargadas de la infraestructura; personal destacado en su labor académica en la formación de maestros de educación básica; personal de áreas involucrado en proyectos, acciones y actividades que inciden en el mejoramiento académico e institucional de las escuelas; personal o instancias que se juzguen convenientes para garantizar el cumplimiento de las tareas encomendadas.

gestión institucional como el medio a través del cual era posible lograr la calidad en los resultados. Pero ¿qué se debía entender por calidad? y ¿en qué medida la calidad es consecuencia del mejoramiento de la gestión? En tanto que la calidad no es un indicador que se defina de una vez para siempre, sino que debe renovarse conforme a la complejización de las funciones y actividades educativas y sociales, su significado cambia y refiere no sólo a procesos cuantitativos, sino a interacciones básicamente cualitativas entre los actores.

Para el primer año, la infraestructura fue considerada como el aspecto prioritario del programa. Este hecho se refleja en la distribución de los recursos, ya que al menos el 60% de los fondos fueron destinados al mantenimiento, rehabilitación y adaptación de las instalaciones; el 20% al mantenimiento de equipo y mobiliario, y el resto a los componentes que fortalezcan las actividades de enseñanza y aprendizaje, es decir, actividades propiamente académicas.

La relación entre gestión y calidad está presente; no obstante, es preciso reconocer que la inversión en el mejoramiento de la infraestructura no es suficiente para erradicar los problemas de eficiencia, eficacia y equidad, relacionados con la calidad.

Para 2003, el PROMIN se planteó como objetivo promover una mejor formación en los estudiantes normalistas, así como impulsar en las escuelas normales procesos y acciones mediante los cuales dichas instituciones renovaran su gestión institucional. En este sentido, el punto central de los talleres fue la operación del Programa, revisando los PDI y los PAT haciendo énfasis en los factores que favorecían u obstaculizaban la renovación de la gestión institucional, ofreciendo, a su vez, orientaciones metodológicas para el desarrollo de la planeación, sobre todo en lo referente al diagnóstico institucional.

Resulta lógico pensar que para 2003 los objetivos se hayan orientado hacia el balance del PROMIN, en su primer año de operación. Lo que llama la atención es que, para este año, al presentar las escuelas los documentos de planeación se enfrentaron a las mismas dificultades y, peor aún, aquellos aspectos que parecían estar claros perdieron sentido y coherencia. Sabemos que cada escuela fue responsable de sus acciones o, en su defecto, de sus no-acciones, pero existe otra serie de factores que también hubiera sido necesario considerar, tales como la participación de los funcionarios estatales en la elaboración de los documentos (centralización), la historia de cada institución (tradición), la constitución de los comités evaluadores (capacitación) y el liderazgo de los subdirectores académicos y de algunos directores. En este sentido, se reconoce el esfuerzo de muchas escuelas que fueron avanzando en un proceso de ensayo y error en medio de la complejidad y los ambiciosos objetivos del programa.

Para 2004, el PROMIN buscó promover el logro del perfil de egreso de los estudiantes normalistas. Por ello, el objetivo de los talleres fue reforzar la vinculación entre las propuestas de mejoramiento de la gestión institucional y la innovación dentro del aula.

El taller intentó reducir la distancia entre la gestión y los fines educativos. Ahora bien, ello no sorprende en la medida en que la gestión está vinculada con los compo-

centes de la vida escolar, entre los que se encuentra el fortalecimiento de las actividades de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, el PROMIN obligó a generar cambios en la práctica educativa. Para ello, fue preciso rediseñar la gestión institucional de tal manera que fuera capaz de ofrecer estrategias para una reforma educativa interna, que involucrara a estudiantes, maestros, administradores y padres de familia; incluso, a todo el sector de educación básica, si consideramos las prácticas escolares en los diversos planteles de preescolar, primaria, secundaria y educación especial.

El Programa para ese año intentó romper con la idea de que la práctica educativa es un asunto puramente instrumental, donde los maestros dominan ciertos contenidos y determinadas formas de enseñanza. Ahora bien, habría que ver hasta qué punto la tradición limita el desarrollo e incorporación de nuevas formas de aprendizaje al proceso educativo.

En conclusión, en los talleres es posible reconocer claridad en sus objetivos pero, sobre todo, continuidad. Se intentó que el tránsito al siguiente taller se sostuviera en el conocimiento y la experiencia adquirida, aún cuando las escuelas le imprimen diferentes orientaciones (ver Anexo I.4).

A pesar de lo pertinente de los objetivos, algunas escuelas mostraron un interés más bien pragmático en relación con los recursos potenciales, como puede reconocerse en la documentación presentada a lo largo de los tres años. En este sentido, es de lamentar que, más frecuentemente de lo deseable, el motor del cambio no sea la educación por sí misma, como tantas veces se declara, sino la posibilidad de lograr recursos visibles, sin grandes esfuerzos y en el corto plazo. Esto atañe incluso a algunos sectores de funcionarios en las Entidades Federativas. Nos referiremos a ello, en el siguiente apartado.

## § CONTENIDOS

Al igual que los objetivos, los contenidos de los talleres también variaron (ver Anexo I.4). No obstante, hay temas que se repiten, en un esfuerzo quizás de afianzar el conocimiento adquirido; tal es el caso de la planeación institucional a través de la formulación del PDI, del PAT y el diagnóstico.

En el año 2002, el contenido de los talleres incluyó una diversidad temática: la misión, el perfil de egreso, la gestión institucional, la calidad educativa, los retos para la transformación de las escuelas normales, el diagnóstico como punto de partida, así como la formulación, ejecución y evaluación del PDI y el PAT.

Como podemos ver, los temas reflejaban la necesidad de que los participantes contextualizaran al PROMIN, conocieran el cómo y el porqué de su surgimiento. Para lograrlo se trataron temáticas muy generales que intentaron mostrar un panorama de la situación de ese momento en las escuelas normales.

Reflexionar sobre la misión puede parecer, para algunas escuelas, una obviedad, pero no lo fue tanto al constatar que muchas de ellas no eran capaces de expresarla con cla-

ridad. Asimismo, por la trivialización discursiva de temas como la calidad educativa o la educación en el mundo global, que entonces ya resultaban repetitivos y vacíos, hoy siguen siendo tediosos, cansados y aburridos. Lo preocupante es que se trata de temas con una enorme relevancia educativa y que aún no hayan sido incorporados a dinámicas prácticas superando los discursos retóricos. Sabemos que la tarea no era fácil y sigue siendo hoy un tema pendiente; no obstante, el éxito dependerá de la flexibilidad organizativa de cada institución para adaptarse a las demandas cambiantes desde sus propios contextos y experiencias.

Para 2003, los contenidos fueron similares a los del Taller 2002, sólo que se profundizó aún más en el diagnóstico, considerado como el punto de partida de la mejora institucional, ya que da cuenta de los problemas y necesidades prioritarias identificadas por las propias escuelas normales. Ahora bien, el diagnóstico no sólo fue importante porque valoraba la situación presente de las escuelas y facilitaba la planeación institucional, sino porque demandaba la participación de toda la comunidad normalista a través del diálogo y la discusión sobre las finalidades educativas, de acuerdo con el Artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación. Y eso, sin duda alguna, fue un logro.

Ciertamente, la participación activa de los miembros de la comunidad fue y es una meta deseable, pero poco plausible en la medida que los puestos directivos suelen ser un asunto de política sindical en la que no se consideran las capacidades académicas y profesionales, sino la pertinencia de tener a alguien gremialmente confiable a cargo. Del mismo modo, hay que decirlo, el trabajo de los maestros se encuentra fuertemente controlado tanto por la normatividad del sistema como por la presencia del sindicato, especialmente en algunas entidades federativas.

Para 2004, los talleres se diseñaron en torno a cuestiones como: el balance del PROMIN; la innovación del proceso enseñanza-aprendizaje; las escuelas normales en el marco de la Política Nacional y la planeación institucional. Como podemos ver, los temas son más específicos: avances y dificultades del PROMIN; gestión, enseñanza y aprendizaje; Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los maestros de Educación Básica y planeación institucional.

El asunto de la innovación en este ciclo salta a la vista, ya que fue hasta ese año que se consideró como una prioridad educativa en el marco del PROMIN. Revisando la bibliografía empleada en el taller podemos hacer constar que se trataba de innovaciones a nivel micro, en el aula. Al respecto, Antonio Bolívar<sup>14</sup> sostiene que las innovaciones a nivel didáctico (mejor práctica de aula) exigirán cambios organizativos (a nivel centro), y no al revés.

---

14. Autor citado en la bibliografía del Taller 2004, específicamente, en el Tema 2, titulado *Gestión e innovación para la enseñanza y el aprendizaje*.

Los contenidos de los talleres parecen muy pertinentes, pero no necesariamente eran el interés central de los participantes, más preocupado por comprender las exigencias de los formatos y la documentación anexa que debía entregarse para la dictaminación. A veces, se ignora la heterogeneidad de los contextos y suponemos que todas las escuelas comparten el mismo escenario. Algunas cuentan con maestros mejor preparados; otras, con mayores recursos didácticos; otras, con un amplio acervo bibliográfico; otras más, con mejor infraestructura en sus planteles; otras dedican mayor tiempo a las actividades académicas; otras cuentan con un mayor reconocimiento social; otras son visibles por sus logros deportivos o sus grupos de baile; algunas son muy exitosas en la operación de los programas; otras cuentan con las licenciaturas más demandadas.

## § ESTRATEGIAS DE OPERACIÓN

A lo largo de las tres emisiones del PROMIN, las estrategias de operación de los talleres fueron muy parecidas; sin embargo, para cada año es posible distinguir particularidades (ver Anexo I.4).

Para 2002, éstas giraron en torno a lecturas, discusiones, sesiones de preguntas-respuestas y ejercicios de análisis. Los participantes hacían lecturas, por equipo, que luego discutían con el fin de despejar toda clase de dudas a través de preguntas-respuestas y ejercicios de análisis. Finalmente, son estrategias que aún cuando no se destacan por ser innovadoras plantean, al menos, una forma de operación donde se fomenta el trabajo en equipo.

Para 2003, las estrategias son muy similares a las del Taller 2002, sólo que en éstos se abre la posibilidad de elaborar un plan de acción, por parte de cada entidad, con el fin de organizar las diversas actividades que implica la elaboración del PDI y el PAT, cometiendo errores, despejando dudas y destacando aciertos. Ahora bien, de acuerdo con la evaluación hecha por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México,<sup>15</sup> se señala que en cuanto a los mecanismos de operación, los talleres fueron evaluados de manera positiva al promover el trabajo individual y colectivo en los participantes. No obstante, se destacaron deficiencias en torno a algunos contenidos, sobre todo en lo referente a la elaboración del PDI y el PAT. De hecho, ello se confirma en los documentos entregados por las escuelas, ya que se presentan serios problemas para expresar con claridad alguno (a veces todos) de los elementos del PDI, como el diagnóstico, la misión, la visión, las líneas de desarrollo y/o acción, los objetivos, las metas estratégicas o las estrategias generales. O bien, problemas en la formulación de los proyectos específicos, incluidos en el PAT, así como los rubros de financiamiento.

---

15. La Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México fue la encargada de llevar a cabo la segunda evaluación al PROMIN 2003.

Para 2004, las estrategias de operación cambiaron en el sentido de que, para este taller, se emplearon cuadros resumen que obligaban a los participantes a ver lo que se deseaba rescatar de cada uno de los textos. Asimismo, se llevó a cabo una dinámica de evaluación de manera muy semejante a como lo haría el CDE, suponemos que con dos fines: primero, para que las escuelas se dieran cuenta de que la tarea de este organismo no era fácil, y segundo, para que las escuelas, al elaborar su PDI y su PAT, considerasen ciertos aspectos teóricos y metodológicos que seguramente el CDE no pasaría por alto.

En conclusión, creo que las estrategias son buenas, pero en ninguna de ellas se consideró la experiencia de las escuelas normales como fuente de conocimiento. Esto hubiera sido un buen referente para evaluar la pertinencia y la factibilidad de la planeación. De ese modo, el beneficio hubiera sido doble. Por un lado, no cabría duda sobre el trabajo de las escuelas que, según el CDE, reflejaba calidad en sus documentos obteniendo las máximas calificaciones, y por otro, que las escuelas pudieran aprender de sus aciertos y errores.

## § MATERIALES

Básicamente los materiales más empleados son libros, documentos y revistas. De manera más específica, para 2002, se utilizaron capítulos de libros, ponencias, un video y documentos oficiales de la SEP como los planes de estudio y las reglas de operación. Para 2003, se usó una bibliografía más especializada, así como las Reglas de Operación, los Cuadernos de Trabajo de la serie *Gestión Institucional* y los instrumentos de planeación del ciclo 2002-2003 (PDI y PAT). Para 2004, se emplearon algunos capítulos de libros, revistas y los instrumentos de evaluación del ciclo 2003-2004 (ver Anexo I.4).

En realidad, el uso de determinados materiales puede ser un indicador de las expectativas y alcances de los talleres. Mirando con más detalle hay que destacar que los materiales, para 2002, se consideran bastante teóricos, mientras que, para 2003, se buscó un equilibrio entre la teoría y la práctica y, finalmente, para 2004 se trabajó básicamente con los documentos de planeación. Este esfuerzo de modificación del eje de los materiales y de los temas de los talleres se relaciona con las propias etapas del programa, pero también con las críticas de los participantes referidas a la necesidad de aprender en la práctica a elaborar los documentos que serían dictaminados.

Retomando el contenido de los materiales, nos podemos dar cuenta de las orientaciones del PROMIN para cada año. Así, para 2002, los dos textos empleados pertenecen a Manuel Álvarez Fernández: *Clima de convivencia* y *El reglamento de vida escolar*, editados en 1981. En cuanto a los temas, éstos son diversos aunque siguen una misma línea: la escuela como organización, la gestión escolar, calidad educativa, los directivos escolares, innovación, cambios en los centros escolares y planeación educativa.

Para 2003, la temática del taller parte de una sola idea: el centro educativo como comunidad profesional de aprendizaje. En este sentido, habría que ver hasta qué punto el objetivo se cumple, ya que no siempre se comparten intereses comunes que permiten desarrollar conocimientos, actitudes y valores significativos mediante procesos colaborativos de aprendizaje; elementos todos que caracterizarían a las comunidades de aprendizaje. Estos conceptos hablarían de lo que es deseable en cualquier organización escolar, pero en la práctica estas comunidades se desarrollan no por voluntad, sino por decreto de los funcionarios educativos. Lo importante sería analizar si los talleres cumplieron con la finalidad de “enseñar” estrategias para lograr objetivos de colaboración, en el marco de una modificación de la concepción de la gestión académica.

Para 2004, la temática contenida en la bibliografía gira en torno a la innovación y la reforma educativa. Al retomar los cuadernos 2, 3, 4 y 7 de la serie *Gestión Institucional* se hacen evidentes los problemas que tuvieron las escuelas con cuestiones básicas como la misión o la visión; el planteamiento de los proyectos específicos; los rubros de financiamiento o la elaboración del diagnóstico institucional. Ello se confirma después de revisar el PDI y el PAT de 53 escuelas normales participantes (24%) a lo largo de los tres ciclos de operación en nueve entidades federativas.

### **I.2.2 OTROS DOCUMENTOS DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS ESCUELAS NORMALES: LOS CUADERNOS DE TRABAJO**

Evidentemente, los talleres no son la única alternativa de acompañamiento a las instituciones, ya que se cuenta con otros materiales de apoyo como los Cuadernos de Trabajo elaborados por la DGN, la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y la Secretaría de Educación Pública. Dichos cuadernos de trabajo, editados en 2003, aparecen como una forma de ofrecer a las escuelas normales orientaciones, en específico, metodológicas, que les permitan conducir de manera más efectiva el proceso de planeación institucional, lo que le implica un ejercicio de auto evaluación. La experiencia obtenida durante el primer año también permitió advertir la necesidad de realizar ajustes en el diseño y en las estrategias de implementación del programa, a fin de consolidar los avances logrados en el primer año. Se trata de ocho ejemplares, cada uno enfocado en un determinado aspecto de la gestión institucional (Tabla I.2.2).

Cada uno de los cuadernos representa una vía puntual para acceder al PROMIN de una manera sistémica y sistemática. En la medida que las escuelas hagan uso de estos cuadernos, el PROMIN tendrá algún impacto en ellas. Ahora bien, el acceso a estos cuadernos puede darse a través de dos vías: por medios impresos y/o por medios electrónicos (Red Normalista) Así, las escuelas no tienen forma de no conocerlos.

Es indudable la utilidad de la información contenida en los cuadernos, ya que abarca una variedad temática que va de lo teórico a lo metodológico; presenta dos evaluaciones

externas que, en mayor o menor medida, contribuyen a corregir deficiencias, priorizar necesidades, resaltar incongruencias y definir acciones concretas; y dos trabajos de campo que si bien no son representativos, al menos ofrecen ciertos parámetros que pueden guiar los procesos de crecimiento de las escuelas, transmitiendo de manera crítica y creadora su experiencia.

**Tabla I.2.2. Los Cuadernos de Trabajo.**

<b>Cuaderno</b>	<b>Contenido Sintético</b>
Gestión Institucional 1 (2003) <i>El mejoramiento de la Gestión institucional en las escuelas normales</i>	Una síntesis de los rasgos deseables del perfil de egreso así como los rasgos deseables de la gestión institucional; además, se presenta una caracterización de la situación de las escuelas normales en el marco del PTFAEN.
Gestión Institucional 2 (2003) <i>Finalidades, características y estrategias de operación</i>	Se hace referencia a las finalidades, los antecedentes, los principios y el enfoque del PROMIN; características y tipo de planeación que se propone impulsar; las estrategias de participación y las etapas de operación del PROMIN.
Gestión Institucional 3 (2003) <i>El diagnóstico institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración</i>	Se ofrecen algunas orientaciones metodológicas para la elaboración del diagnóstico institucional considerado como punto de partida del proceso de planeación.
Gestión Institucional 4 (2003) <i>La planeación institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración</i>	Se presentan algunas orientaciones metodológicas para el desarrollo de la planeación institucional, específicamente, el PDI y el PAT.
Gestión Institucional 5 (2003) <i>Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas</i>	Se dan a conocer los resultados de la evaluación al PROMIN a manos de la UAM-Azcapotzalco, con el fin de comparar qué tanto se ha avanzado y lo que se consiguió realizar.
Gestión Institucional 6 (2004) <i>La preparación de las futuras educadoras: Análisis de una evaluación a estudiantes de escuelas normales</i>	Se proporciona información sobre el nivel de aprendizaje alcanzado por las estudiantes del 7º semestre de la Lic. en Educación Preescolar, plan 1999, con el fin de revisar, modificar o actualizar los programas, temas y contenidos de la licenciatura.
Gestión Institucional 7 (2004) <i>El trabajo colegiado: su funcionamiento, sus aportes y dificultades en tres escuelas normales</i>	Se expone un proyecto de investigación sobre el trabajo colegiado en tres escuelas normales: la Benemérita Escuela Nacional de Maestros, la Escuela Nacional de Educadoras y la Benemérita Escuela Normal Veracruzana "Enrique C. Rébsamen".
Gestión Institucional 8 (2004) <i>Segunda evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales públicas</i>	Se presentan los resultados de la segunda evaluación al PROMIN realizada por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

Si bien los cuadernos aparecen hasta 2003, el acompañamiento a las escuelas se da desde 2002 a través de los medios detallados en la Tabla I.2.3.



Estos documentos representan la base sobre la que operó el PROMIN. En este sentido, cualquiera que esté interesado en conocer sobre este proceso modernizador de la gestión en las escuelas normales encontrará en ellos un insumo privilegiado.

**Tabla I.2.3.** Documentos Guía en el proceso de implementación del PROMIN.

Documento	Contenido Sintético
<i>Reglas de Operación</i> (para cada año).	Aprobadas por la SECODAM y la SCHP, publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En ellas se indican los criterios generales que deberá considerar el CDE para orientar la selección de las escuelas que participarán en el Programa y la asignación de los recursos a las escuelas que cumplan en tiempo y forma con los requisitos establecidos ( <i>Criterios para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN</i> , Julio 2002).
Documento Base del PROMIN: <i>Criterios para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN.</i>	Se presentan algunas características del PDI y del PAT que facilitan la evaluación de dichos documentos por parte del CDE; los rubros que pueden ser financiados con recursos del PROMIN; los criterios y procedimientos para el proceso de dictaminación, selección y asignación de recursos; los criterios para la asignación de los recursos y se indica el procedimiento que se seguirá para que la SEP valide el proceso de dictaminación estatal y de asignación de recursos a las escuelas normales, a fin de transferirlos.
<i>Asesoría y actualización continua sobre la formulación, ejecución y evaluación del PDI y el PAT.</i>	Dirigida a los cuerpos directivos y personal de las escuelas normales de manera presencial o a distancia.

Otro documento relevante es el denominado *Documento Base*, en el que se encuentran los *Criterios para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN*. Al igual que las Reglas de Operación, aparecieron cada año, teniendo como objetivo facilitar la implementación del programa, proporcionando al CDE referentes comunes que orientaran la revisión del PDI y el PAT; ejemplos sobre los rubros financiables con recursos del programa y, por supuesto, los criterios con los que el Comité tenía que dictaminar, seleccionar y asignar los recursos.

Finalmente, sobre la asesoría y actualización tenemos poca información; no sabemos si las escuelas normales o el CDE hicieron uso de este servicio. Esta alternativa de acompañamiento fue acertada y pertinente en lo formal, en la medida que las autoridades educativas no son más que individuos ejerciendo una función pública, que están obligados a dar respuesta a toda clase de consultas y, por supuesto, con la mejor disposición. Sin embargo, habiendo revisado la documentación de varias escuelas participantes, es posible apreciar que, en la práctica, más que asesoría, en algunas entidades federativas las autoridades estatales intervinieron de manera directa para homologar el llenado de los formatos y las presentaciones de los documentos (PDI y PAT), desdibujando las especificidades de las escuelas en una misma entidad.

Por otro lado, aunque no son consideradas explícitamente, en la bibliografía encontramos que existen otras formas de acompañamiento: los *Cuadernos de Discusión* y la *Biblioteca para la Actualización del Maestro* (BAM). Los *Cuadernos de Discusión* son un material gratuito dirigido a directivos, profesores, alumnos, especialistas, investigadores y sectores interesados. Fueron editados por la Dirección General de Normatividad, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. La BAM hasta diciembre de 2002 contaba con 72 títulos, con una verdadera diversidad temática que va de la literatura a la ciencia. Asimismo, se editó la serie de Cuadernos de la BAM (12 títulos).

Aún cuando el PROMIN estaba obligado a capacitar a las escuelas, no fue el único medio que orientara sobre el qué, cuándo, cómo y con qué dichas escuelas debían guiar sus acciones. No olvidemos que se trata sólo de un programa que, de ninguna manera, podrá abarcar la totalidad de la problemática por la que atraviesan las escuelas normales. Más aún, si los logros del programa son superficiales podría profundizar otros problemas como la desigualdad educativa. Es decir, si el CDE asignó los recursos a las escuelas con base en su estatus, tradición, poder, etc., dejando de lado a aquellas escuelas que presentaban y siguen presentando verdaderas carencias, en todos los sentidos, lo único que se habrá hecho es ahondar las diferencias y desigualdades entre los estados y las escuelas normales del país.

### **I.3 LA EVALUACIÓN ANUAL DE RESULTADOS: UNA MIRADA DESDE LA DOCUMENTACIÓN DE 53 ESCUELAS NORMALES PARTICIPANTES EN EL PROMIN**

**L**AS REGLAS DE OPERACIÓN del PROMIN son, en estricto sentido, una abstracción de un proceso deseado por la política pública educativa, teniendo como objetivo la modernización de la gestión y de las formas de participación en ella de las comunidades normalistas del país. Deseable, sí, pero no necesariamente operativa en una población de instituciones tan heterogénea. Si consideramos sus historias, su complejidad educativa vista a través de la talla de la matrícula, sus plantas académicas y el número de licenciaturas, la comprensión del nuevo modelo de gestión implicó un esfuerzo de comunicación y de recepción no anticipable en el carácter formal del modelo de gestión propuesto. La coherencia interna de las reglas es formalmente adecuada, sin embargo, como en todo programa de política educativa, lo crucial es la implementación de la propuesta, rubro dentro del cual la elaboración de los documentos obligatorios (PDI y PAT) a lo largo de tres ciclos escolares, es objetivamente la prueba de lo que las escuelas normales lograron aprender de las reglas y del acompañamiento de los funcionarios normalistas, tanto federales como estatales. Si bien estos documentos no revelan necesariamente el proceso interno en las escuelas, sí muestran formalmente lo que lograron comprender de la dinámica de planeación y gestión del PROMIN, por lo cual recibieron los recursos extras.

Para este balance global, contamos con la información de los Programas de Desarrollo Institucionales y de los Planes Anuales de Trabajo de 53 escuelas normales en nueve entidades federativas, presentados durante los tres años del programa, así como con los dictámenes emitidos por los Comités dictaminadores estatales para cada una de ellas y los Reportes de Validación de los Dictámenes elaborados por la Dirección General de Normatividad, en correspondencia con lo establecido por las Reglas de Operación como último paso antes de radicar los recursos. Este apartado ha considerado esta información para hacer visible, también en lo formal, los al-

cances del programa considerando las variaciones de las reglas a lo largo del tiempo y lo que las escuelas logran exponer como compromisos de trabajo propios, pero asociados, también, según los objetivos del programa, al desarrollo conjunto de la educación normal.

Poner en relación estos tres aspectos configura a nuestro juicio, el eje sobre el que descansaron los esfuerzos tanto de las escuelas como de los funcionarios educativos involucrados en la implementación de la política. En este sentido, que las normales hayan logrado calificaciones altas, medias o bajas es un tema que involucra a todos los actores, pero no indica de manera directa las condiciones de origen con las que cada escuela inició su participación. De manera que lo que aquí se diga de cada una de ellas no es una evaluación de su desempeño, sino un *balance de la comprensión formal* de las Reglas de Operación del PROMIN.

### **I.3.1 ORIENTACIONES GENERALES, IMPLEMENTACIÓN Y NEGOCIACIÓN**

Los Planes de Desarrollo Institucionales, los Planes Anuales de Trabajo y sus respectivos dictámenes que hemos revisado, corresponden a las normales que aparecen en la Tabla I.3.1.

Contrastando las orientaciones generales del programa expuestas en el apartado I de este capítulo con los documentos presentados por las instituciones aquí consideradas, podemos observar un conjunto de temas y problemas recurrentes, que muestran grados distintos de desarrollo previo de las instituciones, que probablemente influyeron en la recepción de la propuesta de reforma de la gestión. Hemos considerado los principales obstáculos enfrentados en la elaboración de los documentos y en el proceso de dictaminación en relación con: el modo de comprender el desarrollo institucional y la necesidad de la planeación; la comprensión del proceso de corto mediano y largo plazo y, por último, las negociaciones en los procesos de dictaminación.

**Tabla I.3.1.** Listado de las 53 escuelas de nueve entidades federativas cuyos PDI, PAT y Dictámenes fueron revisados.

<b>Coahuila (8)</b>	<b>Chiapas (6)</b>	<b>Estado de México (10)</b>	<b>Jalisco (6)</b>	<b>Puebla (6)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuela Normal Oficial Dora Madero.</li> <li>2. Benemérita Escuela Normal de Coahuila.</li> <li>3. Escuela Normal de Torreón.</li> <li>4. Escuela Normal de Educación Física.</li> <li>5. Escuela Normal de Educación Preescolar.</li> <li>6. Escuela Normal Regional de Especialización.</li> <li>7. Escuela Normal Superior del Estado.</li> <li>8. Escuela Normal Experimental de San Juan Sabinas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normal de Licenciatura en Educación Bertha Von Glumer y Leyva.</li> <li>2. Normal Lic. Manuel Larrainzar.</li> <li>3. Escuela Normal Experimental Fray Matías de Córdoba y Ordóñez.</li> <li>4. Normal Rural de Mactumactzá.</li> <li>5. Normal Superior de Chiapas.</li> <li>6. Normal en Licenciatura en Educación Primaria Villaflores.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuela Normal de Atizapán de Zaragoza.</li> <li>2. Escuela Normal de Atlacomulco.</li> <li>3. Normal Superior del Estado de México.</li> <li>4. Escuela Normal No. 1 de Nezahualcóyotl.</li> <li>5. Escuela Normal de Sultepec.</li> <li>6. Escuela Rural Lázaro Cárdenas del Río.</li> <li>7. Escuela Normal de Ecatepec.</li> <li>8. Escuela Normal de Naucalpan.</li> <li>9. Normal para Profesores.</li> <li>10. Escuela Normal de Tejupilco.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuela Normal Rural Miguel Hidalgo.</li> <li>2. Escuela Normal para Educadoras de Arandas.</li> <li>3. Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Jalisco.</li> <li>4. Escuela Normal Superior de Jalisco.</li> <li>5. Centro Regional de Educación Normal.</li> <li>6. Escuela Normal Experimental de Colotlán.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normal Superior Federalizada del Estado de Puebla.</li> <li>2. Normal Lic. Benito Juárez.</li> <li>3. Normal Federalizada Prof. Fidel Meza y Sánchez.</li> <li>4. Normal Rural Carmen Serdán.</li> <li>5. Benemérito Instituto Normal del Estado Gral. Juan Crisóstomo Bonilla.</li> <li>6. Normal Superior del Estado.</li> </ol>

<b>Sinaloa (3)</b>	<b>Tamaulipas (5)</b>	<b>Veracruz (5)</b>	<b>Zacatecas (4)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuela Normal de Especialización del Estado de Sinaloa.</li> <li>2. Escuela Normal Experimental de El Fuerte Prof. Miguel Castillo Cruz.</li> <li>3. Escuela Normal de Sinaloa.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuela Normal Profesor y General Alberto Carrera Torres.</li> <li>2. Escuela Normal Federal de Educadoras Mtra. Estefanía Castañeda.</li> <li>3. Escuela Normal Rural de Tamaulipas Maestro Lauro Aguirre.</li> <li>4. Escuela Normal Lic. J. Guadalupe Mainero y Rosaura Zapata.</li> <li>5. Benemérita Escuela Normal Federalizada de Tamaulipas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Benemérita Escuela Normal Enrique C. Rébsamen.</li> <li>2. Centro de estudios Superiores de Educación Rural Luis Hidalgo Monroy.</li> <li>3. Normal Superior Veracruzana Dr. Manuel Suárez Trujillo.</li> <li>4. Centro de Educación Rural Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán.</li> <li>5. Normal Juan Enriquez.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuela Normal Experimental Rafael Ramírez Castañeda.</li> <li>2. Escuela Normal Experimental Salvador Varela Reséndiz.</li> <li>3. Escuela Gral. Matías Ramos Santos.</li> <li>4. Escuela Normal Manuel Ávila Camacho.</li> </ol>

## § **COMPRENSIÓN DE LA GESTIÓN COMO BASE Y FUENTE DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL**

Un primer aspecto a considerar en este punto es la comprensión de *los propósitos* para cada ciclo escolar y del PROMIN en su conjunto. Durante el primer año (2002), el eje del programa fue convencer y enseñar sobre la pertinencia de organizar el trabajo educativo en las escuelas normales, fundado en “el reconocimiento de la gestión institucional colaborativa como un componente estratégico para impulsar la transformación de las escuelas para propiciar un mejor cumplimiento de sus finalidades educativas”. La recomendación básica fue partir de los “rasgos de la organización y funcionamiento de cada escuela” como fundamento para un diagnóstico de las necesidades urgentes y proponer algunas estrategias para mejorar, teniendo como objetivo incorporar ampliamente a la comunidad académica, entendiendo por ésta especialmente a los docentes y a los estudiantes. De aquí la importancia de la planeación y evaluación institucional como medios que favorecen la organización, el funcionamiento y la práctica institucional. Para el segundo ciclo (2003), el programa propuso la identificación de los factores que favorecían u obstaculizaban la renovación institucional, principalmente en la vida académica y organizativa, proporcionando orientaciones metodológicas para la elaboración del diagnóstico institucional. En el tercer año (2004), se propuso identificar y reforzar la vinculación entre el mejoramiento de la gestión institucional y el mejoramiento de las actividades docentes en el contexto de las acciones de la Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica.

Estas orientaciones generales de lo que el programa pretendía son básicas y no implican una complejidad mayor. Sin embargo, en un contexto histórico de administración centralizada en los directivos, característico de las escuelas normales, estos propósitos se presentaron como retos verdaderos, ya que hicieron necesario, por un lado, que los funcionarios normalistas y los estatales se comprometieron a convocar a las comunidades normalistas a participar de manera directa en el diagnóstico y la construcción de estrategias para enfrentar los problemas identificados. Por otro, implicó que los docentes y los estudiantes conocieran sobre la planeación y se comprometieran a trabajar guiados por compromisos académicos y administrativos públicos y bajo seguimiento y evaluación. Como en todo proceso de cambio que no nace de los actores directos sino desde la política, hubo confusión en los procesos prácticos: interpretaciones diversas de los alcances del programa y dudas sobre las capacidades de los actores para definir objetivos y estrategias propias. Finalmente, el proceso mostró que los actores pueden plantearse proyectos vinculados entre sí para generar efectos en la formación de los estudiantes normalistas. No obstante, los problemas abundaron. En parte, esto se explica por lo acelerado y directivo del proceso. A pesar de que estamos hablando de tres años, en cada uno de ellos hubo variaciones en las líneas de acción y en las prioridades, así como en los componentes de dictaminación y las escalas de ponderación empleadas en este proceso.

Lo que quiere decir que, en tres ciclos, la complejidad del proceso aumentó de manera continua, exigiendo cada vez mayor precisión en la elaboración de los planes anuales de trabajo y en las correspondientes revisiones de los programas de desarrollo institucional, exigidos más por el diseño formal que por los propios logros de las instituciones.

Tales variaciones no sólo fueron enfrentadas por las escuelas y sus comunidades participantes, sino por los Comités Dictaminadores estatales. Una mirada a los formatos empleados por estas instancias, muestra el detalle con el que tuvieron que atender sus funciones a lo largo del tiempo. Apenas se había logrado librar el primer año cuando la experiencia acumulada debió atender nuevas y complejas exigencias. Todo ello configuró un proceso no siempre satisfactorio, y con frecuencia el objetivo se confundió entre la urgencia de llenar los formatos y los objetivos últimos de embarcarse en una reforma de esta naturaleza, a saber: la transformación de la gestión como base del mejoramiento de la calidad académica. Tres años después, cuando parecía haberse logrado una relativa comprensión de la modalidad del programa, se dio la Reforma legal que hoy ubica a las normales en la Subsecretaría de Educación Superior, con lo cual estas instituciones han tenido que ingresar en un nuevo programa, que de lleno las pone a competir por los recursos. Nuevos formatos, nueva lógica de participación. Sin embargo, ¿quién puede mostrar la transformación de los procesos académicos y de interacción en las comunidades normalistas?

No todo cambio en la gestión de la vida académica en una institución se reduce al llenado de nuevos y complicados formatos. De fondo se refiere a la transformación de los valores y prácticas de los actores bajo la convicción de que los cambios darán nuevos o más claros sentidos a la acción educativa. La educación normal vive desde 1984 una continua acción de la política educativa, no siempre congruente con sus propios objetivos (ASU, 2003). De manera tal que conviene tener claro que en estos procesos no sólo se acumulan los aciertos, también y de forma recurrente se acumulan los sinsentidos y los problemas. A continuación presentamos un conjunto de temas que en el proceso de implementación del PROMIN repetidamente se convirtieron en problemas o dieron lugar a confusiones, si bien no en todas las escuelas, sí lo fueron para el programa como tal a lo largo del tiempo.

## § LOS PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN

### DE LA MISIÓN INSTITUCIONAL

- A pesar de la larga experiencia de algunas instituciones en la formación de maestros normalistas, la mayoría de estas 52 escuelas mostró dificultad para formular “*la misión institucional*” de acuerdo con sus propias historias y en el marco de la Ley de Educación. De tal manera que, subsecuentemente, se resuelve reproduciendo textualmente lo que reglamentaria y legalmente deben hacer las escuelas normales en el marco de los objetivos educativos en México.

#### DE LA PLANEACIÓN COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO A LARGO PLAZO

- Insuficiente comprensión del largo, mediano y corto plazo en la planeación institucional. Durante los tres años, se identifica una confusión frecuente en muchas de estas instituciones, entre la formulación del PDI y el PAT. Esto pone en evidencia problemas sobre la visualización de las escuelas normales como instituciones de educación superior. Problemas que giran en torno a dos cuestiones: **lo que se espera de ellas y cómo apropiarse de esa visión y enfocar sus esfuerzos a lograrlo**. Una revisión de algunas de las escuelas en Chiapas, Veracruz, Jalisco y algunas otras en otras entidades ejemplifican este punto (ver Anexo I.5-A, I.5-D y I.5-H).

#### DEL DIAGNÓSTICO COMO ELEMENTO CLAVE DE LA PLANEACIÓN

- Insuficiente comprensión de la importancia del diagnóstico como punto de partida de la nueva gestión. El diagnóstico permitiría identificar problemas y necesidades al mismo tiempo que puntos de partida positivos. Esto se convierte en la base para jerarquizar los problemas; establecer objetivos y metas; definir estrategias generales y programas así como proyectos específicos con sus acciones y/o actividades correspondientes, pudiendo, en consecuencia, plantear indicadores de seguimiento y evaluación así como responsables. Todos estos factores son parte del diseño metodológico del programa. Sin embargo, al no ser considerados en su secuencia lógica, dan lugar a problemas importantes de planeación, generando incongruencias e incoherencias en los documentos. Sólo unas cuantas escuelas logran exponer con claridad sus necesidades y problemas, así como vislumbrar salidas. Un ejemplo paradigmático sería la Benemérita Veracruzana (ver anexo I8-H: 5).
- Ausencia del reconocimiento explícito de las fortalezas institucionales que se consideren como punto de partida para la solución de los problemas identificados. El hecho de que no aparezcan no implica que no existan. Una posible explicación sería que las escuelas normales nunca antes habían tenido la necesidad de reflexionar sobre sí mismas, ni reconocer sus problemas o aciertos de manera explícita. Uno de los casos más recurrentes de lo anterior se encuentra en las escuelas normales de Coahuila (ver Anexo I.5-B y Anexo I.7: 5-6).

#### DE LA FALTA DE CORRESPONDENCIA ENTRE EL PDI Y EL PAT

- Insuficiente integración, correspondencia y coherencia entre el Programa de Desarrollo Institucional y el Plan Anual de Trabajo. Es decir, ambos documentos se elaboran como independientes uno de otro, cuando la propia lógica del programa los



articula necesariamente. En este sentido, el Programa de Desarrollo Institucional se propone metas de largo alcance, para lo cual define estrategias de mediano y corto plazo. Estas últimas serían las que corresponden al Plan Anual de Trabajo. Este punto se hace evidente en la mayoría de las escuelas de los estados de Chiapas, el Estado de México y Veracruz (ver Anexo I.7: 3, 9, 25, y Anexos I.5-A; I.5-C y I.5-H).

- Ausencia de una jerarquización de los problemas considerando su urgencia, viabilidad y pertinencia. Probablemente, este problema se origina en los talleres, ya que resulta curioso que prácticamente ninguna escuela lo considere en los dos primeros años a pesar de plantearse como importante y necesario. Pudiera ser que el equipo técnico que participó en el taller nacional no lo entendió. O bien, que las escuelas no lo entendieron cuando se impartió el taller estatal o que definitivamente no se transmitió la información. Tal es el caso específico de la Escuela Normal “Manuel Ávila Camacho” en Zacatecas, la Escuela Normal Experimental de El Fuerte “Prof. Miguel Castillo Cruz” en Sinaloa, la Escuela Normal de Sinaloa y las escuelas normales de Coahuila (ver Anexos I.5-I: 11; I.5-F: 6, 11; I.5-B y Anexo I.7: 5).

#### DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS Y DE LOS PROYECTOS CORRESPONDIENTES

- De un año a otro se identifica en la mayoría de las instituciones una falta de articulación y continuidad de proyectos estratégicos para el logro de las metas y objetivos planteados a mediano y largo plazo. Es decir, los documentos se elaboran considerando las exigencias anuales de la convocatoria no necesariamente como secuencia de un proyecto planteado ya en el primer ciclo.
- Si bien se formulan proyectos, es recurrente la falta de claridad y desarrollo detallado de las acciones específicas dentro de los proyectos estratégicos.
- Propuestas de proyectos estratégicos que presentaban características similares o enfocados hacia un mismo objetivo, que podrían asociarse en uno solo, lo que muestra desarticulación en el trabajo colectivo.
- Adecuación de la formulación de proyectos a los rubros planteados por el Programa, asegurando la obtención de recursos ofrecidos por éste. Esto se manifiesta en la ausencia de propuestas novedosas encauzadas a mejorar la capacitación a profesores o la formación de los estudiantes que pusiera en relación las particularidades de las dinámicas institucionales.
- Insuficiente comprensión del rubro *factibilidad y pertinencia*<sup>16</sup> que aparece en la tercera emisión del programa. Estos factores implican la coherencia entre los proyectos y el PDI, así como la necesaria definición de prioridades para hacer

16. Para más detalle sobre la factibilidad y pertinencia ver Anexo I.3.

factibles los proyectos. Nuevamente se identifica una capacidad para plantearse este rubro en el corto plazo, pero no necesariamente como parte de una mirada de largo plazo de la institución (ver Anexo I.7).

#### **DE LOS RECURSOS SOLICITADOS Y SU APLICACIÓN PROGRAMÁTICA**

- Incumplimiento en la aplicación etiquetada de los recursos. Si bien cada ciclo el programa establecía claramente la orientación de los recursos, en varias de las nueve entidades aquí consideradas se identifica una autorización de aplicación distinta de los recursos sin mayor explicación. Ejemplo de esto podemos encontrarlo en los estados de Coahuila, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas (ver Anexos I.5-B; I.5-D; I.5-F y I.5-G).
- Aunado a lo anterior está la cuestión de la relación entre dictaminación y asignación de los recursos. En las Reglas de Operación del PROMIN se señala que entre más alta sea la evaluación de las escuelas normales, mayores serán los recursos asignados. Sin embargo, esto no es claro, ya que durante las tres emisiones del programa se identifican evaluaciones bajas con asignación de recursos mayores que los de otras con mejores puntajes; ejemplo de ello son la Escuela Normal Federal de Educadoras “Mtra. Estefanía Castañeda” y la Escuela Normal “Lic. J. Guadalupe Mainero y Rosaura Zapata” en Tamaulipas; la Escuela Normal Experimental “Salvador Varela Reséndiz” y la Escuela “Gral. Matías Ramos Santos” en Zacatecas (ver Anexo I.7; Anexo I.5-G y I.5-I).
- Problemas para la racionalización y optimización de los recursos, además que las escuelas no consideran, en la planeación, el empleo de sus propios recursos (ver Anexo I.7: 32-34).

#### **DE LA GESTIÓN DEL PROMIN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

- Es reconocible una influencia directa de los directivos escolares y de los funcionarios estatales en la orientación de los documentos sometidos a evaluación. Este aspecto es interesante si se consideran los propósitos explícitos del programa en relación con la búsqueda de participación orgánica, pero hasta cierto punto independiente de acuerdo con el desarrollo de las propias escuelas. En este punto se destacan, en los extremos, los casos del Estado de México y Jalisco. En el primer caso se homologó incluso el formato de presentación de los documentos (PDI y PAT) para todas las escuelas normales del Estado, desdibujando las diferencias entre las instituciones (ver Anexo I.7: 9 y Anexo I.5-C), se responde exactamente de forma contraria a lo planteado explícitamente por el programa. En el caso de

Jalisco, se identifica una ausencia de conducción de acuerdo con las reglas formales del PROMIN (ver Anexo I.7: 13 y Anexo I.5-D). Se autoriza la aplicación de los recursos prácticamente como las instituciones lo desean sin relación con lo que establecen formalmente las reglas de operación para cada ciclo.

- Burocratismo y contradicciones en las distintas revisiones de los documentos a evaluar y en los procedimientos de dictaminación.
- Desfases en los tiempos de elaboración de documentos y la entrega y aplicación de recursos.

#### **DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES**

- Falta de participación de actores importantes, principalmente de los alumnos y padres de familia. No obstante, es posible encontrar escuelas cuyo esfuerzo por integrarlos a la toma de decisiones es notable, como en el caso de la Escuela Normal de Educación Preescolar de Coahuila, la Escuela Normal de Atlacomulco y la Escuela Normal de Atizapán de Zaragoza en el Estado de México (ver Anexo I.7: 5, 9; Anexo I.5-C: 1, 21 y Anexo 8-B: 6).
- Insuficiente información de la participación de los profesores. Es posible reconocer la asignación de responsables de proyectos; sin embargo, estos se repiten frecuentemente o bien corresponden a los funcionarios institucionales, de manera que no es posible apreciar con la información disponible si efectivamente hay una corresponsabilidad de los docentes normalistas en los proyectos planteados.
- En relación con la ausencia o existencia de un trabajo colegiado previo, imposibilidad de identificar los puntos de partida diferenciales que pudieran dar cuenta de cómo el programa vino a impulsar el proceso en curso o bien a generar y/o transformar de fondo estrategias de gestión precarias.

#### **DE LOS RUBROS MÁS FRECUENTEMENTE ATENDIDOS**

- Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario. Algunos de los “proyectos académicos” presentados registraron una relación directa con la capacitación a los administrativos y profesores sobre el uso de las nuevas tecnologías, principalmente las referentes a los sistemas computacionales e idiomas, como pudo observarse en las normales del Estado de México (ver Anexo I.7: 32 y Anexo 8-C).
- Rehabilitación de infraestructura físicas: instalaciones eléctricas, telefónicas, drenajes, renovación de instalaciones sanitarias, aulas para asesorías, fueron las más frecuentes y en la mayoría de las escuelas con carácter de urgentes. De manera específica, en Chiapas para el año 2002, el rubro “Mantenimiento, habilitación

y adaptación de instalaciones” registró los porcentajes más altos en la solicitud de los recursos. Asimismo, en algunas escuelas del estado de Veracruz (ver Anexo I.5-A y I.5-H).

#### DE LOS COMITÉS DICTAMINADORES ESTATALES

- Es reconocible el esfuerzo de las autoridades educativas estatales en la conducción y cumplimiento de los tiempos del PROMIN. Sin embargo, también se identifican algunas incongruencias en la interpretación de las reglas de operación en los documentos que dan a conocer los dictámenes, especialmente en lo que corresponde a las “calificaciones” asignadas y los montos autorizados a las escuelas. Prácticamente en ningún caso se justifica el porqué de los montos que rebasan lo establecido, o bien, la aprobación de los recursos a pesar de los puntajes bajos e incluso inexistentes. Tal es el caso de la Escuela Normal Experimental de El Fuerte “Prof. Miguel Castillo Cruz” en Sinaloa, la Escuela Normal Rural “Miguel Hidalgo” en Jalisco y la Escuela “Lic. J. Guadalupe Mainero y Rosaura Zapata” en Tamaulipas.<sup>17</sup> (ver Anexo I.5-J: 36, 66, 71).

### I.3.2 EL SENTIDO DE LA PLANEACIÓN: RELACIÓN ENTRE UNA NOCIÓN DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Un balance parcial de los problemas enfrentados por las escuelas normales durante la implementación del PROMIN, pone de manifiesto que el objetivo de encausar paulatinamente los esfuerzos y proyectos hacia el ámbito académico no necesariamente se logró durante los tres años del programa. En todo caso, lo que se “aprendió” parcialmente, como lo muestran los documentos y los puntajes asignados por los dictámenes, es la aceptación de la conducción que complejizó las estrategias de planeación. A pesar de esto, aceptar la aplicación de los lineamientos en relación con los rubros y porcentajes autorizados para la aplicación de los recursos, constituye un logro. Estas reglas fueron mostrando una tendencia a disminuir los porcentajes de asignación hacia los rubros referentes a la infraestructura, la rehabilitación y adquisición de mobiliarios, y un aumento hacia los proyectos académicos. A saber, aquellos referidos a actividades directamente relacionadas con los planes de estudio; el desarrollo

---

17. Si bien en las Reglas de Operación se estipula que es posible asignar un porcentaje mayor al establecido para cada uno de los rubros autorizados, siempre y cuando el CDE argumente y justifique tal decisión, por escrito, ante la DGN. No obstante, en los reportes de validación de los dictámenes de las entidades citadas se subraya la necesidad de redistribuir los recursos asignados conforme a lo establecido o presentar la argumentación correspondiente.

profesional del personal docente y directivo, y la formación complementaria de los estudiantes normalistas. Formalmente, las reglas y los lineamientos son coherentes. Sin embargo, en la práctica, es notable la forma en que los dictámenes muestran las incongruencias, lo que podría evidenciar acuerdos y negociaciones para canalizar más recursos a los rubros de infraestructura, en ocasiones ligeramente disfrazados de “proyectos académicos”.

Esto es hasta cierto punto comprensible, si consideramos las condiciones diferenciadas de los establecimientos normalistas. Algunos de larga data y con infraestructura deteriorada e insuficiente para soportar, por ejemplo, redes de cómputo o aulas funcionales para desarrollar las reformas a los planes de estudio. Esta flexibilidad pudiera ser interpretada inadecuadamente si sólo se considera el plano formal. Lo que se echa de menos, no por suspicacia, sino por necesidad analítica, es información sobre las interacciones en este proceso. Conocer sobre estos acuerdos permitiría comprender otro ángulo de las necesidades y condiciones reales de la educación magisterial.

En relación con la comprensión del proceso de cambio propuesto por el PROMIN en su conjunto, podemos decir que para la mayoría de las escuelas el proceso fue asimilado. Es decir, se comprendió la necesidad y se aprendió a justificar la pertinencia de la transformación de la gestión bajo la expectativa de que estos cambios influirían en mejorar la calidad en la educación normalista, y que esto, a su vez, incidiría en mejorar la educación básica a mediano y largo plazo. Por lo demás, ha sido relevante obtener recursos adicionales para estos proyectos, generando autonomía de los docentes normalistas respecto del centralismo de los directivos, quienes hasta ahora tenían la última palabra en el apoyo a propuestas colegiadas.

Sin embargo, el hecho de participar en el programa no necesariamente quiere decir que las escuelas normales, principalmente las más antiguas, se convencieran y, sobre todo, aceptaran la intervención federal sobre sus propias dinámicas de desarrollo a través de lineamientos obligatorios. Como hemos señalado antes, las necesidades más apremiantes para las instituciones normales se ubicaban en la infraestructura, de manera que, a partir de la lógica de la obtención de recursos adicionales, se podía atender estas necesidades urgentes, incidiendo hasta cierto punto en la calidad del proceso educativo. Participar no significa cambiar; también pudiera significar, pragmáticamente, la posibilidad de obtener recursos extras justificados formalmente por el PROMIN, pero no necesariamente compartiendo su sentido transformador.

Puestos en perspectiva y una vez concluidos los tres años de operación del PROMIN, estos desfases, por llamarlos de alguna manera, ponen de manifiesto la heterogeneidad de los procesos vividos por el conjunto de las normales participantes, haciendo evidente la necesidad de contar con el diagnóstico que dio sentido y justificación al diseño e implementación de un programa como el PROMIN. Más aún si vemos a dónde desembocó su implementación con la reforma del año 2005, que ubica a las Escuelas Normales en el Subsistema de Educación Superior junto con universidades autónomas, públicas, privadas, laicas, confesionales, etc. Es decir, contribuyendo a otro nivel de la heterogenei-

dad de las IES. Al final del proceso formal, la consideración del PTFaEN como contexto del PROMIN, no es suficiente para comprender la complejidad que debía enfrentar el programa de mejoramiento institucional de las normales. No nos referimos a la lógica formal, sino a los objetivos últimos de la política pública educativa. La recomendación enfática durante el primer año de aplicación del programa de diseñar una matriz analítica que hiciera visible los rubros en los que se presentaban las mayores dificultades para cada escuela, hubiera permitido conocer sobre las diferencias por entidad federativa, por tipo de normal (rural, urbana, etc.), matrícula, región, licenciaturas ofrecidas. En fin, información que sirviera de base para conocer la influencia del PROMIN en lo que las escuelas y las entidades hayan logrado una vez concluido el proceso. Nuevamente, hoy sostendríamos tal recomendación.

No es necedad racionalista o académica insistir en la necesidad de que la propia implementación de la política expresada en un programa como el que nos ocupa, dé cuenta de los diagnósticos puntuales sobre los que descansan las decisiones de “tocar”, “trastocar” y en su caso “transformar” a instituciones como las escuelas normales. Un balance final puede hacerse cabalmente a partir de las diferencias y desigualdades de origen. Solo así se podría sacar un saldo efectivo de los logros del programa, no en sí mismo, sino en relación con lo que ha logrado cada una de las escuelas que aceptaron participar. Más allá de los datos estructurales del sistema educativo, valdría la pena conocer qué efectos tuvo en la dinámica cotidiana que sostiene la realidad de la educación magisterial y sus posibles efectos en la educación básica de las distintas entidades federativas del país. Esta sería una dimensión relevante en el diseño formal en beneficio de lograr balances realistas de la implementación de cualquier política pública, más allá de los informes obligados de los funcionarios encargados, en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, que a fin de cuentas queda reducida a la presentación pública de números que cuadren adecuadamente entre un debe y un haber.

Las tres promociones del Programa (2002, 2003 y 2004) representaron oportunidades para que las escuelas normales incorporaran a su quehacer institucional una planeación y una visión de largo alcance, que las dotara de las herramientas necesarias para lograr el principal objetivo de la política, es decir, la transformación de una forma de gestión vertical y centralista hacia una forma participativa y con responsabilidades compartidas en los distintos niveles de la vida institucional. Como hemos expuesto ya, las primeras dos promociones centraron su objetivo en la realización y elaboración de un **diagnóstico interno** de cada institución, que permitiera la visualización de las problemáticas de índole organizacional, direccional y de participación académica, que a su vez favoreciera la construcción de opciones y acciones para alcanzar el tipo de institución de nivel superior deseable y posible.

El ejercicio tuvo como principal objetivo que las escuelas fuesen capaces de plantear y visualizar tentativas de solución acordes con el tipo de problemáticas encontradas en cada una de ellas, en una escala de tres: las que en un tiempo corto dan solución

a problemas sencillos; las que necesitan un plazo más amplio dada la complejidad de la problemática, la cual quizá pueda ser solucionada en dos o tres etapas; y las que implican una transformación más profunda de la dinámica institucional que, necesariamente, requieren un proceso de mayor complejidad por su alcance. De este diagnóstico debería surgir el Plan de Desarrollo Institucional (PDI).

En la práctica, la elaboración del **diagnóstico** fue el punto que representó mayor trabajo y probablemente mayor dificultad. No cabe duda que a través de este ejercicio, las escuelas tomaron conciencia e identificaron no sólo sus carencias y debilidades para poner en papel sus retos y capacidades para “llenar los formatos”, sino sus potencialidades para avanzar y fortalecer su desarrollo académico. Como hemos apuntado ya, en este contexto un aspecto crucial y problemático en la mayoría de las instituciones fue el planteamiento de proyectos tanto estratégicos como específicos, partiendo de un diagnóstico de sus capacidades, de sus recursos y del trabajo colectivo existente. Una posible explicación de esta carencia es la centralidad de la imagen y de la administración de recursos institucionales en los directivos. De manera tal, que la organización colegiada aparecía, hasta ahora, como un asunto de la organización pedagógica, y en consecuencia, estrictamente asignada a los docentes y separada de los directivos. A partir del PROMIN, esta dimensión académica se convierte en parte sustantiva de la gestión institucional y en la fuente de obtención de recursos, según lo muestra el nuevo programa en curso para las escuelas normales, denominado Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), que se presenta dentro del marco de la Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica propuesta para el año 2005 (ver Anexo I.7).

En este rubro aún hay mucho por aprender por parte de las instituciones normalistas. El punto es saber si la nueva política de formación magisterial comprende el reto de acompañar en este aprendizaje, más allá de la elaboración formal de la *nueva* documentación asociada al llenado de *nuevos* formatos.

### I.3.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Brevemente nos ocuparemos sobre los resultados de la dictaminación del proceso de planeación de la gestión institucional. Este aspecto fue central para el programa, representando el aval de los procesos formales planteados en la documentación correspondiente. El procedimiento, de acuerdo con las Reglas de Operación del PPROMIN, fue la interpretación de los logros a partir de la aplicación de un conjunto de criterios sobre los cuales se asignaron puntajes a los diversos aspectos de los planes de desarrollo y los planes anuales de trabajo (ver Anexo I.3).

De acuerdo con estos procedimientos, las escuelas, a través de sus documentos, recibieron un conjunto de calificaciones para cada uno de los ciclos. Presentamos en este

apartado el resultado de un ejercicio hecho con los documentos de las 53 escuelas referidas y considerando los dictámenes facilitados por la Dirección General de Normatividad, aval federal y responsable último del PROMIN. Cabe aclarar que si bien tuvimos acceso a información de esta población, no en todos los casos contamos con los documentos para los tres ciclos de aplicación del programa. Tal fue el caso de las escuelas correspondientes al estado de Puebla, de las que no tuvimos documentos para el primer año del programa. Algunas otras escuelas salieron del análisis por no tener la información completa. Sin embargo, sí tuvimos información sobre ocho entidades federativas de las nueve que consideramos para este apartado. En total, contamos con información para 36 escuelas que representan el 68% de las 53 escuelas consideradas en el Diagrama 18 de este capítulo.

Tomando como referente las tablas de ponderación empleadas para los procedimientos de dictaminación para cada uno de los ciclos (ver Diagramas 9, 12 y 13), construimos un índice del *Tipo de ejercicio de planeación* logrado por las escuelas a lo largo de los tres ciclos de operación del PROMIN.

El procedimiento metodológico fue crear, primero, tres categorías para cada ciclo, tomando como referentes los puntajes máximos y los mínimos que debían reunir las escuelas para ser seleccionadas y beneficiadas por el programa. Establecimos los parámetros y realizamos una recodificación de las variables. Los parámetros considerados para cada uno de los periodos son los mostrados en la Tabla I.3.2.

**Tabla I.3.2.** Parámetros para la construcción de Tipos de Evaluación.

<b>Parámetros<sup>18</sup></b>	
<b>2002</b>	<b>2003 y 2004</b>
<b>Puntajes</b>	
Máximo: 26 Mínimo: 21	Máximo: 100 Mínimo: 60
<b>Escala para Tipología</b>	
(1) bajo: 21 a 22 puntos. (2) medio: 23 a 24 puntos. (3) alto: 25 a 26 puntos.	(1) bajo: 60 a 74 puntos. (2) medio: 75 a 84 puntos. (3) alto: 85 a 100 puntos.

18. Usando el paquete estadístico SPSS, con estos parámetros construimos un índice (Ruvalcaba), que nos diera las diferentes combinatorias de los tipos de planeación de las escuelas en los tres periodos de aplicación del PROMIN. La fórmula empleada para el Compute fue:  $\text{indgrup} = 100 \cdot \text{repro1} + 10 \cdot \text{repro2} + 1 \cdot \text{repro3}$ . Con las combinatorias obtenidas a partir de un análisis de la distribución de frecuencias, procedimos a recodificar la variable para construir una nueva: tipo de planeación considerando las combinatorias siguientes: (1) Planeación baja: 111, 112, 113, 121, 211, 311. (2) Planeación media: 132, 123, 213, 223, 222, 122, 212. (3) Planeación Alta: 333, 332, 323, 233, 133.



Obtuvimos así tres categorías para caracterizar el ejercicio de planeación llevado a cabo por las escuelas a lo largo de los tres ciclos, de acuerdo con los puntajes asignados por el Comité Dictaminador estatal:

- Bajo
- Medio
- Alto

La intención de esta mirada es ver el esfuerzo sostenido en el tiempo. Conviene, sin embargo, señalar que algunas instituciones obtuvieron calificaciones diferenciales en los tres años, pudiendo obtener un resultado alto en el primer año, bajo en el segundo y medio en el tercero, dando como resultado un ejercicio medio en el tiempo.

El resultado para el conjunto de las escuelas participantes se muestra en la Tabla I.3.3.

**Tabla I.3.3.** Escala del Ejercicio de Planeación a lo largo de los tres ciclos de operación del PROMIN.

Ejercicio de planeación	2002-2003		2003-2004		2004-2005	
	No. escuelas	%	No. escuelas	%	No. escuelas	%
<b>Bajo</b>	24	52.2	14	31.8	9	18.4
<b>Medio</b>	9	19.6	11	25.0	21	42.9
<b>Alta</b>	13	28.3	19	43.2	19	38.8
<b>Total</b>	46	100	44	100	49	100
<b>Casos no válidos</b>	7		9		4	
<b>Total casos</b>	53					

Una mirada de conjunto muestra resultados positivos en el tiempo. De un 52.2 % en la categoría de baja durante el primer año, pasamos al 31.8% en el segundo y finalmente a un 18.4% en el tercero. La categoría media se incrementa y la categoría alta se mantiene relativamente constante. Este dato contribuye a sostener que el Programa logró resultados. Sin embargo, el mayor porcentaje se mantiene en el nivel medio. ¿Por qué no todas las escuelas avanzan hacia el nivel alto? ¿Depende de sus experiencias previas o de la complejidad del programa? ¿Depende de ellas y los documentos producidos o de los Comités dictaminadores? Estas son interrogantes que no podemos responder. No obstante, los datos obtenidos hablan de esfuerzos importantes por incorporarse a un proceso transformador de las instituciones participantes.

Por otro lado, al observar a las entidades federativas y considerando sólo a las 36 escuelas de las que tuvimos información para los tres ciclos, se nos muestran resultados interesantes en el sentido de la heterogeneidad de las instituciones aún dentro de las mismas entidades (Tabla I.3.4).

**Tabla I.3.4.** Porcentaje del Tipo de Ejercicio de planeación registrado por Entidad Federativa.

Estado	Tipo de planeación en las tres emisiones			Total
	Planeación baja	Planeación media	Planeación alta	
Chiapas	50.00%	25.00%	25.00%	4 (100%)
Coahuila	37.50%	62.50%	-	8 (100%)
Estado de México	-	20.00%	80.00%	5 (100%)
Jalisco	80.00%	-	20.00%	5 (100%)
Tamaulipas	20.00%	20.00%	60.00%	5 (100%)
Sinaloa	-	100.00%	-	1 (100%)
Veracruz	60.00%	20.00%	20.00%	5 (100%)
Zacatecas	-	100.00%	-	3 (100%)
<b>Total general</b>	<b>36.10%</b>	<b>36.10%</b>	<b>27.80%</b>	<b>36 (100%)</b>

Saltan a la vista las disparidades entre las entidades y al interior de las mismas. Se destaca a la baja Chiapas, Jalisco y Veracruz. En contraste, el Estado de México y Tamaulipas alcanzan los porcentajes mayores en la categoría de Alta. En el nivel medio ubicamos a Coahuila y especialmente a Sinaloa y Zacatecas con el 100% de sus escuelas. Hay que tener cuidado con el dato de Sinaloa, que contribuye con un caso.

¿Qué podemos inferir de estos resultados? No mucho, a decir verdad; sin embargo, es posible que los datos muestren un menor o mayor compromiso con el programa, tanto de las escuelas como de los responsables estatales. A pesar de que estas interpretaciones se fundan sólo en los documentos y los dictámenes y no en procesos de interacción de los actores, estos indican esfuerzos no solo diferenciados, sino desiguales. Como ya señalamos antes, el mayor contraste se encuentra entre Jalisco y el Estado de México. Del centralismo a la libertad total para producir los documentos. No obstante, esto no significa que los montos solicitados y asignados sufrieran mayores variaciones, ni en un caso ni en otro. Tampoco en los otros estados. ¿Cuál fue entonces el sentido de la planeación a lo largo de tres años? ¿Por qué asociarlos formalmente a los recursos, si en la práctica no fue un criterio que se aplicara cabalmente?

Este hecho pudiera mostrar que el PROMIN tuvo como intención práctica, por no decir pragmática, la de encaminar a las instituciones normalistas hacia la ruta de la reforma de su estatus como instituciones de educación superior, más que transformar sus procesos académicos, como objetivo último. Pero también hace visible puntos de partida distintos, lo que habla de desarrollos desiguales entre las instituciones.

Otra manera de ver los resultados es al interior de las entidades. A pesar de la mirada general por entidad, el detalle de la distribución interna de las escuelas por categoría hace visible que algunos Estados, cuyo perfil es bajo en conjunto, tienen sin embargo algunas instituciones clasificadas en la categoría Alta (Tabla I.3.5). Tal es el caso de la Normal Superior de Chiapas, el Centro Regional de Educación Normal en Jalisco y la Benemérita Normal Veracruzana (Ver Anexo I.6, Tabla 8).

**Tabla I.3.5.** Porcentaje que representa la Entidad Federativa con respecto al total general por Tipo de planeación.

Estado	Tipo de planeación en las tres emisiones			Total
	Planeación baja	Planeación media	Planeación alta	
Chiapas	2 (15.40%)	1 (7.70%)	1 (10.00%)	4 (11.10%)
Coahuila	3 (23.10%)	5 (38.50%)	-	8 (22.20%)
Estado de México	-	1 (7.70%)	4 (40.00%)	5 (13.90%)
Jalisco	4 (30.80%)	-	1 (10.00%)	5 (13.90%)
Tamaulipas	1 (7.70%)	1 (7.70%)	3 (30.00%)	5 (13.90%)
Sinaloa	-	1 (7.70%)	-	1 (2.80%)
Veracruz	3 (23.10%)	1 (7.70%)	1 (10.00%)	5 (13.90%)
Zacatecas	-	3 (23.10%)	-	3 (8.30%)
<b>Total general</b>	<b>13 (100%)</b>	<b>13 (100%)</b>	<b>10 (100%)</b>	<b>36 (100%)</b>

En suma, la construcción de esta información permite contrastar las Reglas de Operación como expresión del diseño formal de la política, con el resultado del proceso de dictaminación de la planeación de largo y corto plazo (PDI y PAT), que ellas misma previeron. En conjunto, lo que podemos decir es que a la vuelta de tres años, el PROMIN tiene resultados más bien medios, que a nuestro juicio guardan correspondencia con la tipología de instituciones descrita en la evaluación del primer año de su operación (ASU, 2002). En este informe se presentó una tipología de tres categorías (Tipo 1: Gestión orgánica con capacidad de transformación, Tipo 2: Gestión institucional con capacidad de desarrollarse orgánicamente y Tipo 3: Gestión de proyectos escolares bajo la conducción de las autoridades educativas), definidas sobre el análisis detallado de los documen-

tos del PDI y del PAT de 49 escuelas participantes en ese primer ciclo, y que cuadra con la tipología de *ejercicio de planeación* que ahora presentamos. Tipo 1, asociado a ejercicio de planeación Alto; Tipo 2, asociado a ejercicio de planeación Medio, y Tipo 3, asociado a ejercicio de planeación Bajo. Formalmente, pareciera mantenerse la tendencia identificada en el primer año.<sup>19</sup> es decir, que más del 70% de las escuelas participantes se ubican dentro del Tipo 2 y 3, lo que de ninguna manera niega la riqueza del ejercicio sostenido por las instituciones durante los dos años posteriores y sus posibles logros en el aprendizaje de nuevas estrategias de gestión y desarrollo académico.

Lo interesante de la asociación entre ambos ejercicios analíticos es que se fundan en fuentes distintas. En el primer caso, el análisis se hizo sobre la lectura detallada de los documentos institucionales del primer año. En el segundo, se consideran los resultados de las tres evaluaciones realizadas por los Comités Dictaminadores a través de un índice. A nuestro juicio esto es un buen indicador de la interpretación que hacemos de los resultados del Programa. Si prevalece la primera imagen de la gestión, ¿qué sucedió durante estos tres años en conjunto? Una mirada en detalle para cada uno de los Estados y sus respectivas escuelas puede verse en los Anexos I.5, I.6 y I.7.

---

19. En la primera evaluación externa del PROMIN, de las 49 escuelas tomadas para el análisis, el 40.81% se ubico en el tipo de gestión 2 (Gestión institucional con capacidad de desarrollarse orgánicamente) y el 42.85% en el tipo de gestión 3 (Gestión de proyectos escolares bajo la conducción de las autoridades educativas). De las escuelas que alcanzaron el tipo de gestión 1 (Gestión orgánica con capacidad de transformación) siete escuelas fueron de sostenimiento estatal y sólo una federal (ASU, 2003).

## I.4 ¿TRANSFORMACIÓN DE FONDO O ADAPTACIÓN EFICAZ?

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

¿Qué enseñó el PROMIN en las escuelas normales? ¿Qué aprendieron estas instituciones del ejercicio de planear sus actividades de manera programática, no sólo a corto plazo, sino como proyecto ordenador de la vida institucional? ¿Hay logros visibles en los procesos de la acción académica en lo cotidiano? ¿Qué aprendió el programa de las propias normales? ¿Es hoy la política educativa dirigida a estas instituciones más comprensiva de sus problemas y potencialidades de cambio?

Después de tres años de operación del programa sería factible contar con respuestas para estas interrogantes. Sin embargo, hoy éstas no son directas ni unívocas, porque los puntos de partida de cada institución son distintos y consecuentemente también sus puntos de llegada. La supuesta unificación de la misión normalista expresada en la Ley de Educación es sólo aparente, y esto salta a la vista en los propios documentos institucionales. Cada escuela tiene sus particularidades y cada entidad representa en ese sentido un ámbito heterogéneo. De manera que hacer un balance de lo que las Reglas de Operación, como modelo formal del PROMIN, han dejado a las normales no es sencillo.

Tres planos son convenientes para ordenar las reflexiones: *el propiamente estructural*, dentro del contexto de la política educativa normalista el del *diseño formal del programa* y un último, correspondiente a los *“logros” de acuerdo a las orientaciones y la conducción del proceso*.

1. En relación con los objetivos de largo plazo planteados por la política pública dirigida a las escuelas normales en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y 2000-2006, ubicamos al PROMIN como un instrumento no aislado que contribuye, junto con otras estrategias en curso, a atender las necesidades de mejoramiento de la calidad de la educación magisterial.

- Un primer aspecto positivo es el acompañamiento que el programa ha hecho a la Reforma a los Planes de Estudio de las normales para maestros de preescolar, primaria y secundaria y de otras licenciaturas; tarea de largo alcance y con continuas modificaciones (PDE, 1995:60). Otro es el desarrollo de estrategias para la actualización docente, por la vía de las nuevas necesidades de los planes de estudio. Ambas líneas corresponden al *Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN)*.
- Con mayor claridad, este programa ha mantenido una relación constante con la paulatina elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, así como con el mejoramiento de la planta física y del equipamiento de las escuelas normales. Todos, aspectos previstos por las líneas de acción específicas y los objetivos a largo plazo del PTFAEN.<sup>20</sup> En este contexto, el balance es positivo si consideramos que:<sup>21</sup>
- La reforma curricular de la formación inicial de profesores de educación básica ha logrado establecer un perfil común de egreso para todas las licenciaturas.
- Es reconocible una paulatina actualización de la formación de los nuevos docentes de educación básica.
- Los docentes y directivos de las escuelas normales cuentan hoy con más y mejores apoyos sistemáticos para su actualización, lo que incide en una visión más

---

20. De acuerdo con el Programa, las metas previstas para la educación Normal eran:

- En 2002, efectuar la evaluación institucional externa de las escuelas normales.
- Publicar, en 2003, la normativa pedagógica y de operación para transformar a las escuelas de educación normal en instituciones de excelencia académica.
- Renovar, en 2004, los planes de estudio de ocho licenciaturas para la educación normal: Preescolar, Primaria, Secundaria, Especial, Física, Artística, Indígena e Inicial.
- Para 2006, haber actualizado los nuevos enfoques de la formación inicial de maestros a 90% (15 mil) de los profesores de licenciatura de las escuelas normales del país.
- En 2006, al menos el 30% (5 mil) de los profesores de escuelas normales habrán acreditado la especialización sobre desarrollo académico para la formación inicial de maestros.
- A partir de 2002, todos los directivos de las escuelas normales se actualizarán en procesos para mejorar la organización académica y la gestión institucional.
- En 2003, todas las escuelas normales públicas contarán con la infraestructura básica para el desarrollo de las actividades académicas: aulas de cómputo; aulas para el aprendizaje de idiomas y el uso de medios audiovisuales, y salas de maestros; acervos bibliográficos (PNE,2001:150).

21. A partir de lo presentado en SEByN-SEP, 2004c.

orgánica de la gestión institucional. Al mismo tiempo, esto ha dado lugar a reconocer y aceptar la necesidad de lineamientos para la regulación del trabajo académico de los maestros.

- El PROMIN incidió también en generar de manera sistemática actividades de seguimiento y evaluación externa a las escuelas normales, que les han permitido reflexionar sobre los avances y las dificultades de las funciones institucionales.
- La canalización de recursos extras a las instituciones provenientes de este programa ha impulsado el desarrollo de proyectos antes sujetos a apoyos discrecionales o limitados, que han permitido adquirir materiales didácticos y bibliográficos, mejorar la infraestructura de los espacios escolares, y en algunos casos, contar con el equipamiento necesario para aprovechar las ventajas que ofrecen las tecnologías de la informática y la comunicación. Esto ha incidido en el desarrollo del trabajo colaborativo como una necesidad que favorece la discusión y el acuerdo en torno a proyectos comunes.

Sin embargo, estos procesos han generado efectos no deseados que configuran nuevos problemas y nuevos retos para la política educativa:

- Falta de estudios de seguimiento de los egresados y de procesos confiables de evaluación que den cuenta de la calidad, pertinencia e impacto de los servicios expresados en los resultados de aprendizaje de niños y jóvenes que asisten a la educación básica.
- Formación desarticulada de las plantas académicas normalistas. No se ha logrado establecer una estrategia de mediano y largo plazo en la formación de los maestros normalistas. Esta responde a ofertas diversas provenientes de instituciones universitarias públicas y privadas o bien de cursos aislados ofrecidos por las normales superiores. La finalidad frecuentemente es adquirir las certificaciones necesarias que se traduzcan en mayores ingresos. Este es un punto crucial para el futuro de estas instituciones.
- Persistencia de una visión tradicional de las áreas sustantivas de docencia, investigación y difusión. Ausencia de propuestas sistemáticas para profesionalizar a los docentes y directivos de las instituciones, que les permitiese responder adecuadamente a los requerimientos de las nuevas propuestas formativas y a su papel como instituciones de educación superior plenamente reconocidas.
- Desvinculación entre los programas institucionales y los objetivos de largo plazo de una política estatal. Es decir, no es visible un Plan de Desarrollo para la educación normalista en las entidades federativas que se articule con los cambios continuos de las escuelas normales.
- Por último, un aspecto político del PROMIN estriba, como ya mencionamos antes, en su carácter estratégico asociado a la modernización de la gestión dentro de comunidades de prácticas ya existentes y con diversos niveles de desarrollo. Fue planteado en medio de un contexto de gestión centralizado y rígido, permeado

fuertemente por la lógica corporativa gremial el SNTE y discursivamente legítimo dentro de las nuevas reglas de la gestión pública. Cuánto logró influir en transformar la visión de la gestión, no es posible reconocerlo aún. Sin embargo, ha permitido abrir espacios antes vedados a los miembros de la comunidad normalista.

2. Si consideramos el plano específico del diseño formal del programa, podemos identificar puntos positivos y también algunas contradicciones.

- Un primer aspecto a considerar es la claridad de los propósitos del programa y las estrategias de acompañamiento, previstas en las Reglas de Operación. Como hemos planteado en el último apartado de este capítulo, las reglas por definición tienen un carácter rígido, pero su aplicación está prevista en contextos diversos de gestión. Sin embargo, el carácter directivo que asumió la orientación del programa, hizo que imperara un carácter de manual. ¿Era esto lo deseable? No necesariamente, pero esto es reconocible en los documentos y dictámenes.
- En particular, la definición de las misiones y de los problemas más importantes de las instituciones parecen con frecuencia ajenos a las propias escuelas. Por momentos los documentos institucionales parecen producidos en serie. Las complejas estrategias que fueron planteándose a lo largo del tiempo parecieron en muchos casos alejarse de lo que los actores hacen en sus instituciones. Esto haber ocurrido en un buen número de escuelas. Lo importante, en no pocos casos, no fue reflexionar sobre lo pertinente para los propios programas de gestión, sino el formato como tal. Esto es observable tanto en los documentos institucionales como en la recepción del contenido de los talleres.
- Formalmente los contenidos de los talleres fueron pertinentes, pero no necesariamente fueron el interés central de los participantes. En el contexto de tiempos restringidos, los talleres fueron considerados como el sitio donde debía aprenderse a llenar los formatos para la dictaminación. Este hecho desvirtuó uno de los aspectos más interesantes de este programa, a saber, el acompañamiento tanto en términos teóricos como prácticos en la adquisición de herramientas para formular una manera de gestión incluyente y colaborativa. La reflexión sobre estos temas más profundos quedó relegada para cuando se hayan dejado de llenar formatos y cumplido tiempos de entrega fijos. Es decir, para un futuro remoto y no previsible.
- Una mirada de conjunto de las variaciones de las Reglas de Operación a lo largo de los tres años de operación del programa nos muestran una complejización, por su precisión, de las líneas del programa, la definición de prioridades dentro de las mismas y la definición de niveles en la evaluación. Particularmente en este proceso, se identifica una proliferación de componentes a ser evaluados. Todo ello contribuyó a hacer necesariamente complejo el proceso de dictaminación y de elaboración de los documentos correspondientes, ya que se debían considerar las propuestas secuenciales de los proyectos en el marco de la planeación institucional de mediano y largo plazo representada en el PDI. Si bien este fue un



trabajo arduo para los Comités Dictaminadores, ya que los formatos de dictaminación debieron registrar el proceso para cada caso, los resultados en los hechos no siempre se expresan con suficiente claridad, ya que los recursos de cualquier manera fueron asignados. A lo largo de los tres ciclos no se incorporaron nunca criterios de mérito y desempeño, de tal manera que se propiciara una competencia académica por el acceso a recursos extraordinarios. Identificamos aquí una incongruencia de la operación en relación con las propias reglas.

- Por otro lado, la definición y restricción de rubros de gasto o inversión fue una constante en los tres años. Desde el primer momento esto favoreció la planeación anual, pero restringió directivamente la formulación de un plan de desarrollo institucional independiente, en el cual el PROMIN y sus recursos extras fueran sólo una parte de la planeación de la gestión. Probablemente, no todas las instituciones podían hacerlo así, pero algunas sí. ¿Por qué homologar a la baja?
- Un rubro que sistemáticamente quedó ausente es el de la evaluación interna o autoevaluación. Esta pareciera haber quedado subsumida en la elaboración anual del PAT y su validación por lo Comités Dictaminadores estatales. Pero el ejercicio que cada escuela debió realizar quedó fuera del esquema operativo. Lo que probablemente indica es que esta exigencia formal es parte de la lógica del discurso sobre la gestión corresponsable, pero que en la práctica no fue posible, y probablemente ni deseable, que el proceso se cumpliera cabalmente de acuerdo las reglas de operación.
- A lo largo del tiempo, se sostienen como centrales en la evaluación y dictaminación los indicadores de resultados cuantitativos y no se incluyeron factores que pudieran dar cuenta de procesos de orden cualitativo, relevantes si consideramos que uno de los objetivos centrales de la transformación de la gestión planteada por el programa era precisamente la transformación de la gestión a través del *“impulso a una nueva cultura fundada en el uso racional de los recursos, evaluaciones y rendimiento de cuentas”*. Es decir, un cambio cultural de las comunidades normalistas: pasar del centralismo de la gestión a la participación corresponsable y colaborativa. Esto no es visible en los documentos escritos.
- En lo formal, un último aspecto que se observa fuera de la dictaminación, se refiere al seguimiento de los estudiantes y las transformaciones de los procesos de enseñanza-aprendizaje que directamente se verían afectados de manera positiva por las acciones sistemáticas en el marco de la planeación institucional. A lo largo de los tres periodos, no identificamos un recuento sobre estos cambios.
- En suma, el énfasis del programa se puso en la definición programática de objetivos generales y específicos en el marco del Plan de Desarrollo Institucional y en el Programa Anual de Trabajo, con todas las dificultades que este proceso representó para los actores involucrados. Muchos de ellos fueron superándolos subsecuentemente, pero otros no lograron comprender a cabalidad la dinámica general, como lo muestran los ejercicios de planeación que hemos reseñado antes.

- Por último, si bien se cumplió con la publicación de resultados, la información no está completa en las páginas de Internet públicas correspondientes, ni de las instituciones ni de la SEP. Tampoco hay explicación del porqué se asignan montos diferenciales en relación con las solicitudes a pesar de los puntajes obtenidos. Si se aplicara estrictamente la regla de relación matrícula con número de licenciaturas y puntajes obtenidos, no sería comprensible la distribución de los recursos. ¿Cómo explicar esto en el contexto de la transparencia y rendición de cuentas como parte sustantiva de la “nueva gestión”?
- El PROMIN 2005 implica una concepción distinta, derivada de la lógica planteada por la SESIC en sus programas estratégicos para la educación superior. Como referimos en el primer apartado, hace énfasis en lo académico como objetivo de la planeación. A diferencia de lo que había venido sucediendo en los tres años previos, aquí la formación docente, la habilitación técnico-pedagógica, la evaluación de resultados sistemáticos, los compromisos firmados, marcan una estrategia distinta. Si bien es visible una mayor autonomía de las normales, también obligan a un mayor seguimiento y a sanciones previamente establecidas. No obstante, el programa para este año no concluyó cumpliendo sus propias reglas. Fue sustituido por el Programa Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) que incluye, a su vez, dos programas más, el PRO-GEN de las entidades federativas y el PRO-FEN para las escuelas normales.

#### **LOGROS Y ADAPTACIONES: DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA**

EL PROMIN es un programa, en lo formal y en lo práctico, generoso. Ofrece mejorar a las instituciones normalistas en el contexto de una política más amplia. Sin embargo, al adquirir un carácter prácticamente obligatorio, la oportunidad de cambiar se aleja de la dinámica específica de las escuelas y propone una o la manera operativa de hacerlo. Dice el por qué, el para qué y el cómo. No obstante, legítimamente también fue una oportunidad de impulsar procesos de cambio en curso o replantear, protegidos por la política educativa, nuevos rumbos para instituciones anquilosadas, deprimidas por los grupos políticos locales y federales, o bien, abandonadas a su suerte por la ausencia de liderazgos académicos o la sobrepresencia del corporativismo gremial del SNTE.

Tres años después del ejercicio novedoso, complejo y complicado de pensar una estrategia de gestión participativa, las escuelas normales han desembocado en una tarea más compleja aún: representarse como instituciones de educación superior a la par con las universidades públicas del país. ¿Cuáles son los insumos que el PROMIN les ha dejado y qué balance puede hacer la política de la inversión en tiempo, dinero y esfuerzo operativo representado en este programa?

Como hemos expuesto en el apartado anterior, si contrastamos las reglas de operación con los documentos elaborados por las instituciones y con los resultados de la dictaminación, es posible identificar plenamente grupos de instituciones que responden de manera diferencial a la propuesta del programa.

- Las reglas de operación representan un modelo de gestión deseable. Durante los tres ciclos de operación del programa precisan las estrategias y las acciones asociadas a éstas, que pueden resultar relevantes para generar procesos de desarrollo en varios niveles de la vida institucional. Esto lo proponen para funcionarios educativos estatales, directivos institucionales y maestros. Sin embargo, la comprensión del proceso parece haber sido distinta en las instituciones. No necesariamente habla de un nivel de desarrollo propio de las entidades, sino de escuelas en particular. En este sentido, una bondad del programa fue hacer visibles condiciones institucionales que no lo serían si no se tomara un mismo rasero para “medir” un proceso de comprensión de un modelo de gestión distinto. ¿Hasta dónde estaban las escuelas normales en condiciones de poder plantearse una modernización de su gestión? Después de la revisión del proceso, creemos que esta es una interrogante a la que sí podemos responder.
- No todas las instituciones estaban en condiciones de comprender la lógica del proceso, porque sus condiciones de origen eran distintas. Al final, el PROMIN tiene resultados concentrados en los niveles bajo y medio (Ver Diagramas 21 y 22 de este capítulo), si los vemos a través del ejercicio planteado para producir una *tipología de ejercicio de gestión* en el contexto del programa. Lo que a su vez corresponde con la tipología institucional, planteada en la primera evaluación externa realizada para el año 2002 (ASU, 2003). Como hemos dicho ya, lo importante de esta relación y su coherencia es que se elabora con instrumentos distintos, poniendo de manifiesto que durante los tres años no cambia notablemente la dinámica inicial.
- ¿Ha sido inútil el proceso? De ninguna manera creemos que es así. Lo que sí pensamos es que ha sido insuficiente el tiempo para ver realmente resultados distintos en aquellas instituciones que partieron en posiciones distintas. Es muy probable que ellas mismas no supieran a qué distancia estaban de alcanzar raseros externos a su propia mirada. Esto, sin lugar a dudas, puede ser un buen logro de la implementación del programa, que beneficia tanto a las instituciones como a la política educativa.
- Sin embargo, una manera de conocer más a fondo sobre las transformaciones de las instituciones es ir al campo y observar directamente las transformaciones, teniendo como contexto la información sobre la que fueron evaluadas y dictaminadas cada una de las escuelas normales participantes. La intención sería identificar si hay transformaciones en la dinámica institucional de la gestión o complejos procesos adaptativos, sin cambios positivos visibles.

- En este sentido convendría superar la mirada centrada sólo en el Programa de manera instrumental. Éste ha tenido un papel dentro de una estructura que pretende cambiar en diversos sentidos la lógica del funcionamiento de estas instituciones. Por ello, para subsecuentes esfuerzos, recomendamos enfáticamente, igual que lo hicimos hace ya tres años, “elaborar una matriz de dimensiones y variables aplicable a cada una de las escuelas participantes en el Programa de Transformación y Fortalecimiento, que permita conocer los rubros en los que se presentan las mayores dificultades, las diferencias por entidad federativa, por tipo de normal (rural, urbana, etc.), matrícula, región, licenciaturas ofrecidas. En fin, información que sirva de base para conocer el contexto institucional donde operará el PROMIN o diversos programas futuros” (ASU,2003).

Sin embargo, con estos recursos no es suficiente hacer observable la naturaleza de los cambios predicados de la aplicación del programa. ¿Qué tan profundas han sido las transformaciones? Si bien esto no depende de las Reglas de Operación como tales, sí depende de su claridad y sencillez para ser comprendidas y aplicadas. Por esto tiene sentido su análisis y su contrastación con los propios documentos de las instituciones y con los dictámenes emitidos de acuerdo a los criterios públicos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar Villanueva, F. (1992). “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Área de Sociología de las Universidades. (2002). *Evaluación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Dirección General de Normatividad-Secretaría de Educación Básica y Normal-Secretaría de Educación Pública. (2003a). *El mejoramiento de la gestión institucional en las escuelas normales (Elementos para la reflexión y el análisis)*, Serie: Gestión Institucional, 1. México. Autor.
- \_\_\_\_\_ (2003b). *Finalidades, características y estrategias de operación*. Serie: Gestión Institucional, 2. México: Autor.
- \_\_\_\_\_ (2003c). *El diagnóstico institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración*. Serie: Gestión Institucional, 3. México: Autor.
- \_\_\_\_\_ (2003d). *La planeación institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración*. Serie: Gestión Institucional, 4. México: Autor.
- \_\_\_\_\_ (2003e). *Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)*. Serie: Gestión Institucional, 5. México: Autor
- \_\_\_\_\_ (2004a). *El Trabajo colegiado: su funcionamiento, sus aportes y dificultades en tres escuelas normales*. Serie: Gestión Institucional, 7. México: Autor.
- \_\_\_\_\_ (2004b). *Segunda evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. Serie: Gestión Institucional, 8. México: Autor.
- Poder Ejecutivo Federal. (2002, 13 de marzo). “Reglas de operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)”. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Poder Ejecutivo Federal. (2003, 07 de noviembre). “Reglas de operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)”. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Poder Ejecutivo Federal. (2004, 01 de abril). “Reglas de operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)”. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Savín Castro, M. A. (2004). *La preparación de las futuras educadoras. Análisis de una evaluación a estudiantes de escuelas normales*. Serie: Gestión Institucional, 6. México: DGN-SEBYN-SEP.
- Secretaría de Educación Básica y Normal-Dirección General de Normatividad-Secretaría de Educación Pública. (2002a, julio). *Criterios para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN*. México: SEP.

- \_\_\_\_\_. (2002b). *Taller para el mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas normales públicas*. México: SEP. Fecha para impartirse: 29 de abril-03 de mayo.
- \_\_\_\_\_. (2003a). *Criterios y procedimientos para el dictamen, selección y asignación de los recursos*. México: SEP.
- \_\_\_\_\_. (2003b). *Curso-taller para el mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas normales públicas*. México: SEP. Fecha para impartirse: 31 de marzo-04 abril.
- \_\_\_\_\_. (2004a). *Criterios y procedimientos para el dictamen, selección y asignación de los recursos*. México: Autor.
- \_\_\_\_\_. (2004b). *Taller Nacional para el mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas normales públicas*. México: SEP. Fecha para impartirse: 09-13 de agosto.
- \_\_\_\_\_. (2004c). *Política Nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Documento rector*. México: SEP.
- Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica-Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación. (2005). *Reglas reoperación del Programa de Mejoramiento Institucional de las escuelas públicas normales (PROMIN)*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2005). *Agenda para el fortalecimiento de la educación superior normal*. México: Autor.

## **CAPÍTULO II**

**Reporte de resultados del cuestionario a  
Directivos de Escuelas Normales  
Públicas del país**

**El grado de apropiación de la Planeación  
Estratégica desde el punto de vista  
de los Directores**

**Miguel Angel Casillas Alvarado  
Romualdo López Zárate  
Nancy Jácome Ávila**





## II. REPORTE DE RESULTADOS DEL CUESTIONARIO A DIRECTIVOS DE ESCUELAS NORMALES PÚBLICAS DEL PAÍS

### EL GRADO DE APROPIACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS DIRECTORES

#### ANTECEDENTES

**D**IVERSAS INVESTIGACIONES HAN MOSTRADO que uno de los factores decisivos para conseguir resultados favorables en la aplicación de una política pública es el grado de apropiación (cognitiva, instrumental y actitudinal) por parte de los actores encargados de instrumentarla. En el Capítulo I del reporte se revisaron la evolución y los ajustes en el tiempo de la parte normativa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) en sus diferentes fases. En este capítulo se pretende dar cuenta del grado de apropiación del programa por parte de uno de sus actores claves: los directores de las escuelas. La captación del grado de apropiación de los otros actores dentro de las escuelas (los profesores, los estudiantes y el personal administrativo), necesaria para captar la complejidad y la diversidad de apreciaciones en torno al PROMIN, está planeada para una segunda etapa de la evaluación.

Se decidió iniciar con los directores de las escuelas normales públicas por su ubicación estratégica dentro de todo el programa y por la posibilidad de acceder a (casi) todos ellos.

Los directores juegan un papel decisivo, insustituible e intransferible en el PROMIN. En efecto, si se considera que uno de los objetivos más destacados del Programa es el tránsito de una gestión institucional centrada en el director a una gestión colegiada, participativa, corresponsable entre profesores, estudiantes y personal directivo, el papel que asuma el director, en cualquier sentido, tendrá consecuencias importantes en el proceso de cambio.

El director de escuela se ubica precisamente en medio de los planeadores de la política (funcionarios estatales y federales) y el objeto de la política: la escuela con sus profesores y estudiantes. Jugará el papel de gozne entre los diferentes grupos involucrados, estará sometido a las presiones de la autoridad, por un lado, y de su comunidad, por el otro; en

el contexto de la planeación estratégica, es el responsable de encaminar, instrumentar y dirigir un conjunto de cambios promovidos por la autoridad federal en el interior de su escuela, en un ambiente no siempre favorable y en condiciones que pueden ser adversas; tiene la responsabilidad de convencerse y convencer a los profesores y estudiantes de las bondades de los diferentes programas; se ve en la necesidad o de asumir el compromiso de cumplir la política o bien de entrar en un proceso pragmático de simulación de transformación académica para obtener mayores recursos económicos para su escuela.

El director, a diferencia de los otros actores involucrados en el proceso, difícilmente puede delegar su función, es una pieza fundamental en todo el proceso: generalmente asiste a los talleres nacionales, no falta en los estatales y recae sobre él la responsabilidad de replicarlos al interior de sus escuelas; él señala los ritmos y tiempos de la aplicación de la política; él es el responsable de la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y de los Programas Anuales de Trabajo (PAT); sobre él recae la responsabilidad del uso y justificación de los recursos. En suma, el director personifica el PROMIN para la comunidad de su escuela, y finalmente a él se le reconocerá el éxito o su fracaso.

Por otra parte, la mayor parte de los directores de las normales ejercen su función en un entramado institucional complejo: por un lado acceden al puesto por su pertenencia y relaciones de interés en el sindicato, y como tales se convierten en líderes de una porción sindical; y por otro, son autoridades administrativas con responsabilidades específicas de gestión y dirección académica, y como tales tienen que rendir cuentas públicas. La doble dependencia, la dualidad de compromiso, el tener dos “jefes”, puede obstaculizar o favorecer el ejercicio de su responsabilidad institucional.

En este mismo sentido, dados los cambios generados en la cultura de la gestión institucional promovidos con el PROMIN y el cambio de ubicación administrativa de las normales al interior de la SEP, es previsible que la misma figura del director sea objeto de una profunda discusión en el futuro próximo. Las normales asumen cada vez más plenamente un carácter académico propio de las instituciones de educación superior, y gestionan su vida interna siguiendo procedimientos participativos de planeación estratégica; por tanto, deberán cambiar de criterios y legislar una nueva orientación, formalizar un nuevo procedimiento para definir a los directores: las funciones, las facultades, los perfiles necesarios, así como los criterios de selección que otorgan legitimidad a una gestión determinada

## METODOLOGÍA

Para intentar conocer el grado de apropiación de la planeación estratégica entre los directivos, se especificaron en primer lugar aquellos aspectos que nos parecen relevantes (que se relacionan directamente con los objetivos del PROMIN) y que en conjunto nos pueden dar una tendencia, con sus variaciones internas, de la percepción que en un momento dado tienen los directores acerca del programa de mejoramiento de las escuelas normales y de los cambios o modificaciones que perciben en la transformación del PROMIN al PEFEN. Las tendencias se pueden apreciar en la evolución de la política a lo largo de tres años del PROMIN (2002 al 2004) y las modificaciones que ellos advierten en su reciente cambio al PEFEN (2005).

En este sentido, los aspectos sobre los cuales nos interesó captar la percepción de los directores en este horizonte temporal fueron los siguientes:

- a) La claridad de las Reglas de Operación, de los instructivos y de los formatos. Se parte del supuesto de que a mayor comprensión de las reglas del juego mejor será su instrumentación en los PDI y en los PAT y una menor probabilidad de caer en procesos de simulación o de simple imitación.
- b) Los procesos de capacitación y habilitación a nivel nacional, estatal y por escuela. Con este aspecto se pretende captar si los mecanismos previstos para fundamentar la necesidad de la planeación estratégica –que se concretó en la modalidad de “talleres” en sus diferentes niveles–, fueron adecuados: tanto en sus contenidos y dinámicas, como también por ser atractivos y pertinentes para que los directores y profesores estuvieran en condiciones de comprender el significado del programa, y de su capacidad para replicarlos al interior de sus escuelas.
- c) El impacto del PROMIN en la transformación de los procesos de planeación institucional y el grado de participación e involucramiento de los profesores y estudiantes en las diversas tareas de la planeación institucional: el establecimiento de la misión y visión institucionales, la realización de un diagnóstico, la especificación y justificación de proyectos asociados a la resolución de los problemas detectados y sus efectos en la promoción de una vida colegiada.
- d) Finalmente, nos interesó observar también algunos de los problemas operativos en la elaboración de los PDI y PAT relacionados con los tiempos de elaboración, evaluación y asignación de los recursos.

Adicionalmente, y para tener un mirada más detallada sobre la percepción de las diferencias entre los proyectos propuestos por la escuela, el proceso de evaluación y la posterior asignación de los recursos, se decidió indagar estos aspectos en el último año de aplicación del PROMIN, el 2004, que supuestamente es el año de mayor involucramiento y conocimiento del Programa. Las preguntas se refirieron a:

- e) Los procesos de evaluación de las propuestas y la asignación de recursos.

- f) Las diferencias entre las líneas que propuso la escuela y los recursos que fueron aprobados, la ausencia de líneas definidas para proyectos que la comunidad de una escuela consideró importantes y, sobre todo, la percepción del “impacto” académico en la comunidad escolar de las obras construidas, los proyectos aprobados y en el manejo de los recursos económicos asignados.

## EL INSTRUMENTO

Varios son los instrumentos que pueden elegirse para captar la percepción de los directores. Después de analizar la factibilidad de algunos de ellos, se optó por un instrumento que obligara a los directores a asumir una única posición en torno a las variables seleccionadas. No se trata de una escala que permitiera captar diferentes grados de apreciación (entre dos extremos determinados), sino de una elección en torno a cada una de las variables consideradas de forma independiente.<sup>1</sup> Para contar con una variable de control se incluyó otra pregunta en el sentido contrario, de forma tal que se captara otra toma de posición posible, en el entendido de que son preguntas independientes pero relacionadas entre sí<sup>2</sup> (Véase Anexo II.1).

Para dar lugar a que los directores pudieran formular un juicio cualitativo o apreciación o argumentación en torno a cada uno de los aspectos seleccionados, se incluyó una “ventana” suficientemente amplia para registrar “cualidades” de la apreciación, que hemos recogido en tanto comentarios y cuya selección aparece en forma de “viñetas” que complementan nuestras interpretaciones.

---

1. Un ejemplo puede ilustrar la forma como se diseñó y aplicó el instrumento. Se les preguntó a los directores si consideraron, en cada uno de los años de aplicación del PROMIN, si las Reglas de Operación fueron claras, de modo que el director estaba obligado a responder sí o no. Un procedimiento típico de escala hubiera establecido diferentes opciones como las siguientes: completamente de acuerdo, de acuerdo, ni en acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo y completamente en desacuerdo. Se optó por la forma dicotómica para no dar lugar a la tendencia general de que los encuestados se inclinaron a situarse en el medio, lo cual no nos permitiría tener una relativa claridad sobre la apreciación.

2. Siguiendo con el ejemplo anterior, después de preguntarles sobre la claridad de las Reglas de Operación, se les cuestionó si consideraban que las reglas eran confusas. Era posible que algún director pudiera responder que SÍ a ambas preguntas, lo cual podría dar lugar a invalidar ambas respuestas, o bien a suponer que la contestación fue hecha desde ópticas diferentes. Por ejemplo, que las reglas eran claras en el papel pero confusas en su instrumentación. Afortunadamente, las respuestas tendieron a ser complementarias y se pudo apreciar que fueron respondidas desde una misma óptica.

Las características del instrumento estuvieron motivadas en parte por la intención de aplicarlo *en línea* a todos los directores de las escuelas normales, de salvaguardar la privacidad y confidencialidad de las respuestas, de facilitar su codificación, de otorgar la posibilidad de responderlo en diferentes momentos y de hacerlo accesible y claro. Se aplicaron varias pruebas para corroborar su idoneidad, y después de hacer varias modificaciones se envió a los directores de las escuelas.

Cabe destacar algunas de las ventajas de este instrumento. Fue posible incorporar los avances de la tecnología de la informática para un propósito específico en tiempos relativamente cortos y con costos bajos. El proceso en general consistió en lo siguiente: con base en los aspectos que interesaba indagar, un grupo académico se dio a la tarea de diseñar el instrumento, de verificar su aplicabilidad, garantizar la confidencialidad de las respuestas, lograr que se pudiera responderlo en diferentes tiempos, de corregir o modificar las respuestas antes de enviarlo, de la posibilidad de su aplicación simultánea en todas las escuelas, de monitorear el proceso y de obtener una base de datos confiable y con errores mínimos en muy breve tiempo.<sup>3</sup> Adicionalmente se puso a disposición de los directores una línea telefónica y un correo electrónico para resolver posibles problemas. Una explicación detallada del proceso de aplicación del cuestionario se presenta en el Anexo II.2.

Se piensa que esta experiencia resulta promisorio para su posible utilización en otras investigaciones.

---

3. Los autores agradecemos el invaluable apoyo que recibimos del Ing. Pedro Bravo y del Lic. Alan Pérez, quienes construyeron, aplicaron y mantuvieron el programa de cómputo que operó el cuestionario en línea, así como el programa que permitió la recolecta de la información y la construcción de la base de datos.

## EL UNIVERSO DE ESTUDIO

Como se mencionó líneas arriba, por primera vez y a diferencia de las evaluaciones realizadas anteriormente, en esta ocasión se pretendió captar la apreciación de la totalidad de directores de las escuelas normales públicas. De acuerdo con la información publicada en la red de las escuelas normales ([www.normalista.ilce.edu.edu.mx](http://www.normalista.ilce.edu.edu.mx)), para el ciclo 2004-2005 existían 273 escuelas normales públicas y 184 particulares. Sin embargo, en la Reglas de Operación del PROMIN,<sup>4</sup> expedidas por el subsecretario de educación, Dr. Julio Rubio Oca, el 3 de octubre del 2005, se establecen como escuelas beneficiarias del PROMIN sólo 218, distribuidas en las 32 entidades de la República, incluido el Distrito Federal. El cuestionario fue enviado a 261 directores de escuelas y la respondieron 201<sup>5</sup> (con variación en el número de preguntas respondidas)<sup>6</sup> que representa un 77% del total de cuestionarios previstos y un 92% de las escuelas beneficiarias del PROMIN, lo cual es considerado como una alta tasa de respuesta.

---

4. Las Reglas de Operación incluyen nuevamente el monto de recursos a distribuir en cada estado, que deriva de dos indicadores establecidos desde el inicio del PROMIN. La proporción de matrícula por entidad federativa con respecto al total, más la proporción del número de normales por entidad con respecto al total. Se les da un peso específico a cada una de las proporciones, se suman y la proporción resultante se multiplica por el total de recursos a distribuir. Para el año 2005, el monto total del PROMIN fue de 75 millones de pesos. Fuente: Reglas de Operación del PROMIN, 2005.

5. Las causas de la no respuesta son varias. Por ejemplo, en Oaxaca (dado el movimiento magisterial y el paro de labores) no hubo respuesta de las 12 escuelas del estado, en Veracruz, cinco, en Campeche fueron tres, en Michoacán, cuatro, Guanajuato, tres, en Chiapas fueron 11 las que no contestaron, en Puebla ocho no respondieron. En la mayoría de los estados algunas escuelas no respondieron principalmente debido a que ya han cerrado sus puertas, o dependen de otra escuela, o son módulos de alguna escuela matriz.

6. La variación responde a diferentes causas; la más frecuente es que algunos directores que no participaron en los procesos de los diferentes años prefirieron no responder las preguntas relativas a esos años; otros sí lo hicieron, consultando, seguramente, a alguno de los subdirectores que sí participaron. Por ejemplo, los directores que respondieron las preguntas correspondientes a 2002 fueron 156, aunque sólo 129 participaron; para los siguientes años se fueron incrementando las respuestas (172 para 2003, 183 para 2004 y 192 para 2005).

## PRECAUCIONES EN LA INTERPRETACIÓN

Como todo instrumento de medida, el que se aplicó tiene ventajas y desventajas. Las primeras ya han sido señaladas, pero cabe hacer algunas observaciones con respecto a las segundas. El problema más claro es que el “significado” de la respuesta puede ser variable de un director a otro. Por ejemplo, la “claridad” o “transparencia” de las Reglas de Operación pueden tener un referente diferente para cada uno de los directores, y entonces el significado puede ser equívoco. Sin embargo, en la medida en que se pretendió captar la “percepción” de cada uno de los directores apelando a un sentido común, lo que se obtiene no es una valoración que se pueda catalogar como verdadera o falsa, sino una actitud del informador con respecto a algo. Esta percepción resulta de interés para mejorar los procesos de comunicación entre los funcionarios federales y estatales y los directores de las escuelas. Un mecanismo que se incluyó para tener un cierto grado de control sobre las respuestas fue la posibilidad de que cada director pudiera expresar ampliamente las razones que motivaron sus respuestas.

La forma como se instrumentó la aplicación del cuestionario, propiciando que se dieran tiempo para reflexionar y responder en diferentes momentos las preguntas, pudo dar lugar a que la percepción no haya sido sólo del director sino de un grupo de colaboradores con los cuales se pudo haber asesorado. También pudo ocurrir que se haya respondido con ligereza y premura. Estos riesgos se corren en la aplicación a distancia de instrumentos de recopilación de información. No obstante, en la medida en que los cuestionarios fueron personalizados, se asume que cada director se arroga la responsabilidad de las respuestas.

Se tuvo presente el riesgo de que las respuestas fueran influidas por la mano invisible de la autoridad y entonces se respondiera de acuerdo con lo que se supone que la autoridad espera como respuesta. Para evitar este tipo de respuesta, se garantizó a los directores la confidencialidad de la información. Al analizar las respuestas y constatar su variabilidad, parece indicar que las respuestas representan efectivamente la valoración que cada director tiene, y se aleja o minimiza el riesgo de responder de manera concertada lo que la autoridad espera que se responda.

No está de más reiterar que los directores son sólo una parte de los actores involucrados en la instrumentación del programa, que su apreciación puede coincidir o diferir de la de los otros actores institucionales; pero se recuerda que en una etapa posterior de la evaluación se tiene contemplado captar la percepción de los profesores y de los estudiantes.

## NIVELES DE ANÁLISIS

La información resultante del cuestionario se trabajó de acuerdo a tres niveles de análisis detallados en la Tabla II-A.

**Tabla II-A.** Niveles de análisis.

Primero	Segundo	Tercero
Descripción simple de las variables en cada dimensión por su distribución particular.	Análisis de grupos ( <i>clusters</i> ) seleccionando variables por dimensión.	Análisis de grupos ( <i>clusters</i> ) con todas las dimensiones agregadas.
Opiniones cualitativas de los directores con respecto a cada dimensión.		
Período de tiempo considerado: 2002-2005.	Período de tiempo considerado: año 2004.	Período de tiempo considerado: año 2004.
Número de escuelas: 201.	Número de escuelas: 183	Número de escuelas : 183

El primero comprende dos partes. En primer lugar, se hace referencia a la apreciación de la *tendencia central* de las respuestas de los directores con respecto a los diferentes aspectos seleccionados para medir el grado de apropiación del Programa y, además, su evolución en un periodo de cuatro años: de 2002 a 2005. Es un análisis de la simple distribución de frecuencias y, en su caso, trata de ubicar las tendencias en el periodo en cuestión. No se da cuenta de la variación de las respuestas asociadas a otro tipo de variables (como el tipo de escuela, la complejidad, su dimensión, etc.), ni de las posibles causas de esa variabilidad. Este análisis ofrece una visión global y general de la percepción de los directores. No se pretende dar cuenta de todas y cada una de las variables, sino sólo ofrecer una interpretación general y simplificada de las percepciones ilustrándola con algunos ejemplos. En segundo lugar, y como se mencionó en los antecedentes, se pretendió captar, para el año 2004, la percepción acerca de las diferencias entre los proyectos propuestos por la escuela, el proceso de evaluación y finalmente la asignación de los recursos. La respuesta a cada una de las preguntas se presenta en el Anexo II.3. Este nivel de análisis se ve enriquecido con la opinión cualitativa que expresaron algunos directores sobre cada una de las dimensiones. Esta voz de los actores, transcrita tal como la redactaron, da cuenta de la diversidad de percepciones con respecto a cada una de las dimensiones del Programa. La franqueza y “frescura” con la que fueron expresadas permite captar algunos de los problemas más significativos que enfrentaron los directores, así como las bondades del Programa. Sus opiniones constituyen una fuente de información muy rica que puede ser analizada con más detenimiento.



El segundo nivel es un análisis de conglomerados o *clusters*.

El Análisis *Cluster*, también conocido como Análisis de Conglomerados, Taxonomía Numérica o Reconocimiento de Patrones, es una técnica estadística multivariante cuya finalidad es **dividir un conjunto de objetos en grupos** (*cluster* en inglés) de forma que los perfiles de los objetos en un mismo grupo sean muy similares entre sí (cohesión interna del grupo) y los de los objetos de *clusters* diferentes sean distintos (aislamiento externo del grupo). (Figueras, 1991)<sup>7</sup>

En otras palabras, a partir de la percepción de los directores, se trata de constituir grupos de escuelas que tengan la mínima variación entre ellas (en cuanto a las respuestas para cada aspecto) o máxima proximidad, similitud o semejanza interna, y por otro lado, que la diferencia sea máxima entre cada uno de los grupos o que exista disimilitud, distanciamiento o desemejanza entre los grupos. Se decidió realizar el análisis de conglomerados en cada una de las dimensiones y establecer sólo tres grupos según su grado de apropiación del programa, que podría caracterizarse, en términos sencillos, como *alto*, *regular* y *bajo*.

Este tipo de análisis nos permite, por ejemplo, agrupar a las instituciones (saber cuántas y cuáles) que piensan, por ejemplo, que las Reglas de Operación, instructivos y formatos fueron *adecuados*; un segundo grupo con las que piensan que fueron *menos adecuados* y un tercer grupo con las que piensan que fueron *inadecuados*. Los límites para ubicar los grupos los establece el programa, y parte del análisis comprende si la diferencia entre los grupos es significativa o no, de tal manera que se valide analíticamente si es conveniente mantener los grupos o no.

El tercer nivel continúa con el análisis de conglomerados, tomando en cuenta el conjunto de las dimensiones consideradas en la encuesta. Este análisis, a diferencia del anterior, permite conocer cuántas y cuáles escuelas tuvieron un mejor grado de apropiación del programa en el conjunto de las dimensiones, en cuáles esta apropiación fue regular y en cuáles fue deficiente. Se trata de un ejercicio de conjunto, que busca lograr una mirada sintética del grado de apropiación de la planeación estratégica impulsada por el PROMIN.

---

7. Salvador Figueras, M (2001). Análisis de conglomerados o *cluster*, [en línea] 5campus.org, Estadística <http://www.5campus.org/leccion/cluster>, consultado en agosto de 2006..



## II. I PRIMER NIVEL DE ANÁLISIS

### ANÁLISIS GENERAL DE LOS DATOS DEL CUESTIONARIO

#### REGISTRO

**E**N EL ANÁLISIS GENERAL sobre la evolución del PROMIN 2002 al PEFEN, observamos una tendencia general que indica un incremento en la participación tanto a nivel de las escuelas como a nivel de los directivos en cada uno de los programas, alcanzando un porcentaje de participación del 91% en el PROMIN 2004 y un 96% en el PEFEN. El mayor porcentaje de no participación lo encontramos en el PROMIN 2002 (22.4%), y ya para el PEFEN la tasa de no participación es menor al 4% (Véase Tabla I.1 del Anexo II.3.).<sup>8</sup>

La misma tendencia se observa respecto a la participación de los directivos encuestados, constatando un incremento constante en la intervención de los directivos, lo que en principio da muestras de una experiencia acumulada que, como veremos más adelante, implica una curva de aprendizaje experimentada por los propios directivos. Es importante resaltar esta cuestión, pues si bien en algunas escuelas los procesos de planeación estaban presentes aun antes del PROMIN, lo cierto es que a la fecha la mayoría de los directivos actuales ya tienen acumulada una experiencia de al menos cuatro años en este tipo de procesos.

---

8. En lo sucesivo, las tablas citadas corresponden al Anexo II.3 y la numeración es la que en él tienen asignada.

## REGLAS DE OPERACIÓN E INSTRUCTIVOS DEL PROMIN Y DEL PEFEN

Desde la perspectiva de los directivos, las Reglas de Operación del PROMIN y del PEFEN tienen distintas apreciaciones. Es importante destacar que se trata del modo en como los directivos y encargados del PROMIN perciben las reglas que emite la autoridad, del modo en que éstas fueron evolucionando y del modo en que fueron reconocidas por los principales actores del proceso de planeación a nivel de las escuelas.

Hay un amplio consenso en reconocer que las mejores y más claras reglas fueron las del PROMIN 2004; se constata que el proceso de planeación iniciado con el PROMIN en 2002 introdujo una nueva dinámica de planeación y que ésta fue evolucionando favorablemente durante sus distintas emisiones. Desde el punto de vista de los directivos, es observable que hubo una curva de aprendizaje de parte de las autoridades federales, quienes fueron mejorando paulatinamente tanto las Reglas como los formatos. Todo ese largo proceso de aprendizaje se vio de nuevo en cuestión con el cambio al PEFEN, dado que de nueva cuenta se observan serios problemas de adaptación al nuevo programa (Tabla II.1).

**Tabla II.1.** ¿Cómo considera que han sido las Reglas de Operación del PROMIN y del PEFEN?

	Reglas de Operación	PROMIN 2002	PROMIN 2003	PROMIN 2004	PEFEN
<b>A</b>	Reglas claras.	34.33	64.18	84.58	62.19
<b>B</b>	Con procedimientos transparentes.	50.25	67.16	80.10	67.16
<b>C</b>	Asignaciones con base en reglas establecidas.	51.24	66.67	78.61	68.16
<b>D</b>	Reglas que favorecen la rendición de cuentas.	53.73	66.17	79.10	75.62
<b>E</b>	Seleccione el año que, según su experiencia, haya tenido las mejores Reglas de Operación.	5.97	17.41	62.69	34.83

**Nota:** El porcentaje para cada indicador y año, está calculado sobre el total de 201 escuelas.

La claridad de las Reglas es un primer problema, ya que si bien la opinión positiva de los directivos se va incrementando año por año de manera sostenida en cuanto al PROMIN hasta llegar al 2004, con una opinión favorable del 85%, con el cambio al PEFEN se observa un retroceso en términos de la percepción sobre su claridad: la consideración

de que el PEFEN tiene reglas claras baja al 62%. Cuando les preguntamos sobre si las reglas son confusas, respecto del PROMIN 2002, 42% opinó que, en efecto, fueron las más confusas, pero el porcentaje se redujo al 6% para el 2004; sin embargo, respecto al PEFEN volvió a incrementarse la opinión negativa hasta el 31% que considera confusas sus Reglas de Operación.

De la misma manera, en términos generales, los directivos opinan respecto de las reglas para las asignaciones y para la rendición de cuentas: en el caso del PROMIN se incrementa la opinión positiva año con año, pero con respecto del PEFEN de nueva cuenta vuelven a observarse problemas.

Respecto de los instructivos, la tendencia es la misma. El PROMIN 2002 recibe las calificaciones más bajas y se va corrigiendo la percepción hasta el PROMIN 2004. A su vez, la aplicación del PEFEN vuelve a ser percibida con instrumentos confusos (37.3%) e ineficientes (Tabla II.2).

La misma tendencia se confirma respecto de los formatos. Éstos fueron mejorando paulatinamente hasta alcanzar su mejor momento en el PROMIN 2004, pero vuelven a caer en una importante proporción de opinión negativa para el PEFEN: 42% opina que los formatos del PEFEN son complicados y 38% que son difíciles de llenar. Estas proporciones nunca fueron tan altas en ninguna de las versiones del PROMIN, incluso en la emisión del 2002, que fue la primera y el más importante cambio hacia la cultura de la planeación.

En los comentarios de los directivos hay expresiones que hacen evidente este problema:

Las Reglas de Operación del PEFEN no fueron establecidas con claridad desde su inicio, se estuvieron realizando cambios durante el proceso, cambiando de manera importante unos cuantos días antes de la fecha de entrega.<sup>9</sup>

La falta de oportunidad en las orientaciones ha causado confusión en la interpretación de los formatos e instructivos. Los instructivos del PROMIN han sido un poco más claros que los de PEFEN; estaban mejor sistematizados. Las Reglas de Operación de la PEFEN llegaron después de la construcción de los proyectos lo que dificultó su revisión en función de lo establecido.

---

9. En virtud de que los comentarios de los directivos pudieron escribirse utilizando sólo mayúsculas y sin un corrector ortográfico, en esta edición realizamos una mínima corrección, conservando los errores ortográficos y la redacción de los directivos. Con el propósito de garantizar el anonimato de los directivos, eliminamos la referencia al nombre de la escuela.

La dificultad esencial en cuanto a las Reglas de Operación, se presentó en los tiempos que éstas llegaron a las entidades, faltaron espacios de análisis, difusión y reflexión sobre las mismas por parte de todos los que participamos; esta situación se ha ido mejorando en los años posteriores. En atención a los instructivos y formatos, se presentaban dificultades para su llenado, puesto que había diversidad de conceptualizaciones, marcos teóricos y tradiciones muy arraigadas en cuanto a planeación, que limitaban el avance permanente. Además, eran muy minuciosos, en ocasiones propiciaban confusión y ambigüedad para su llenado. Otra dificultad fue el no estar acostumbrados a conseguir cotizaciones, a investigar con diferentes proveedores, calidad, pertinencia, etc. Pero a la vez, esto permitió que cada persona se responsabilizara y optimizara al máximo los recursos. En cuanto a los porcentajes que se manejaban para cada rubro, no estaban bien definidos porque las acciones de los proyectos, podían ser parte de uno o de otro, situación que confundía elevando los porcentajes autorizados. Los formatos de reporte llegaban fuera de tiempo.

Las Reglas de Operación son claras, propician la transparencia y la rendición de cuentas; sin embargo, en el caso del PEFEN se dieron a conocer con retardo lo que implicó hacer ajustes apresurados. De igual manera los instructivos en general son claros en especial los del PROMIN; en el caso del PEFEN repetición en el manejo de la información que causa confusión. Particularmente lo que se refiere a los formatos.

En el estado se presentó una contradicción: mientras que el profesor visitador (de la Cd. de Monterrey), comentaba que el PEFEN se regía con las Reglas de Operación de PROMIN, el personal encargado por la instancia estatal aseguraba que no existía ninguna relación entre ambos programas.

El conocimiento a destiempo de las Reglas de Operación no nos permitió planear adecuadamente. Además la interpretación que de la normatividad hacen las autoridades estatales, confunden la aplicación de las reglas y el ejercicio de los recursos. Respecto a los formatos, más que complicados y difíciles resultan confusos y repetitivos, máxime que no tenemos elementos de “planeación estratégica”.

Las Reglas de Operación han sido de mucho apoyo para la redacción formal del documento, los instructivos han sido muy cerrados en lo operativo, y los formatos concretos pero los cambian en cada reunión.

Con respecto a los formatos para la elaboración del proyecto integral no están claramente definidos en la guía PEFEN, lo que ocasionó problemas durante

la planeación porque se dieron cambios de formatos. En cuanto al formato de metas compromiso se exige seguir el orden en que están establecidas en la guía PEFEN siendo que para la institución es más funcional ordenarlas con base en la jerarquización de problemas y de objetivos. Respecto a las Reglas de Operación del PROMIN éstas han sido claras, sin embargo con las 9 líneas que se establecen no se alcanzan a atender todas las prioridades de las escuelas normales, existen prioridades que no están consideradas dentro de los rubros de aplicación de los recursos.

Las Reglas de Operación, los instructivos del PROMIN y del PEFEN son claros; el problema que se suscita es el tiempo tardío en que son publicadas, lo cual hace que algunos de los procesos que se hayan calendarizado y realizado se tengan que apresurar por la extemporaneidad.

Las reglas del PROMIN facilitaron el desarrollo de las acciones académicas planteadas en los proyectos específicos. Las del PEFEN en el afán de asegurar la transparencia en la aplicación de los recursos reducen el margen de acción de las escuelas con respecto al desarrollo de proyectos que consideramos oportunos y pertinentes. Los instructivos del PROMIN son bastante claros en tanto que los del PEFEN nos parecen complejos y ambiguos para su interpretación. Los formatos del PROMIN se ajustaron a los utilizados por todas las normales de la entidad, los instructivos del PEFEN no incluyen formatos preestablecidos, presentan ejemplos centrados en el manejo de la información y no en el estilo.

El proceso de elaboración del PEFEN resultó un tanto confuso, porque las Reglas de Operación que se indicaban en el estado, con frecuencia eran diferentes a las de los manuales de operación, lo que implicó adecuar en varias ocasiones los trabajos realizados. Fue complicado trabajar los modelos de planeación estratégica que demandaron tanto el PROMIN como el PEFEN, ya que no se capacitó con la suficiente información al personal de la escuela, lo que influyó en el nivel de logro de los mismos.

## LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN Y HABILITACIÓN A NIVEL DE ESTADOS Y ESCUELAS

Podemos obtener información muy sugerente en torno a los procesos de capacitación del PROMIN y del PEFEN comparándolos en el tiempo (Tabla III.1). Como en dimensiones anteriores, se confirma la perspectiva de los directores de una medida que le compete a la autoridad educativa (federal y estatal), que tiende a ir mejorando sucesivamente en las distintas emisiones del PROMIN hasta alcanzar, en 2004, su mejor momento, pero que con la implementación del PEFEN vive un retroceso significativo. Salvo, y eso es muy relevante, en lo que concierne a la cobertura; en efecto, desde la perspectiva global de los directivos, es el PEFEN el programa que llega a la mayor parte de las escuelas.

Los procesos de capacitación fueron mejorando paulatinamente con las distintas emisiones del PROMIN; si bien la calificación inicial de *suficientes, claros y con buenos resultados* para la planeación rondaba el 40% en 2002, para 2004 esos renglones tienen proporciones alrededor del 70%. Con el PEFEN caen de nuevo al 40%, haciendo evidentes serios problemas de capacitación y la necesidad de mejorarlos. Otra vez, la curva de aprendizaje experimentada durante el PROMIN, con el cambio al PEFEN tiende a iniciarse sobre las mismas bases.

Para avanzar en las causas que expliquen el fenómeno anterior, observamos una pérdida de relevancia en la participación de las escuelas en el taller nacional (Tabla III.2): el mejor año del PROMIN fue el 2003, pero en 2004 bajó y continuó bajando más fuerte aún con el PEFEN, que tiene incluso una tasa de participación inferior a la del PROMIN 2002. En contraparte, la participación de las escuelas en los talleres estatales y la realización de talleres institucionales se han ido incrementando de manera sostenida, hasta alcanzar con el PEFEN a una muy amplia mayoría de las escuelas. Sin embargo, es pertinente preguntarse entonces por la efectividad de estos talleres, pues más y más escuelas participan, pero los resultados de éstos no están siendo satisfactorios como veíamos arriba.

La relación entre el taller nacional, el estatal y el institucional tiene actualmente serios problemas; la estrategia en cascada seguida por la autoridad no está siendo del todo efectiva, y hay un 24% de los directores que la califica como *inadecuada* y un 42% como *insuficiente*, particularmente en el caso del PEFEN.

Cuestión que resalta más cuando la misma estrategia seguida para el caso del PROMIN fue mejorando sucesivamente con sus distintas emisiones. Esta cuestión sería explicable por el factor tiempo, que implica una mayor familiarización con el programa y sus fundamentos, pero es insuficiente si no toma en cuenta el cambio de reglas, concepciones y puntos de referencia<sup>10</sup> que implicó el PEFEN, y que no está suficientemente claro para los directivos (Tabla III.4).

---

10. Recordemos el cambio de las normales de la Subsecretaría de Educación Básica a la Subsecretaría de Educación Superior.



En la Tabla III.3 podemos reconocer varios procesos. Constatamos el incremento de la participación de los profesores y directivos en el taller nacional durante el PROMIN en todas sus emisiones, porque con el PEFEN se vuelve a reducir. El incremento de la participación en los talleres estatales e institucionales de profesores y directivos es una tendencia constante que continúa avanzando con el PEFEN, hasta lograr una muy buena cobertura desde el punto de vista de los directores.

**Tabla III.3.** ¿Quiénes de su escuela participaron en los talleres?

		PROMIN 2002		PROMIN 2003		PROMIN 2004		PEFEN	
		Profesores	Directivos	Profesores	Directivos	Profesores	Directivos	Profesores	Directivos
<b>A</b>	En taller nacional.	7.96	22.39	14.43	29.35	14.93	29.35	10.95	19.90
<b>B</b>	En taller regional y/o estatal.	38.31	63.18	54.23	76.62	62.69	82.59	67.16	87.56
<b>C</b>	En talleres institucionales.	57.71	57.71	69.65	68.66	76.62	75.62	84.58	82.09

**Nota:** El porcentaje para cada indicador y año, está calculado sobre el total de 201 escuelas.

Si leemos la Tabla de arriba abajo, podemos constatar que la participación de los profesores se incrementa constantemente en todos los años conforme los talleres se aproximan a ellos: entre el nacional y el estatal hay un incremento, así como entre los estatales y los institucionales. Esto es muy importante, pues expresa una intencionalidad de la política por aproximarse directamente a los profesores a través de los procesos de capacitación, buscando con ello mejorar sus condiciones para que accedan al programa. Paradójicamente, en la columna de los directores observamos que su mayor participación es en los talleres estatales, pero en los institucionales se reduce, poniendo en evidencia que tienden a delegar entre los profesores las explicaciones hacia sus comunidades. Valdría explorar esta cuestión desde la perspectiva de los liderazgos institucionales y preguntarnos si no vale la pena impulsar que los directores se conviertan en los líderes institucionales de la planeación estratégica, y al mismo tiempo, incrementen su legitimidad ampliando su participación en los talleres.

En la Tabla III.5, confirmamos el señalamiento de que los talleres del PROMIN fueron mejorando en el tiempo hasta alcanzar en el 2004 su mayor tasa de aceptación. Confirmamos también que el cambio al PEFEN tuvo ciertos problemas, pero observamos que hay dos cuestiones que tienen un constante crecimiento porcentual, incluso con el cambio de programa: la importancia de la parte teórica (antologías, libros, folletos y discusiones conceptuales sobre la gestión institucional) y, por otro lado, la precisión sobre los plazos de entrega de los proyectos.

En relación específica con el cambio del PROMIN al PEFEN, veamos cuáles fueron los problemas principales de los talleres: hubo una insuficiente explicación sobre las Reglas de Operación y sobre la explicación de los procedimientos. Ambas cuestiones para atender en próximos procesos de capacitación (Tabla III.6).

El contenido conceptual de los talleres, las sesiones de estudio, la reflexión colectiva sobre los procesos de cambio en la gestión y la definición compartida de un proyecto institucional, son fundamentales para alcanzar proyectos de innovación académica que tengan un impacto en la calidad de la formación de los nuevos docentes, que mejoren el clima institucional y posibiliten el fortalecimiento de las escuelas normales como entidades de educación superior. En opinión de los directores, las lecturas recomendadas en los talleres han motivado una reflexión renovada sobre la gestión, han sido muy relevantes, leídas por los directivos y tienden a llegar a los profesores.

La Tabla III.7 nos permite observar la percepción que tienen los directores sobre los distintos talleres. En el nacional, los acuerdos no se han tomado ni se toman generalmente con la participación de los representantes; podemos inferir que son más directivos y que definen el marco general de la operación del Programa, pero es evidente la inconformidad por no ser partícipes de las decisiones. En contraste, lejos del lugar de las decisiones principales, en los talleres estatales y en los institucionales es muy amplio el grado de acuerdo entre los participantes.

Hasta donde tenemos noticia, los talleres institucionales, y en menor medida los estatales, son espacios de discusión colectiva que van más allá de la simple capacitación, pues delinear colectivamente los rasgos generales de la misión y la visión institucionales, establecen acuerdos sobre las prioridades de la planeación y determinan el marco general de la presentación de los proyectos (nombran comisiones, delegan tareas, etc.). Por tanto, es muy relevante destacar que es a ese nivel donde las decisiones se están tomando, cada vez más en el tiempo, de común acuerdo entre los participantes.

Comentarios de los directivos:

La capacitación en general no ha permitido en su totalidad una interpretación correcta y funcional de los lineamientos de construcción de los proyectos.

Puedo comentar que se han leído las lecturas pero no por todos los docentes, sino por un grupo de docentes en quienes ha recaído la dirección de la planeación institucional.

Fue superficial, sin aporte de elementos metodológicos que posibilitaran al docente a realizar una planeación adecuada

Los procesos de capacitación nacional y regionales han sido suficientes, sin embargo las dinámicas de trabajo son las mismas de siempre, muy aburridas. Se abusa del taller como medio para socializar y apropiarse del conocimiento.

El proceso de capacitación del PEFEN fue insuficiente y los materiales empleados (carpeta) menos precisos, se requirió de un mayor esfuerzo de análisis para su interpretación

En el marco de la capacitación, generalmente nuestro Estado manda sus representantes a los talleres nacionales, después los reproduce en los talleres estatales. En el caso de nuestra escuela las personas que han asistido a los talleres estatales, no reproducen adecuadamente la capacitación que se les da e incluso algunos abandonan su comisión de trabajo dentro de los talleres institucionales, quedando al frente 1 ó 2 de los cuatro que inicialmente asistieron al taller estatal.

Las estrategias en cascada han fracasado históricamente en las instituciones de México y se debe a la transformación que sufren estas capacitaciones o actualizaciones, en ocasiones hace falta el acompañamiento de algún miembro de las instancias nacionales para solucionar dificultades que se presentan en el “camino” de dichas actualizaciones.

Considero que los procesos de capacitación, fueron los adecuados, ya que capacitar a los docentes de todas las normales del país es una tarea difícil, resultó más complicado con el PROMIN, debido a que fuimos los directores uno o dos de cada estado a la ciudad de México a recibir la información para multiplicarla en cada uno de los estados y eso hace que la información no sea exacta. En los procesos de capacitación nuestra escuela tuvo una participación importante debido a que estando yo como directora fui comisionada para asistir a la Cd. de México y luego informar a los directores de las normales de [...]. Respecto al PROFEN la capacitación se dio en las escuelas directamente por el personal del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento de las Escuelas Normales. En los talleres a nivel estatal participó solamente la estructura directiva; a nivel institucional participaron todos. La capacitación en cascada siempre tiene sus riesgos porque es como un teléfono descompuesto, además de que no siempre las personas que asisten a recibir la primera capacitación, son gente que se identifica con los programas los proyectos o innovaciones que se proponen, por tal motivo no van a despertar el interés en sus compañeros a quienes les llevarán la infor-

mación, y una de los principales problemas para que un programa de reforma tenga éxito es que el maestro lo acepte, que lo vea como una alternativa para mejorar su práctica docente, y como consecuencia, el aprendizaje de sus alumnos.

Sería excelente poder contar con una página de Internet que muestre y dé elementos para la construcción de los diferentes programas y planes.

Queremos participar más directivos en la capacitación nacional.

La capacitación ha sido en cascada, sin embargo los tiempos para la capacitación han sido diferentes, es decir, para el taller nacional ha sido más amplio que para los talleres estatales e institucionales, lo que ha propiciado que se discutan o analicen menos los contenidos.

Las lecturas recomendadas son fundamentales para tener una base teórica sobre la cual gira la nueva gestión de las escuelas normales, pero su apropiación por parte del colectivo docente es un proceso muy lento por la formación que se tiene y que en ocasiones representa una barrera para el avance de las instituciones. Además por la multiplicidad de actividades que las escuelas normales tienen, no es posible leer y analizar todas las lecturas con el colectivo docente

En este proceso se ha contado con los materiales de trabajo conteniendo la información teórica para la elaboración del PROMIN y PEFEN, pero una dificultad ha sido los tiempos asignados para la capacitación por que se empalmanaban con el horario escolar y con ello la reducción de sesiones para el desarrollo de los programas y por otra parte la ausencia de docentes horas clase, pues su categoría y tiempos no eran compatibles para que estuvieran presentes en estas sesiones de capacitación.

La capacitación sobre el PEFEN tuvo deficiencias porque los equipos coordinadores, tanto nacionales como estatales no tenían claridad en la propuesta lo que generó una serie de confusiones que sobre los trabajos avanzados se fueron aclarando, sin embargo el proceso fue desgastante. Una situación similar se vivió en 2002. Referente a las lecturas de apoyo sobre gestión y de donde se deriva la propuesta, en el caso del PEFEN, fuera del documento rector no las hubo, lo que se considera insuficiente. En referencia a los acuerdos tomados en los talleres aunque dada la estrategia se vivió como propuestas concensadas, todo estuvo en relación a una propuesta ya impuesta, dejando

de lado cualquier otra propuesta de planeación que en el caso de algunas instituciones ya se había consolidado. Siendo literalmente una imposición y un querer homogeneizar la planeación desde parámetros nacionales.

Los cuadernillos del PROMIN que se aplicaron en 2004 llegaron a la institución de manera extemporánea, se quedaron en el almacén de la escuela y no llegaron a manos de los profesores.

En el año 2002 la información fue insuficiente pero sentó las bases para la reflexión sobre la mejora de la planeación; para identificar con mayor claridad las fortalezas y problemas de la institución, y en general para mejorar los procesos y resultados educativos. En los años posteriores, hubo mayor claridad para la elaboración del PDI y el PAT, sin embargo, al iniciarse el proceso de construcción del PEFEN, se presentaron muchas dudas e imprecisiones en la asesoría que recibimos. Esta situación afortunadamente fue superada pero implicó un mayor desgaste y el descuido de algunas actividades académicas porque eran muy frecuentes las reuniones.

El proceso de capacitación en el caso de PROMIN de los tres ciclos escolares se dio capacitación a los directivos y estos la reprodujeron al resto del personal; en el caso del PEFEN se capacitó en taller estatal a ocho personas de cada escuela incluido el personal directivo y estos capacitaron al resto del personal y a los alumnos. En los talleres de PROMIN participó todo el personal docente y aproximadamente un 70% del personal no docente. En los del PEFEN participó la totalidad del personal y cuarenta alumnos que representaron a los 418 estudiantes del plantel.

## **GRADO DE APROPIACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

La planeación estratégica es una forma de enfrentar las tareas de gestión institucional que es relativamente novedosa en la educación superior. Particularmente, en las escuelas normales se ha tratado de impulsar con el PROMIN en la perspectiva de diseñar mecanismos de planeación que sean capaces de explicitar metas estratégicas y procedimientos para alcanzarlas, al tiempo que se definen prioridades en el largo, mediano y corto plazo. La planeación estratégica sólo es posible con el concurso de la comunidad normalista, pues exige la movilización de los recursos institucionales para alcanzar metas compartidas y definidas colectivamente.

Constatamos una apreciación general ya reconocida en evaluaciones anteriores: que los procesos de planeación que existían en las escuelas normales antes del PROMIN eran incipientes, con una participación exclusiva de los directivos. Estos procesos de planeación no correspondían propiamente a una planeación estratégica, pero la evidencia nos muestra que cada vez más éstos se están desarrollando conforme a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa (Tabla IV.1).

Con la incorporación del PROMIN, los procesos de planeación se han mejorado, son más eficientes que los anteriores, son más participativos y se han sistematizado. El dato más relevante de la Tabla IV.2, es que la opinión de que sólo participan los directivos se reduce sustancialmente a menos del 3%, lo que de por sí es muy alentador y muestra el avance en la participación de la comunidad en el reconocimiento de las fortalezas y debilidades y el establecimiento de un proceso participativo para la definición de las alternativas de desarrollo institucional.

Por la opinión de los directivos tenemos noticia de la ampliación de la participación de profesores (66%) y directivos (85%) en los procesos de planeación contemporáneos, pero a pesar de los postulados del programa, no se ha logrado incorporar a los estudiantes (Tabla IV.7).

El impacto del programa ha sido evidente en cuanto al impulso a la vida colegiada. La existencia formal de academias se ha incrementado; es notable el surgimiento de nuevas academias que al mismo tiempo se comienzan a hacer cargo cada vez más de los procesos de planeación, de participación desde las academias en la gestión institucional y, en menor medida (pero no por ello habría que minimizarlo), en la selección del personal académico (Tabla IV.8).

**Tabla IV.8.** ¿Cómo ha sido la evolución de la vida colegiada de los profesores?

	<b>VIDA COLEGIADA</b>	<b>Antes del PROMIN</b>	<b>PROMIN 2002</b>	<b>PROMIN 2003</b>	<b>PROMIN 2004</b>	<b>PEFEN</b>
<b>A</b>	Inexistencia de academias.	16.92	4.48	2.49	1.99	2.49
<b>B</b>	Existencia formal de academias.	65.67	66.67	70.15	73.63	76.12
<b>C</b>	Desarrollo de nuevas academias y/o nuevas formas de organización.	11.44	38.31	55.22	66.67	72.14
<b>D</b>	Planeación desde las academias.	33.83	49.75	68.66	80.10	80.60
<b>E</b>	Participación desde las academias en la gestión institucional.	20.40	37.31	55.72	73.13	82.09
<b>F</b>	En la selección del personal académico.	12.94	17.41	27.36	34.83	40.30

**Nota:** El porcentaje para cada indicador y año, está calculado sobre el total de 201 escuelas.

Es muy importante observar qué tratan los profesores en sus reuniones de academia: sobresalen como actividades más frecuentes, el análisis de las jornadas de práctica de los estudiantes, la planeación de los cursos, las visitas de supervisión y la evaluación de los aprendizajes; en sentido contrario, las actividades menos frecuentes son la elección de autoridades, los asuntos sindicales y los talleres de investigación (Tabla IV.9).

Comentarios de los directivos:

Finalmente la planeación posibilita el camino a la realización de los proyectos, que independientemente de los recursos hay una visión clara sobre las metas que se tienen establecidas.

A partir del PROMIN los procesos de planeación estratégica pasan a ser un complemento vital para la organización de la escuela. Se suprimen los planes y programas de trabajo meramente administrativos y sin contenido por programas más racionales e integradores, que parten de una realidad que se socializa y se proyecta atender por todos.

Los procesos de planeación antes de PROMIN en nuestra institución si se realizaban, existía una organización completa, ciertamente selectiva, sólo participaban algunos docentes y los directivos. Sin embargo, se tenía claridad de lo que se quería lograr en el marco del PTFAEN. El avance en cuanto a planeación institucional ha sido gradual y muy consistente. El trabajo colaborativo y colegiado que se está realizando es de verdad ejemplar. Formamos una comunidad de aprendizaje extraordinaria. La planeación se realiza en la actualidad, pensando en las necesidades reales de la formación de los estudiantes y la mejora en el desempeño de los docentes. En particular, la escuela no cuenta con horas asignadas para el comité de planeación y esto ocasiona falta de sistematización en algunos procesos.

Con el PROMIN y el PEFEN como que resurgió la planeación

Al respecto se observa un incremento de participación del equipo directivo y de los profesores, mientras que sigue siendo un reto involucrar más a los estudiantes. Con respecto al ordenamiento institucional se han favorecido miradas más integrales de las tareas de cada área sustantiva, en la transparencia en el manejo de los procesos y la rendición de cuentas. Es interesante resaltar que debido a que las dos estrategias que se han impulsado son el trabajo colegiado y la profesionalización de los formadores, los colegios han tomado un lugar preponderante en la vida académica de la escuela.

En nuestra escuela mucho antes de que existiera PROMIN se ha hecho planeación tanto de cursos como de cada una de las áreas, la diferencia es que a partir del programa se ha practicado más la colegiabilidad... El hecho de que actualmente los alumnos participen en la construcción de su conocimiento hace que también construyan las reglas que determinan los procesos de todas las actividades que se realizan en la escuela, incluidas las académicas.

Los procesos de planeación mejoraron notablemente en la escuela con el trabajo de PROMIN, solo faltan tiempos para que todos los docentes se involucren, en esta institución la mayoría de maestros son de tiempos parciales y eso dificulta el trabajo.

La participación de los profesores hora clase se ve obstaculizada por la falta de tiempo disponible, a ello se aúna la ausencia de la dirección escolar y la presencia parcial de la subdirección administrativa. La planeación institucional no ha logrado articularse a través de los proyectos previstos en cada uno de los departamentos, lo cual limita seriamente el impacto formativo. Los grupos de trabajo colegiado han persistido antes y durante el PROMIN, pero la elaboración del PROFEN distrajo el trabajo colegiado e impidió el logro del propósito planteado

Ahora el colegio o academia se ve como un espacio natural y necesario para la vida escolar. Los alumnos desde hace dos ciclos escolares cuentan con su espacio de academia. Mientras los profesores nos reunimos ellos tienen sus propias reuniones, abordando temas que generalmente ellos elijen.

Poco a poco se han ido mejorando los procesos de planeación institucional, involucrando a la comunidad escolar, maestros, alumnos, personal de apoyo, directivos. \* Se complica integrar la planeación por los diferentes estilos en la redacción y en la presentación de la información. \* Es difícil unificar tiempos para realizar la planeación institucional con la participación de todos. \* En todos los procesos se ha realizado la rendición de cuentas.

Con este tipo de planeación ha sido posible dimensionar paulatinamente las fortalezas y debilidades de la escuela normal y a la vez incorporar a la comunidad normalista en los procesos de planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación de actividades.

Antes del PROMIN los procesos que existían se llevaban a cabo con orientación técnica del departamento de educación normal con intensidad colegiada. Con



PROMIN se transformaron sistematizándose, se fundamentó técnicamente y se fortaleció la participación colegiada.

Para la institución ha representado dificultad la incorporación sistemática de los estudiantes a los procesos de planeación, sobre todo por el factor tiempo, sin embargo se ha tratado de recuperar sus propuestas y necesidades a través de encuestas, de las reuniones de análisis de prácticas, de los comentarios que vierten a los profesores frente a grupo y de lo que los docentes observan en el desempeño de los estudiantes durante la práctica.

La planeación a partir de PROMIN y PEFEN ha sido más participativa abriendo espacios democráticos tanto para directivos, docentes y alumnos, la planeación estratégica nos ha permitido determinar las prioridades, plantear los proyectos específicos, aplicar los recursos, monitorear los resultados y rendir cuentas. En el PEFEN a nivel institucional solamente se participó en la elaboración del PROFEN. El trabajo colegiado ha sido parte importante en el desarrollo de la planeación estratégica, aclarando que hasta el momento no hemos podido incorporar al cien por ciento de los docentes, son los de tiempo completo (Pedagogos \”A\”, Investigadores, directivos) quienes mas se involucran en la tarea. En las academias aun cuando las programamos y se realizan tenemos dificultad en la asistencia de docentes contratados por horas, pues el no estar en la institución en el horario de las academias dificulta que estas cumplan su tarea con mejores resultados.

La planeación se ha considerado como cultura, base fundamental de la organización y sistematización, donde se trata que todos los actores participen de acuerdo a sus responsabilidades, es valioso prever las necesidades materiales y económicas y buscar anticipadamente los recursos para solventar necesidades.

Se considera que los procesos de planeación son ahora más concretos y eficientes; lo mismo atienden y fortalecen la parte académica, e involucran a toda la comunidad escolar, incluyendo a los maestros en formación...El trabajo académico siempre ha existido; la reorientación que se le ha dado a partir de la planeación estratégica ha buscado mayor precisión en los procesos de formación inicial y esto ha obligado de cierta manera a la categorización de los equipos de trabajo y de las academias mismas. A partir del PROMIN las instituciones tenemos como obligación presentar a la contraloría interna de la Secretaría de Educación informes financieros y testimonios académicos del ejercicio de los recursos asignados; esto ha permitido tener un amplio margen de transparencia. Todas las instituciones han sido sujetas a auditorías externas.

Las decisiones hacia el interior de nuestra institución se han convertido cada vez más en una acción horizontalizada, producto de un trabajo colaborativo, dada la evolución en la interpretación de la gestión institucional como un proceso de mejora continua.

Antes del PROMIN no había criterios comunes para realizar la planeación, PROMIN presenta criterios que unifica en ese aspecto a la escuelas normales y a las academias. A través del proceso de planeación estratégica la orientación de los proyectos giran en torno a lo académico como eje central o a la promoción del desarrollo de los rasgos deseables en el nuevo docente. La participación de los colectivos de la institución se ha incrementado en lo que se refiere al trabajo colaborativo y en el intercambio de experiencias, los procesos de planeación son más horizontales que verticales.

En los procesos de planeación que existían antes de PROMIN no había reglas claras ni formatos estandarizados y participaban únicamente los directivos; con la incorporación del PROMIN se establecieron reglas claras y se enfatizó en la cultura de la planeación institucional y de rendición de cuentas involucrando en estas acciones a todo el personal del plantel. En las tareas de planeación del PROMIN de los tres ciclos escolares se involucraron fundamentalmente los directivos y el personal docente, en el caso del PEFEN participaron además el personal administrativo, el de servicios y los alumnos. Las experiencias con el PROMIN y el PEFEN nos ha llevado a una mayor sensibilidad en el trabajo en equipo, en la responsabilidad sobre la ejecución de proyectos y la cultura de rendición de cuentas y esto inside también en los alumnos para sensibilizarlos en los proyectos de escuelas de calidad.

## **LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DEL PROMIN (2002-2004) Y DEL PEFEN (2005)**

Los procesos de construcción del Programa se analizaron en función de su temporalidad y de su proceso interno, por un lado, y por las dificultades que se encontraron en la elaboración de sus diferentes etapas, por otro. En segundo término nos interesó captar la percepción del cambio de PROMIN al PEFEN.

Encontramos que la mayor parte de los directores piensan que los tiempos para elaborar el PROMIN fueron cortos, pero con una tendencia a disminuir; es decir, los tiempos de elaboración fueron disminuyendo a partir del segundo ejercicio aunque,

paradójicamente, año con año tuvieron que invertir más tiempo fuera de su horario de trabajo para elaborarlos y, también año con año, les significó una creciente distracción de sus actividades sustantivas (Tabla V.1).

Pocos piensan que es sencilla la elaboración; cerca de la mitad opinan que se exigen muchos trámites, que cada año se incrementa el número de reuniones y van aumentando los gastos de la escuela. Sólo una tercera parte piensa que la elaboración implica un proceso de negociación (Tabla V.2).

Las principales dificultades que los directivos detectaron para elaborar el programa fueron, en el aspecto académico, en la definición de los proyectos; en el aspecto de participación, en la incorporación de los profesores; y en el aspecto administrativo, en elaborar las cotizaciones y en la definición de los proveedores. Una pequeña parte de los directores encuentra dificultades en la precisión de la misión y de la visión, y una cuarta parte en la elaboración del diagnóstico. Han ido adquiriendo experiencia en la redacción del PDI y del PAT, de modo que sólo dos de cada 10 directores la ven como una dificultad (Tabla V.3).

Se piensa que el PEFEN sí representa un cambio con respecto al PROMIN, y es un avance en el proceso de gestión; sin embargo, no es más fácil de elaborar (Tabla V.4).

**Tabla V.4.** ¿Qué opinión le merece el cambio del PROMIN al PEFEN

	OPINIÓN	SI	NO
<b>A</b>	<b>Es más de lo mismo.</b>	3.48	96.52
<b>B</b>	<b>Representa un avance.</b>	85.07	14.93
<b>C</b>	<b>Es más fácil de elaborar.</b>	28.86	71.14
<b>D</b>	<b>Es más difícil de elaborar.</b>	42.79	57.21

**Nota:** El porcentaje para cada indicador, está calculado sobre el total de 201 escuelas.

En resumen, se podría decir que, en términos generales, para la mayor parte de los directores el PROMIN ha sido un programa del que se han ido apropiando paulatinamente; que año con año su comprensión ha ido en aumento; que ha habido un proceso de aprendizaje en el llenado de los formatos; que la participación de los profesores ha ido en aumento. Pero también, la mayor parte todavía advierte problemas en la incorporación de los alumnos, en la definición de proyectos y en hacer las cotizaciones.

El Programa ha funcionado bien en la mayor parte de los casos, pero se pueden apreciar problemas serios entre el 10% y 20% de las escuelas. El análisis de conglomerados ayudará a precisar las características de este tipo de escuelas.

Comentarios de los directivos:

Se requiere que se haga fuera de la jornada de trabajo.

La institución no cuenta con suficiente personal para atender actividades de planeación adicionales a la carga de trabajo. En cuanto a la comprobación existen muchas limitaciones para la contratación de maestros o personal especializado para realizar las actividades planeadas. el cambio de PROMIN a PEFEN resulta un avance en la planeación, sin embargo resulto difícil por no existir reglas claras desde el inicio de la capacitación y haberse modificado durante el proceso.

Para la elaboración de la planeación institucional, ya sea con PROMIN ó PROFEN, se requiere de mayor tiempo, las actividades académicas de la institución no se pueden detener en su desarrollo, no se cuenta con horas en propiedad ni con personal suficiente para realizar estos procesos de planeación.

El tiempo ha sido excesivo en la elaboración de cada uno de los documentos en los diferentes años, distrae sobre todo a los docentes de su función frente a grupo. El cambio de PROMIN a PEFEN es un avance en la planeación institucional y la dificultad en su elaboración está centrada en la indefinición de las características específicas que debía tener el documento.

El proyecto integral del ProFEN permite conjuntar esfuerzos y potenciarlos. Esperamos que también facilite el seguimiento y evaluación de los propósitos y metas comprometido.

Definitivamente los maestros de nuestra institución muestran bastante dificultad para elaborar un proyecto y son muy pocos los que se hechan ese trabajo a cuestras y aún quienes los presentan, los retoman de proyectos elaborados anteriormente.

El proceso de elaboración del PROMIN y del PEFEN ha sido complicado pero productivo para la realización de los proyectos académicos, donde existe problema critico es en la justificación de los recursos por la severidad de la comprobación en documentos administrativos los cambios para operar los recursos se ven dañados porque la administración riñe con los objetivos académicos, sobre todo en la justificación de los recursos en conferencias y talleres de índole académico y cultural

Tenemos problemas muy serios con la comprobación de gastos, ya que aunque el Gobierno Federal dio su voto de confianza a la [...] para fiscalizar sus recursos, es en ésta instancia donde se obstaculizan las comprobaciones. De manera continua se establecen lineamientos distintos a los acordados al inicio de cada ejercicio y esto implica un gran trabajo administrativo en el que es necesario una gran inversión de tiempo adicional así como la contratación de asesoría externa para dar cumplimiento a ello. Además de lo anterior este problema repercute en el retraso de la entrega de los recursos. Necesitamos establecer mecanismos transparentes pero ágiles para el logro de nuestros propósitos y evitar el desánimo en los colegiados.

En particular el PEFEN fue demasiado carrereado, creemos que al final la entrega fue complicada

La elaboración del PEFEN implicó el uso excesivo de tiempo dada la dificultad de llenado de los formatos, además de existir poca claridad en la estructura de la planeación que se propuso. La dificultad de las cotizaciones se debe a la asignación tardía de los recursos lo que obliga a invertirlo en situaciones emergentes y no en estructuras prioritarias de la institución indicadas en la planeación

Las mayores dificultades se han encontrado en el proyecto integral del PEFEN ya que fue insuficiente la información para su construcción, en las cotizaciones porque el tiempo es corto para obtenerlas y la radicación de recursos no se ha dado a la fecha y para ejercerlos hace obsoletas las cotizaciones iniciales y hasta el PROMIN 2004 las escuelas seleccionaron a su proveedor

Se requiere de personal que tenga claridad y precisión en el manejo de la información para su correcta elaboración y evitar un trabajo con demasiado esfuerzo que desgaste a todos los participantes y esto se convierta en una tortura más que en un esfuerzo colectivo por planear adecuadamente el rumbo de la institución

La mayor dificultad para el manejo de los recursos de PROMIN ha sido lo referente a cotizaciones, facturas, recibos de honorarios, invitaciones a proveedores, integración del informe financiero; son procesos largos que requieren de mucho tiempo y cuidado y que en determinado momento se vuelven más protagónicos que el aspecto académico.

En tiempos se utilizan días de vacaciones, festivos, como el día de las madres y del maestro. La definición de los problemas se constituye en un problema

importante, ya que no se sabe plantear, confundiendoce con causas o efectos. Fortalece en relación al proyecto integral, ya que se concretizan acciones.

En el caso de nuestro Estado la parte de aplicación de recursos ha sido super complicada, en los primeros años, la norma no fue precisa y posteriormente es demasiado rígida. Las revisiones de contraloría han sido desgastantes, al grado de llamarle al PROMIN, "PROBLEMÍN". El cambio al PEFEN, significó un esfuerzo extraordinario para entender la nueva propuesta, lo que dificultó la integración de los documentos, sin embargo un gran avance es que se le obliga al Estado a conformar un marco normativo de políticas, objetivos y estrategias, orientadores.

Son procesos en mejora continua, que están influenciados por diversos agentes externos no controlables, con tiempos cortos y espacios para el trabajo colegiado reducidos. Consideramos que la cultura de trabajo institucional está consolidándose favorablemente hacia acciones de calidad.

Las dificultades que se han presentado en los asuntos relativos a las cotizaciones y los proveedores se deben al desfase existente entre el tiempo en que se hacen y el momento en que se otorgan los recursos. Muchos de los presupuestos ya se han elevado para cuando se entregan las aportaciones económicas.

Sería importante contar con un catálogo de proveedores y prestadores de servicios académicos para tener un referente.

Los tiempos para la elaboración del PROMIN y del PEFEN han sido muy agitados, agotadores y estresantes; fundamental en el PEFEN porque al principio no se manejó una información precisa hubo titubeos desde la información que se dio a nivel nacional, hemos encontrado mayores dificultades en la elaboración de los proyectos del PDI y del PAT.

El mayor problema encontrado está en las trabas que pone el área financiera de la secretaría estatal para el ejercicio de los recursos por parte de las escuelas. Cuando realiza su planeación, cada escuela visualiza lo que necesita y hace sus cotizaciones considerando la calidad y el servicio que va a pagar, sin embargo, ahora las compras las realiza la Sría., y sólo hemos obtenido atrasos, baja calidad y artículos que no son los que necesitábamos.

## **PERCEPCIÓN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LAS ESCUELAS PRESENTADOS EN EL AÑO 2004**

La mayor parte de los directores coincide en que la evaluación de los proyectos fue “justa”, transparente y fundada en argumentos académicos (Tabla VI.1). En el mismo sentido se opondrían a una eventual eliminación de los procesos de evaluación y preferirían que fueran aún más académicos (Tabla VI.2).

Sin embargo, la opinión de los directores está muy dividida en cuanto a la imparcialidad de los evaluadores, aunque reconocen que la mayor parte de éstos son conocedores del campo, tienen experiencia en evaluación y conocimiento de la situación de las normales (Tabla VI.3).

Según la opinión de los directivos de las escuelas normales públicas del país, las líneas en las que se presentaron el mayor número de proyectos son del ámbito académico, a saber: a) evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, desempeño de los profesores y a los resultados y aprendizajes (311); b) actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos (291), y c) fortalecimiento del trabajo colegiado y de estrategias de intercambio y colaboración entre escuelas (263). En segundo lugar, las líneas referidas a mantenimiento y adaptación de espacios (233) e infraestructura (215). Las líneas menos socorridas fueron las del desarrollo profesional y capacitación complementaria del personal directivo (71), y la de mejoramiento de competencias lingüísticas (54) (Tabla VI.4).

**Tabla VI.4.** ¿En qué líneas su escuela propuso proyectos y cuántos fueron aprobados dentro del PROMIN 2004?

	<b>LINEAS</b>	<b>Número de Proyectos presentados</b>	<b>Número de Proyectos aprobados</b>
<b>A</b>	Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, al desempeño de los profesores y a los resultados y aprendizajes.	311	259 (83.28%)
<b>B</b>	Utilización y aprovechamiento de materiales didácticos y recursos educativos para el desarrollo de las diferentes licenciaturas y especialidades.	178	153 (85.96%)
<b>C</b>	Actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos congruentes con los nuevos enfoques de la formación inicial.	291	258 (88.66%)
<b>D</b>	Fortalecimiento del trabajo colegiado y de estrategias de intercambio y colaboración entre escuelas, licenciaturas, líneas de contenidos curriculares, grupos de asignaturas y semestres.	263	222 (84.41%)
<b>E</b>	Actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores de las escuelas normales y sobre las formas de mejorar su desempeño.	147	122 (82.99%)
<b>F</b>	Uso de las computadoras personales y de las redes de acceso a información como medio para el estudio y la consulta (incluyendo a profesores y personal directivo).	117	82 (70.09%)
<b>G</b>	Desarrollo profesional y capacitación complementaria de personal directivo.	71	50 (70.42%)
<b>H</b>	Círculos de lectura para fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes y promover el uso y aprovechamiento del material bibliográfico disponible en las escuelas normales.	142	113 (79.58%)
<b>I</b>	Promoción del estudio sistemático y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo).	54	44 (81.48%)
<b>J</b>	Formación de tutores y propuestas de trabajo conjunto con directivos y profesores de educación básica.	219	197 (89.95%)
<b>K</b>	Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo para brindar mejor atención y asesoría a los estudiantes.	233	189 (81.12%)
<b>L</b>	Mejoramiento de la infraestructura para un mayor aprovechamiento de los equipos y servicios de cómputo y demás de tipo tecnológico con que cuenta la escuela.	215	164 (76.28%)
<b>M</b>	Difusión y aprovechamiento de los recursos bibliográficos y audiovisuales disponibles.	138	118 (85.51%)

**Nota:** El porcentaje para cada indicador, está calculado sobre el total de 183 escuelas.



Llama la atención que no se advierte una alta preferencia para aprobar más proyectos de algún tipo, si bien hay una leve preferencia por los de orden académico, que es mayor al 83%. La proporción de proyectos aprobados con respecto a los presentados en todos los casos es mayor al 70% (Tabla VI.4).

Las líneas que los directores consideran que son más importantes para la escuela son coincidentes con las del orden académico señaladas en el párrafo anterior (Tabla VI.5). Sin embargo, la mitad de los directores opina que las líneas del PROMIN dan cabida a los proyectos que requiere la escuela y la otra mitad opina lo contrario (Tabla VI.6)

**Tabla VI.6.** ¿Considera que las líneas planteadas por el PROMIN daban cabida a todos los proyectos que requiere su escuela?

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
<b>Si</b>	84	45.90
<b>No</b>	88	48.09
<b>N/R</b>	11	6.01
<b>TOTAL</b>	<b>183</b>	<b>100.00</b>

Comentarios de los directivos:

Es fundamental el seguimiento que se de a los programas.

En la asignación diferenciada de recursos económicos para el mantenimiento y equipamiento de las Escuelas Públicas es sometida a un Consejo Estatal, en el cual no se tiene un representante de nuestra institución para poder aclarar y defender los proyectos educativos y compromisos asumidos hacia el interior de nuestra comunidad escolar en la formación de nuestros alumnos; entonces, la comisión evaluadora debe de ser prudente en cuanto al análisis de nuestros proyectos para realizar una distribución selectiva de los ingresos en cuanto a nuestras problemáticas más exigentes. En cuanto a lo demás, la evaluación permite prever anticipadamente los resultados de los servicios educativos y que en el proceso de su operacionalización, se puede medir sus alcances y rendimiento en un marco temporal y contextual.

La Escuela Normal de [...] presentó proyectos sobre aplicación de las TICs al proceso educativo, mismos que no fueron autorizados, creemos que en el área

de revisión y autorización de los proyectos, se requiere incorporar a personal que entienda del uso y aplicación de las nuevas tecnologías, que permiten potenciar los procesos de enza. y aprendizaje.

Se formó una comisión estatal de todas las escuelas normales pero aun los profesores defendían a su escuela en detrimento de las demás.

La evaluación fue un momento muy valioso para valorar lo alcanzado por la comunidad escolar. Lo cual nos ha permitido definir con claridad la RUTA ACADEMICA que habremos de seguir después de haber recibido la evaluación a los procesos anteriores. Definitivamente el seguimiento a la aplicación de los planes y programas será el proyecto mas importante que hemos recuperado a partir de PEFEN.

Consideramos que los procesos de evaluación deben seguir en la misma línea. Las líneas del PROMIN no permitieron los proyectos que incluían la construcción de espacios, el monto asignado a la entidad es modesto e insuficiente para las necesidades de infraestructura de algunas escuelas normales como la nuestra. Los porcentajes autorizados por línea restringieron la adquisición de equipo.

Considero que el equipo revisor no cumplió con la responsabilidad que supone dicho proceso, pero es posible que solo hayan seguido indicaciones arbitrarias.

Se requiere que se proporcionen a esta institución recursos para construcciones nuevas.

Se propone que los informes de evaluación lleguen con mayor rapidez a las escuelas normales.

No estamos de acuerdo en los criterios de asignación de recursos, puesto q no consideran equidad, esta escuela normal tiene una matrícula de 556 alumnos con sistema de internado e instalaciones muy grandes, y el presupuesto asignado no alcanza, puesto q a otras normales les autorizan la misma cantidad y tienen matrículas de 70 u 80 alumnos e instalaciones muy pequeñas y sus necesidades son menores. En el proceso de evaluación el departamento de educación normal crea una comisión dictaminadora con docentes y personal administrativo de su confianza y no considera a docentes o directivos q laboren en esta normal.

La infraestructura fue un bajo porcentaje asignado y la escuela requiere de rehabilitación y adaptación de espacios para el desarrollo académico.

Se considera que hay que afinar el proceso de evaluación de los proyectos, puesto que en ocasiones los recursos otorgados para desarrollarlos se preestablecían a cantidades definidas en presupuestos anteriores; el avance en el PEFEN es significativo, puesto que ahora nos permiten proponer todos los proyectos que consideramos necesarios sin límite de recurso. Es necesario ampliar más la cobertura de cada línea, y sobre todo en el rubro de aplicación del recurso dado que en éstas se describen sólo algunas opciones, las cuales restringen la asignación de recursos a los que sólo en este apartado se sugiere.

La institución a tenido un avance académico y de infraestructura física y de equipo considerable, aunque habría que destinar mas recursos para la atención a la cuestión física y de equipamiento de equipo.

El equipo estatal que se conformó para la evaluación, fue seleccionado entre académicos de reconocido prestigio, pero con poca experiencia en este tipo de procesos, siendo capacitados sobre la marcha, pero de un equipo evaluador a otro quedó mucho al criterio personal, por lo que la rigurosidad de evaluación entre las normales varió de equipo a equipo, lléndose algunos más hacia lo administrativo y otros más hacia la esencia de los proyectos. Los recursos en todos los años siempre llegaron a destiempo, obligándonos a una aplicación apresurada en detrimento del óptimo aprovechamiento del recurso, sobre todo en el caso del destinado a actividades de actualización y capacitación.

Los procesos pueden mejorarse y ser más equitativos, existen escuelas que no tenemos más apoyo que estos recursos y ellos han sido determinantes para rescatarlas del abandono material. Es necesario favorecer otros criterios, tales como el desempeño académico mostrado, por ejemplo, en exámenes que aplica CENEVAL, o bien, el desempeño en las entidades.

La asignación de recursos desde el 2002 no son injustos porque el proceso seguido se hace de forma equitativa sin atender las necesidades y los proyectos planteados en cada institución. Las Reglas de Operación son claras pero no se siguen. Por ejemplo en el 2002 se tenía que tomar en cuenta el número de alumnos y no se hizo así. Después se evolucionó hacia lo académico como prioridad en diferentes porcentajes y tampoco se tomó en cuenta al momento de asignar recursos.

No considerar matrícula, ni avance de la Reforma Curricular de la L.E.E. en los procesos de evaluación. Así como hacer la precisión de los materiales didácticos específicos que requiere esta institución por el carácter de la misma licenciatura.

En el estado hemos sido evaluados todos los años con criterios no académicos, los evaluadores en algunos casos parten de la imagen política que tienen de la Normal, asignando puntajes bajos. A nivel nacional hemos recibido felicitaciones por la planeación y los logros obtenidos. Al calificar a los evaluadores me refiero a los estatales y exclusivamente al equipo que cada año nos toca.

Al proyecto de PROMIN le falta la línea de obra nueva ya que nuestra normal carece de techo presupuestal para realizar obras de impacto educativo como son: los laboratorios y el auditorio para reuniones y conferencias relacionadas con la licenciatura en educación secundaria LES.

Los procesos de evaluación de los proyectos de PROMIN fueron justos y acordes a la normatividad aunque me gustaría que estos procesos fueran más sencillos y claros. Definitivamente hay proyectos institucionales que no encajan en las líneas planteadas por el PROMIN y que quedaron fuera; además de proyectos que aún estando en las líneas de PROMIN no fueron considerados por rebasar el tope de los recursos asignados.

Las escuelas con más necesidades, son las que menos recursos se les asigna, pues su capacidad de maniobra en cuanto a recursos humanos limita mucho la presentación de proyectos.

La infraestructura física de la escuela normal es insuficiente y el PROMIN no contempla la construcción de espacios físicos. Tampoco considera, en el rubro de la profesionalización, financiar o apoyar a los docentes para que realicen estudios de maestría y doctorado.

Todas las líneas son importantes; sin embargo, considero primordial la construcción de espacios, dado que somos una escuela de reciente creación, en tiempos de PROMIN 2002,2003 y parte del correspondiente a 2004 no contábamos con edificio propio, en la actualidad ya lo tenemos, pero con enormes carencias de infraestructura.

Respecto al último indicador de este rubro de análisis referente a si las líneas de PROMIN daban cabida a todos los proyectos que requiere la escuela, es que

hacemos este comentario. Somos una escuela normal experimental desde la fundación de la misma en el año de 1979. Desde entonces hemos tratado de llevar al pie de la letra una filosofía de combinar el estudio con el trabajo, además de esforzarnos por alcanzar nuestro lema: formar maestros para forjar hombres. Por tal razón, hemos hecho lo posible por apegarnos a estos principios que, en lo teórico y en lo práctico, han venido a complementar los planes de estudio 1975, 1984, 1997 de primaria y 1999 de preescolar. Lo comento porque en la práctica, en los hechos, nuestra institución cuenta con sector agropecuario que hemos venido atendiendo y del que, en la actualidad, obtenemos una ganancia aproximada de \$500,000.00 que distribuimos bajo un sistema de cooperativa, dando una ganancia real para la escuela del 40%; es decir \$200,000.00, otro tanto se distribuye como utilidades para los estudiantes y maestros al final del ciclo escolar y el 20% restante queda como revolving. Si consideramos que del POA recibimos \$50,000.00 por licenciatura y tenemos dos: en preescolar y en educación primaria, estamos hablando de que anualmente recibimos poco más de \$100,000.00 estatales, mientras que nuestro sector productivo nos provee del doble. Señalamos esta situación porque las líneas de acción que se manejan en el PROMIN han olvidado que en el país hay escuelas que sí estamos funcionando bajo un esquema de trabajo que se promovió precisamente para que las escuelas tuviéramos fuentes de ingreso para satisfacer nuestras propias necesidades y, repito, al respecto, no hay ni una sola línea de acción que venga a fortalecer nuestro sistema de trabajo que, en la práctica, demuestra es muy efectivo. Sólo como agregado digo que, el ciclo escolar pasado tuvimos un apoyo de \$230,530.50, apenas sí \$30,000.00 pesos más de lo que nuestra propia escuela generó con esfuerzos propios.

La planeación, elaboración, dictaminación, aplicación y evaluación de PROMIN 2004 representó el ejercicio más acabado en actividades de esta naturaleza para nuestra Escuela.

## APRECIACIÓN SOBRE LOS IMPACTOS DEL PROMIN

El cuestionario, aplicado a mediados de 2006, preguntaba sobre el grado de avance de los proyectos aprobados en 2004. Llama la atención que esta es una de las preguntas con una mayor proporción de no respuesta (cerca del 30%), lo cual puede manifestar un desconocimiento puntual, por parte de los directores, del desarrollo de los proyectos aprobados. De los proyectos para los cuales se tiene información, poco más de una quinta parte (21%) se habían cumplido totalmente. Los proyectos relacionados con la Formación de tutores y propuestas de trabajo con directivos y profesores de educación básica y los de Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo para brindar mejor atención y asesoría a los estudiantes, fueron los que registraron mayor cumplimiento (39% y 33% respectivamente); en cambio, los referidos a la Promoción del estudio sistemático y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros y los de Desarrollo profesional y capacitación complementaria de personal directivo, fueron las que registraron menor cumplimiento total (sólo 13% y 11% respectivamente). Aproximadamente el 5% de los proyectos registraron un avance nulo, casi a año y medio de recibir supuestamente el recurso, y fueron los mismos proyectos en los que no se alcanzó un cumplimiento del 100%. Habrá que poner especial atención en estos dos grupos de proyectos para iniciar acciones específicas que eviten su incumplimiento (Tabla VII.1).

Los directores opinan que el impacto de los proyectos ha sido positivo y sólo el 6% considera que ha sido nulo (Tabla VII.2).

En el manejo de los recursos se advierten algunos problemas, sobre todo de índole administrativa. El principal es que los recursos se asignan fuera del tiempo establecido (81%) y que la comprobación de recursos ha sido complicada (86%). Tal vez la administración escolar, en quien ha recaído mayoritariamente la contratación de obras y proveedores, no tiene el personal suficiente o con la preparación adecuada para hacer frente a esta nueva responsabilidad institucional (Tabla VII.3).

El PROMIN ha representado un apoyo decisivo para el mejoramiento de las escuelas normales, tanto porque ha sido la única manera de conseguir recursos extraordinarios (67%) como por el involucramiento que implica la participación directa de las escuelas en el programa, porque les permite definir sus prioridades, racionalizar el gasto y aprender a manejar los recursos con transparencia (Tabla VII.4).

**Tabla VII.4.** Si planteáramos una relación costo-beneficio de la operación del PROMIN en todos sus años, ¿cómo piensa que resultó la inversión realizada?

	INVERSIÓN	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	N/R
<b>A</b>	Es más caro el proceso de planeación que los beneficios recibidos.	2.09	6.81	44.50	35.60	10.99
<b>B</b>	Es la única manera de conseguir recursos extraordinarios.	35.60	31.41	19.90	4.71	8.38
<b>C</b>	Conviene a la escuela participar del programa.	73.30	17.28	0.52	0.52	8.38
<b>D</b>	Vale la pena la planeación porque permite definir prioridades.	74.87	17.28	0.00	0.52	7.33
<b>E</b>	Vale la pena la planeación porque permite racionalizar el gasto.	57.07	29.84	4.71	0.00	8.38
<b>F</b>	Vale la pena la planeación porque implica formular una administración transparente.	64.92	24.08	2.09	1.57	7.33

**Nota:** El porcentaje para cada indicador y rubro, está calculado sobre el total de 191 escuelas.

En términos generales, la mayor parte de los directores considera que el PROMIN les ha permitido dar un nuevo impulso a las escuelas, planear a mediano y largo plazo el desarrollo de su institución, conocer y detectar los problemas que enfrentan y, a partir de este conocimiento, contar con mejores elementos para definir sus prioridades, dar un impulso al trabajo colegiado, ofrecer alternativas para la formación de los profesores y con ello lograr un mayor compromiso con la institución. También piensan que ha propiciado una mayor interrelación y cooperación con otras escuelas normales y, en suma, elevar la calidad educativa de sus escuelas.

Llama la atención que todos estos aspectos positivos no se corresponden con una perspectiva para mejorar la gestión escolar, que es uno de los objetivos del PROMIN. Casi la mitad de los directores piensa que el Programa ha sido positivo para mejorar la gestión y la otra mitad está en desacuerdo o no respondió.

Será interesante en el estudio de campo indagar por qué razón uno de cada dos directores piensa que el Programa no ha propiciado una mejora de la gestión escolar, cuando en todos los demás aspectos manifiestan efectos muy positivos (Tabla VII.5).

Comentarios de los directores:

Los procesos han permitido un crecimiento a todo el personal académico y docente de la Institución mejorando en gran medida el desarrollo de todos los procesos. Los proyectos construidos en el marco del PROMIN han permitido la mejora de la vida académica de la institución, logrando un impacto en los aprendizajes de las alumnas.

El impacto del PROMIN ha sido favorable para la escuela, lo consideramos una inversión que genera mejores condiciones para el desarrollo de las actividades académicas de la escuela normal.

Efectivamente, el PROMIN promovió una nueva gestión basada en un principio democrático, es decir, una participación en donde fue tan importante la opinión de los directivos como la del más modesto trabajador, lo que generó una sinergia positiva para la institución y un nivel de compromiso mayor de todo el colectivo escolar.

Por circunstancias no atribuibles a la institución, los recursos económicos autorizados no se entregaron en tiempo y forma previstos, y aún cuando se solicitó autorización para su aplicación fuera del tiempo establecido, pero propio para su ejercicio, ésta no fue atendida, por lo que no hubo aplicación de los recursos autorizados.

El impacto del PROMIN ha permitido elevar el nivel de participación de la comunidad escolar en el logro de la misión y visión institucionales y con ello fortalecer la cultura de la planificación, seguimiento y evaluación de los procesos educativos.

Los recursos económicos asignados para nuestra escuela fueron manejados de manera centralizada por el Director anterior por lo que la aplicación del recurso y los resultados e impacto de esto, solo fueron conocidos por él; y fueron entregados por este personaje de forma extemporánea al encargado del proyecto a nivel estatal.

Los recursos llegan a destiempo, lo que obliga a realizar las actividades fuera de lo planeado, pierde impacto, y satura de actividades.

Los impactos son altos pero fueron aplicados con un año de retraso. La aplicación del PROMIN ha tenido impactos favorables en el proceso de planeación



educativa institucional, esto sin considerar que nuestra escuela agoniza en este momento y las autoridades en lugar de rescatarla la hunden más a cada instante.

En nuestro estado tenemos la gran dificultad que los recursos económicos nos los entregan hasta 2 años después de aprobados los proyectos, y eso lleva a desanimo de estudiantes y maestros, los proyectos no son aplicados en tiempo y forma, por LO CONSIGUIENTE LOS PRESUPUESTOS NO CORRESPONDEN A LA REALIDAD.

Los recursos asignados a la Normal de [...] a través de PROMIN han fortalecido enormemente a la institución. Estamos transitando por una etapa de tener instalaciones adecuadas, pero NO SUFICIENTES, para meternos a mejorar la calidad en la formación de docentes, punto central de la tarea. Cuando habla de instalaciones insuficientes me refiero a los espacios de séptimo y octavo semestres y los espacios para los colectivos docentes. Las normales fueron diseñadas bajo otra lógica de trabajo académico.

Desde el inicio del PROMIN, las escuelas normales se han visto favorecidas y han fortalecido el aspecto académico, administrativo y de infraestructura. \* Nunca se habían recibido recursos federales ni orientación para la planeación y desarrollo institucional. \* Se ha priorizado el aspecto académico, impactando en la capacitación de los docentes y el mejoramiento de su práctica.

Los proyectos programados y aprobados de PROMIN 2004 en la fase de avance que les correspondió se alcanzaron al 100%. La asignación de recursos ha sido oportuna, la radicación fuera de tiempo, la temporalidad para ejercerlos es forzada, en relación a lo anterior se obliga a cambiar de línea que favorece pero no en lo inicialmente planeado. Las normas estatales para ejercer los rubros dificultan más que facilitar. La inversión hora - hombre en los procesos de planeación resulta onerosa en relación a la modestia de los recursos asignados dadas las necesidades de la institución. La racionalidad se ha considerado siempre con los modestos recursos financieros autogenerados, si la renovación del equipo directivo se entiende como transformarlo se esta muy de acuerdo, si se refiere a movimiento de personal se esta en desacuerdo.

El uso de la tecnología se lleva a cabo con las carencias que implica, como Internet lento, equipo obsoleto, explotándolo al máximo.

El PROMIN no ha impactado esta escuela porque el presupuesto aplicado no es suficiente para resolver las problemáticas, en el PROMIN 2004 se tuvo que

reintegrar el 90 por ciento del recurso radicado, debido a que el presupuesto no llegó en tiempo forma, provocando un descontrol y desorganización en los proyectos a realizar. Además q la instancia donde se realizó la comprobación de gastos no dio facilidades para prolongar el tiempo de aplicación, además burocratiza el programa.

Estamos seguros que el principal impacto del PROMIN en nuestra escuela se manifiesta en el acrecentamiento de la cultura de la planeación participativa y colaborativa, lo cual encamina a nuestra institución hacia las nuevas formas de gestión que la educación requiere.

La planeación estratégica ha permitido integrar equipos de trabajo e incrementar la colaboración de la comunidad normalista. Los procesos se asumen como responsabilidad de todos de manera creciente, cada vez son más los que se involucran en la toma de decisiones, en la planeación y ejecución de los proyectos. El manejo de recursos ha sido transparente, pero debe mejorar en la medida en que sean más los involucrados en la aplicación. La planeación ha tenido mayor impacto formativo en la normal, se tiene claridad en el rumbo y en lo que se debe de atender con prioridad. La organización de los tiempos para planear debe ser mejor, pues ha sido mucho tiempo el que se ha invertido, pero también muchos los aprendizajes.

La planeación institucional ha representado un instrumento indispensable para organizar las actividades que permitan el desarrollo profesional de nuestros docentes, promover el mejoramiento académico de los futuros docentes, así como fortalecer la infraestructura de la normal, esto ha beneficiado a todos los actores de la institución.

El impacto en nuestra institución es notorio sobre todo en el avance del proceso de planeación y en el ámbito académico y de gestión, así como en el avance en materia de equipamiento

Las obras construidas y los proyectos aprobados en el PROMIN 2004 tuvo un alto impacto en la comunidad escolar. La mayoría de los recursos económicos asignados a la escuela fueron contratados por la institución, siempre bajo la supervisión de las autoridades educativas estatales ... y todos los presupuestos superiores a 10 mil pesos fueron supervisados y evaluados por la contraloría del Gobierno del Estado, quienes se le enviaron tres presupuestos y ellos lo sometieron al consenso de los proveedores del Gobierno del Estado, en un afán de buscar el mejor precio, garantías y calidad en el trabajo. Respecto

al grado general de avance de los proyectos aprobados en el 2004 se registró como nulo los casos donde no hubo proyectos aprobados.

Algo que ha permeado en la aplicación y distribución de los recursos es la postura cerrada de la subdirección administrativa que cuida demasiado los recursos ya asignados y obstaculiza el desarrollo de los proyectos. También el poco involucramiento de los directivos y el poco trabajo en equipo causando desconcierto y contradicciones entre la parte académica y administrativa. Por ello debe de cuidarse con criterios académicos la selección de directivos en las instituciones formadoras de docentes.



## II.2 SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS

### ANÁLISIS DE CLUSTERS SELECCIONANDO VARIABLES POR DIMENSIÓN (SÓLO PROMIN 2004)

#### CONSIDERACIONES GENERALES

COMO SE MENCIONÓ ANTERIORMENTE, este segundo nivel de análisis de las respuestas de los directores permite formar grupos de instituciones que guarden semejanzas entre sí, en función de ciertas variables consideradas y, a la vez, sean los más distantes de los otros grupos. La técnica de los *clusters* o conglomerados permite formar tantos grupos como el investigador considere pertinentes. Para nuestro estudio se consideró, después de probar varias opciones, constituir sólo tres grupos; uno, que en términos generales se conforma con instituciones que, desde el punto de vista de sus directores, consideran muy positivo el PROMIN, un segundo grupo que lo consideran adecuado, bueno o regular, y un tercer grupo que encuentra problemas en las diferentes dimensiones consideradas.

La clasificación en tres grupos permite identificar, con claridad, cuántas instituciones han logrado apropiarse de la planeación estratégica y cuántas instituciones tiene serios problemas. La técnica permite, entre otros aspectos, hacer observables estas diferencias y estar en condiciones de instrumentar políticas o acciones específicas para atender o atacar los problemas detectados, no en lo general, sino en cada una de las dimensiones del PROMIN.

Los tres grupos dan una idea (se considera bastante aproximada), del impacto del Programa en el conjunto de las escuelas normales; permiten apreciar, en la distancia, los resultados de una política emprendida hace ya cuatro años; ofrece la oportunidad de hacer un balance crítico y diseñar con mayor conocimiento y precisión –puesto que se conoce la reacción en cada uno de los objetivos del programa–, las acciones a tomar en las próximas aplicaciones.

El análisis de *clusters* comprende las mismas dimensiones de la primera parte y se basa en las mismas respuestas de los directores. No hay nueva información, sino que se trata de la misma analizada de manera diferente, para dar cuenta no sólo de la tendencia general sino de la diversidad y heterogeneidad de las escuelas normales en cada una de las dimensiones analizadas.

El año que se seleccionó para hacer el análisis fue el de 2004, en la presunción de que este año es el resultado de un aprendizaje realizado en varios años y el de mayor consolidación, pues los directores cuentan ya con una experiencia acumulada, con una apreciación madura de las bondades y dificultades del Programa y es el año anterior a la instrumentación del PEFEN. Las etapas de la improvisación o de la imitación debieron haber sido superadas.

En la construcción de los datos, se partió del supuesto de que la operación del Programa debería de cumplir a satisfacción los propósitos que busca; por tanto, se esperaba (en los resultados del cuestionario con los directivos) una valoración alta.

La información utilizada para la construcción de los conglomerados es la siguiente:

- El programa cuenta con Reglas de Operación e instructivos claros, eficientes, procedimientos transparentes, así como asignaciones con base en las reglas establecidas. También con formatos accesibles y fáciles.
- Los Procesos de Capacitación y Habilitación deben ser suficientes, claros y con buenos resultados para la planeación; con estrategias para la capacitación adecuadas y suficientes; en los talleres se explicarían claramente las Reglas de Operación, que el contenido teórico fuera relevante y la explicación de los procedimientos suficiente; que las lecturas motiven la reflexión sobre la gestión y que lleguen a los profesores.
- Con respecto al Grado de Apropiación de la Planeación Estratégica, en los procesos deben de participar estudiantes y profesores junto con los directivos; en la vida colegiada de los profesores deben existir formalmente las academias, desarrollarlas tanto como impulsar nuevas formas de organización; la planeación y gestión institucional debería desarrollarse desde las academias; avanzar en la rendición de cuentas, así como en la transparencia de los procesos de la definición de reglas y procedimientos.
- Respecto de los Procesos de Construcción del Programa, se esperaba fueran sencillos. En este mismo aspecto el programa no debería presentar mayor dificultad en la elaboración de la misión, el diagnóstico, en la definición de proyectos, en la redacción del PDI y el PAT, así como en las cotizaciones.
- Los Procesos de Evaluación de las Propuestas y de Asignación de Recursos deberían ser transparentes y fundados en argumentos académicos; el impacto estaría presente. La asignación de los recursos debe darse en el tiempo planeado y la comprobación de los recursos ser sencilla.

Se partió, entonces, de un deber ser ideal, de una imagen típico-ideal de la apreciación “correcta” de la operación del programa desde el punto de vista de los directores. A par-

tir de esta imagen típico-ideal, lo que se hizo con el análisis fue medir la distancia entre lo esperado y la percepción de los directivos. Esta medida tiene una escala de 0 a 100, donde un valor cercano a 100 representa una percepción cercana a la operación ideal esperada por el programa.

Así, por cada dimensión e indicador seleccionado se tendría un puntaje esperado, que resulta de los puntos otorgados divididos entre el total de puntos, multiplicado por 100, para con esto obtener la escala de puntaje de 0 a 100. Por ejemplo, un indicador determinado tiene un puntaje ideal que, contrastado con la opinión del director, nos da un puntaje real por escuela. Este puntaje lo convertimos en una escala de 0 a 100 para estandarizar todos los posibles puntajes reales otorgados al indicador por cada escuela. De esta manera, se pueden construir grupos de escuelas que son relativamente homogéneos en relación al puntaje (*bajo, regular, alto*) y que expresan el grado de apropiación del programa.

A continuación se describe la manera como se transformaron los datos para analizarlos posteriormente con la técnica de *clusters* (conglomerados) para la clasificación de escuelas (Tabla II.2-A).

Tabla II.2-A. Esquema de transformación de datos

DIMENSIÓN	INDICADOR	SUBINDICADOR	PUNTOS ESPERADOS	PUNTAJE OBTENIDO	
II Reglas de Operación E INSTRUCTIVOS	II.1) ¿Cómo considera que han sido las Reglas de Operación?	-Reglas claras. -Procedimientos transparentes. -Asignaciones con base en reglas establecidas. -Reglas que favorecen la rendición de cuentas.	4 PUNTOS	<b>PUNTAJE=</b> (SUMA DE PUNTOS OBTENIDOS)/ TOTAL *100	
		-Instructivos claros. -Instructivos eficientes.	2 PUNTOS		
		-Formatos accesibles. -Formatos fáciles.	2 PUNTOS		
	III LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN Y HABILITACIÓN A NIVEL DE ESTADOS Y ESCUELAS	III.1) ¿Cómo han sido los procesos de capacitación?	-Han sido suficientes. -Han sido claros. -Con buenos resultados para la planeación.		3 PUNTOS
			-Adecuada. -Suficiente.		2 PUNTOS
		III.4) ¿Cómo califica la estrategia "en cascada" que se ha desarrollado en torno a la capacitación?	-Se explicaron claramente las Reglas de Operación. -La parte teórica es necesaria. -La explicación de los procedimientos es suficiente. -Los plazos de entrega de documentos fueron precisos.		4 PUNTOS
III.5) ¿Cómo fue el contenido de los talleres?	-Han motivado una reflexión renovada sobre la gestión. -Han llegado a los profesores.	2 PUNTOS			



DIMENSIÓN	INDICADOR	SUBINDICADOR	PUNTOS ESPERADOS	PUNTAJE OBTENIDO
IV GRADO DE APROPIACION DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	IV.5) ¿Quiénes participaron en las tareas de planeación?	-En la elaboración de la misión -En la elaboración del diagnóstico. -En la elaboración de la visión. -En la definición de proyectos. -En la redacción del PDI. -En la redacción del PAT.	Se ponderó con respecto al nivel de participación. -Al estudiante le correspondieron 2 puntos. -Al profesor le correspondieron 3 puntos. -Al director le correspondieron 3 puntos.	<b>PUNTAJE=</b> (SUMA DE PUNTOS OBTENIDOS DE CADA SUBINDICADOR)/ TOTAL *100
	IV.8) ¿Cómo ha sido la evolución de la vida colegiada de los profesores?	-Existencia formal de academias. -Desarrollo de nuevas academias y/o nuevas formas de organización. -Planeación desde las academias. -Participación desde las academias en la gestión institucional.	<b>4 PUNTOS</b>	<b>PUNTAJE=</b> (SUMA DE PUNTOS OBTENIDOS)/ TOTAL *100
	IV.10) En términos de la rendición de cuentas ¿cómo considera que se ha avanzado?	-Mucho.	<b>1 PUNTO</b>	
	IV.11) Respecto a la definición de reglas y procedimientos ¿considera que se ha avanzado en la transparencia de los procesos?	-Mucho.	<b>1 PUNTO</b>	
V LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DEL PROMIN	V.2) ¿Cómo considera que ha sido el proceso de elaboración del PROMIN?	-Es muy sencillo.	<b>1 PUNTO</b>	<b>PUNTAJE=</b> (SUMA DE PUNTOS OBTENIDOS)/ TOTAL *100
	V.3) ¿Dónde ha encontrado que se presentan las mayores dificultades?	-En la elaboración de la misión. -En la elaboración del diagnóstico. -En la definición de proyectos. -En la redacción del PDI. -En la redacción del PAT. -En las cotizaciones.	Aquí el puntaje es inverso, es decir entre menos puntos mejor. Se calculó la parte complementaria de este puntaje para poder obtener el puntaje positivo.	<b>PUNTAJE=</b> (SUMA DE PUNTOS OBTENIDOS)/ TOTAL *100 <b>PUNTAJE FINAL=</b> (PUNTAJE-100)*(-1)

DIMENSIÓN	INDICADOR	SUBINDICADOR	PUNTOS ESPERADOS	PUNTAJE OBTENIDO
<b>VI</b> LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LAS PROPUESAS Y DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS	<b>VI.1)</b> ¿Cómo considera que fueron los procesos de evaluación de las propuestas de proyectos en el PROMIN?	-Justos -Fundados en argumentos académicos. -Sus procedimientos fueron transparentes.	<b>3 PUNTOS</b>	<b>PUNTAJE=</b> (SUMA DE PUNTOS OBTENIDOS)/ TOTAL *100
<b>VII</b> APLICACIÓN Y RESULTADOS: LOS IMPACTOS DEL PROMIN	<b>VII.2)</b> ¿Cómo considera el impacto en la comunidad de las obras construidas y de los proyectos aprobados?  <b>VII.3)</b> ¿Cómo ha sido el manejo de los recursos económicos asignados a su escuela?	-Alto en Obras construidas. -Alto en Proyectos aprobados.  -La asignación de los recursos ha sido conforme al tiempo planeado. -La comprobación de los recursos ha sido sencilla.	<b>2 PUNTOS</b>  <b>2 PUNTOS</b>	<b>PUNTAJE=</b> (SUMA DE PUNTOS OBTENIDOS)/ TOTAL *100

Para hacer más sencilla la percepción de los grupos se decidió “nombrar” arbitrariamente a cada uno de ellos con un color: el **rojo** para las escuelas que cuentan con un alto grado de apropiación del PROMIN; el **azul** para las escuelas que cuentan con un grado regular de apropiación del PROMIN, y el **verde** para las escuelas con un bajo grado de apropiación del PROMIN.

Muy pocas son las escuelas que tienen un mismo color en todas y cada una de las dimensiones. La técnica permite identificar los problemas de cada una de las escuelas en cada una de las dimensiones.

### **PRECAUCIONES EN LA INTERPRETACIÓN**

No está por demás reiterar que la percepción que se capta es sólo la de uno de los actores del Programa, la de los directores. Siendo ellos uno de los actores más involucrados y además responsables del Programa, se corría el peligro de que todas las respuestas fueran en un sentido “positivo”, que sería entendible en tanto que los directores desearan quedar bien ante las autoridades estatales y federales, ante sus propias comunidades o bien ante sí mismos. Afortunadamente, las respuestas son muy variadas, críticas y diversas, lo que hace pensar que las respuestas reflejan efectivamente la realidad percibida por los propios directores. El hecho de hacerles saber la confidencialidad del tratamiento de sus respuestas pudo contribuir a obtener respuestas apegadas a la realidad.

La ponderación de los indicadores es muy sensible a su número, de modo que cuando el número es muy reducido cualquier variación pesa mucho en el total; en cambio, cuando los indicadores son numerosos se puede apreciar con mayor fidelidad una tendencia determinada. Un ejemplo de la primera situación se encuentra en los procesos de construcción del PROMIN, en donde sólo se consideraron dos indicadores.

La información proporcionada por los directores permite detectar claramente la situación de su institución, y por lo tanto es perfectamente identificable. Así, se tiene una relación de las escuelas normales del tipo **rojo**, **azul** y **verde** y su ubicación en cada una de las dimensiones analizadas. Obviamente, conocer cuáles son estas instituciones es una información muy valiosa y útil para diseñar políticas y acciones específicas para cada grupo. Sin embargo, darlas a conocer sería obviar la confidencialidad de la información, y por tanto se omiten estos datos específicos en este reporte de evaluación externa.

## RESULTADOS DEL ANÁLISIS

En términos generales se puede afirmar que la mayor parte de los directores tiene una opinión favorable del PROMIN. No obstante, hay un grupo de escuelas nada despreciable, entre 29 y 55 (fluctuante según la dimensión de la que se trate), que se ubica en puntajes bajos, en el grupo **verde**, que significa una baja apropiación del PROMIN. La excepción se encuentra en la dimensión del grado de apropiación de la planeación estratégica, en donde los indicadores de Planeación y Vida colegiada es mayor al 53% en TODAS las escuelas normales. Tal parece que estos dos objetivos del PROMIN pudieron conseguirse en la mayor parte de las instituciones.

En las restantes dimensiones, claramente aparecen dos grupos: uno con problemas (los verdes) y otro (los rojos y azules) que si bien guardan diferencias entre ellos, no son tan grandes como con respecto al grupo de los verdes, sino que la diferencia se encuentra más bien en alguno de los indicadores de las dimensiones.

A continuación se presentan los resultados para cada una de las dimensiones con la siguiente estructura:

- a) Primero se relacionan los indicadores seleccionados.
- b) Se grafican los resultados indicando claramente los grupos encontrados con su correspondiente color. En el eje de las x se ubican los indicadores y en el eje de las y el puntaje correspondiente.
- c) Se presenta una tabla en la que se explicita el número de escuelas normales que pertenecen a cada grupo y el promedio de puntaje para cada indicador y para cada grupo.
- d) Finalmente se hace un breve comentario.

### REGLAS DE OPERACIÓN E INSTRUCTIVOS

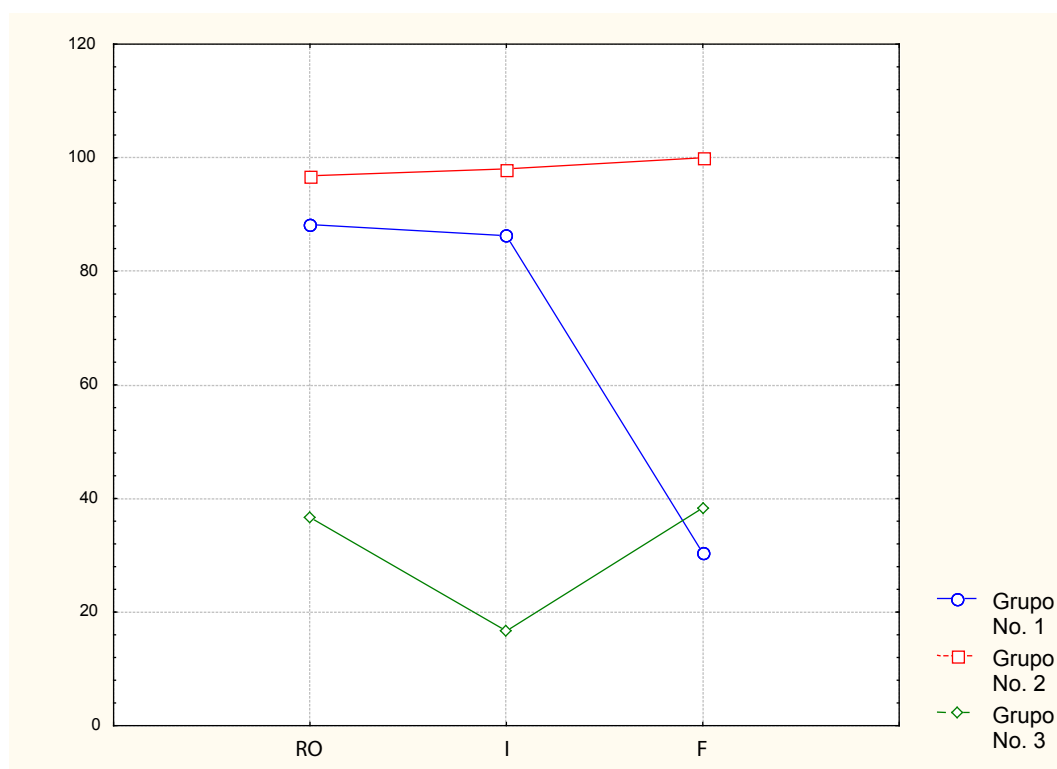
Indicadores seleccionados:

II.1) ¿Cómo considera que han sido las Reglas de Operación?

II.2) ¿Cómo considera que han sido los instructivos?

II.3) ¿Cómo considera que han sido los formatos?

**Gráfico II.** Reglas de Operación e instructivos.



Clave		Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
	Numero de escuelas	51	102	30
	<b>Concepto</b>	<b>Promedio de puntaje</b>		
<b>RO</b>	Reglas de Operación	88.24	96.81	36.67
<b>I</b>	Instructivos	86.27	98.04	16.67
<b>F</b>	Formatos	30.39	100.00	38.33

Como puede observarse, los directores de 153 escuelas (el 84%) no tuvieron ningún problema con las Reglas de Operación ni con los instructivos, pero cerca de la mitad de las escuelas (81) considera que los formatos fueron inadecuados. En el futuro habrá que dedicar una atención especial a los formatos para reducir el nivel de incertidumbre.

El grupo **verde**, que comprende 30 escuelas, representa al 16% del total de las opiniones; para este grupo los tres ejes de análisis (reglas, instructivos y formatos) tienen calificaciones reprobatorias.

### **LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN Y HABILITACIÓN A NIVEL DE ESTADOS Y ESCUELAS**

Indicadores seleccionados:

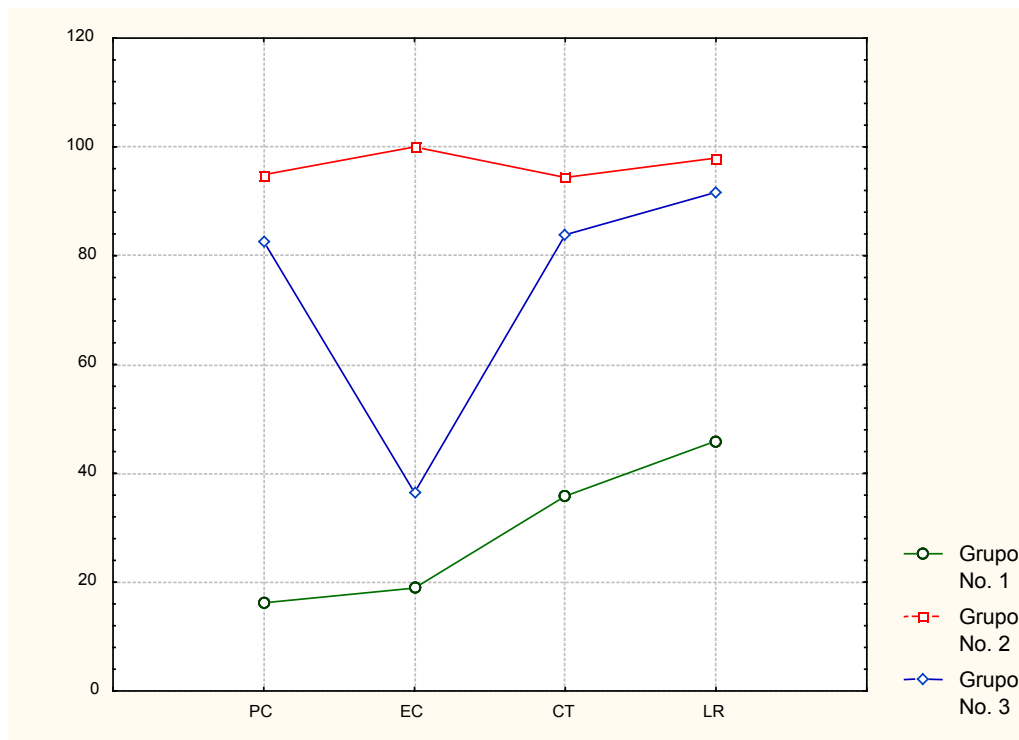
III.1) ¿Cómo han sido los procesos de capacitación?

III.4) ¿Cómo califica la estrategia “en cascada” que se ha desarrollado en torno a la capacitación?

III.5) ¿Cómo fue el contenido de los talleres?

III.6) ¿Cómo es que han influido las lecturas recomendadas en los talleres en su escuela?

**Gráfico III.** Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas.



Clave		Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
	Numero de escuelas	37	98	48
	<b>Concepto</b>	<b>Promedio de puntaje</b>		
<b>PC</b>	Procesos de capacitación	16.20	94.89	82.61
<b>EC</b>	Estrategia en cascada	18.92	100.00	36.46
<b>CT</b>	Contenido de los talleres	35.81	94.39	83.85
<b>LR</b>	Lecturas recomendadas	45.95	97.96	91.67

Respecto al proceso de capacitación, que integra tanto la estrategia en cascada como el contenido de los talleres, con el análisis de *clusters* encontramos la existencia de tres conjuntos de opiniones diferentes: el conjunto de opiniones de directivos que tiende a otorgar una opinión favorable y positiva del programa (Grupo 2, que comprende 98 escuelas); un conjunto de opiniones agregadas en el Grupo 3 (48 escuelas) que otorga

una calificación positiva sin que ésta sea la ideal; y un conjunto (Grupo 1, que comprende 37 escuelas) que en general tiene una opinión reprobatoria de la operación de los procesos de capacitación.

Comparando con la dimensión anterior, el tamaño del grupo más crítico se incrementa y su promedio de calificaciones baja, lo que implica que la capacitación es percibida por más escuelas de manera más negativa que las Reglas de Operación. Como si en la parte formal no hubiese tanto problema, pero con el inicio del proceso de implementación (que comprende a la capacitación y a los talleres) se incrementara la inconformidad.

Conviene aclarar que los listados de las escuelas que integran los grupos no necesariamente coinciden de una dimensión a otra; esto es, la constitución de los grupos es independiente entre una dimensión y otra, de tal manera que quienes integran el Grupo 1 de una dimensión, no necesariamente son los mismos del Grupo 1 de otra dimensión. El tratamiento de conjunto, que agrupa a todas las dimensiones, se hará en el tercer nivel de análisis de este capítulo.

#### **GRADO DE APROPIACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

Indicadores seleccionados:

IV.5) ¿Quiénes participaron en las tareas de planeación?

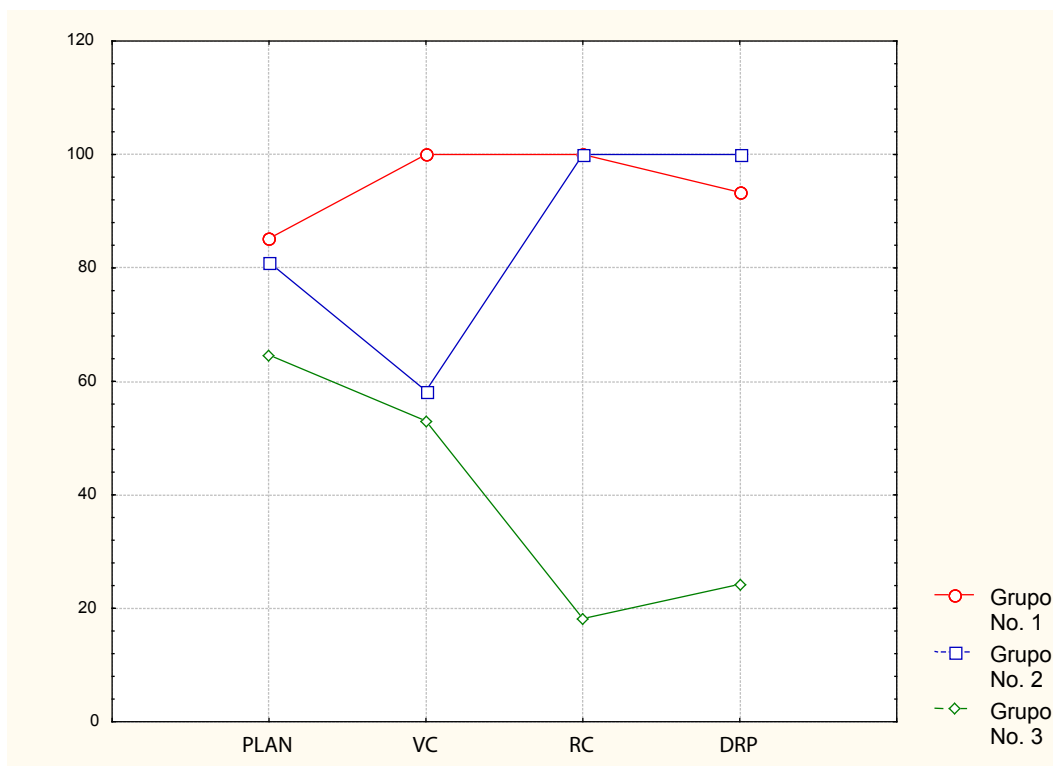
IV.8) ¿Cómo ha sido la evolución de la vida colegiada de los profesores?

IV.10) En términos de la rendición de cuentas, ¿cómo considera que se ha avanzado?

IV.11) Respecto a la definición de reglas y procedimientos, ¿considera que se ha avanzado en la transparencia de los procesos?



**Gráfico IV.** Grado de apropiación de la planeación estratégica.



Clave		Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
	Numero de escuelas	90	60	33
	<b>Concepto</b>	<b>Promedio de puntaje</b>		
<b>PLAN</b>	Planeación	85.19	81.00	64.65
<b>VC</b>	Vida colegiada	100.00	58.33	53.03
<b>RC</b>	Rendición de cuentas	100.00	100.00	18.18
<b>DRP</b>	Definición de reglas y procedimientos	93.33	100.00	24.24

Esta dimensión trata de captar la percepción de los directivos respecto del grado de apropiación de la planeación estratégica, suponiendo que en los procesos deben de participar estudiantes y profesores junto con los directivos; que en la vida colegiada de los profesores deben existir formalmente las academias, desarrollarlas e impulsar nuevas formas de organización; que la planeación y gestión institucional debería desarrollarse desde las academias; y avanzar en la rendición de cuentas, así como en la transparencia de los procesos de la definición de reglas y procedimientos.

A diferencia de las dimensiones anteriores, y como se había hecho notar anteriormente, en los dos primeros indicadores los promedios de puntajes se sitúan por arriba de 53 en los tres grupos. Sin embargo, 33 escuelas (18%) manifiestan problemas con la rendición de cuentas y con la definición de reglas y procedimientos. Este mismo grupo tiene una opinión negativa respecto del desarrollo de la vida colegiada, la rendición de cuentas y la definición de reglas y procedimientos, y otorga una calificación mínima aprobatoria (65/100) al proceso de planeación que implica la ampliación de la participación de la comunidad.

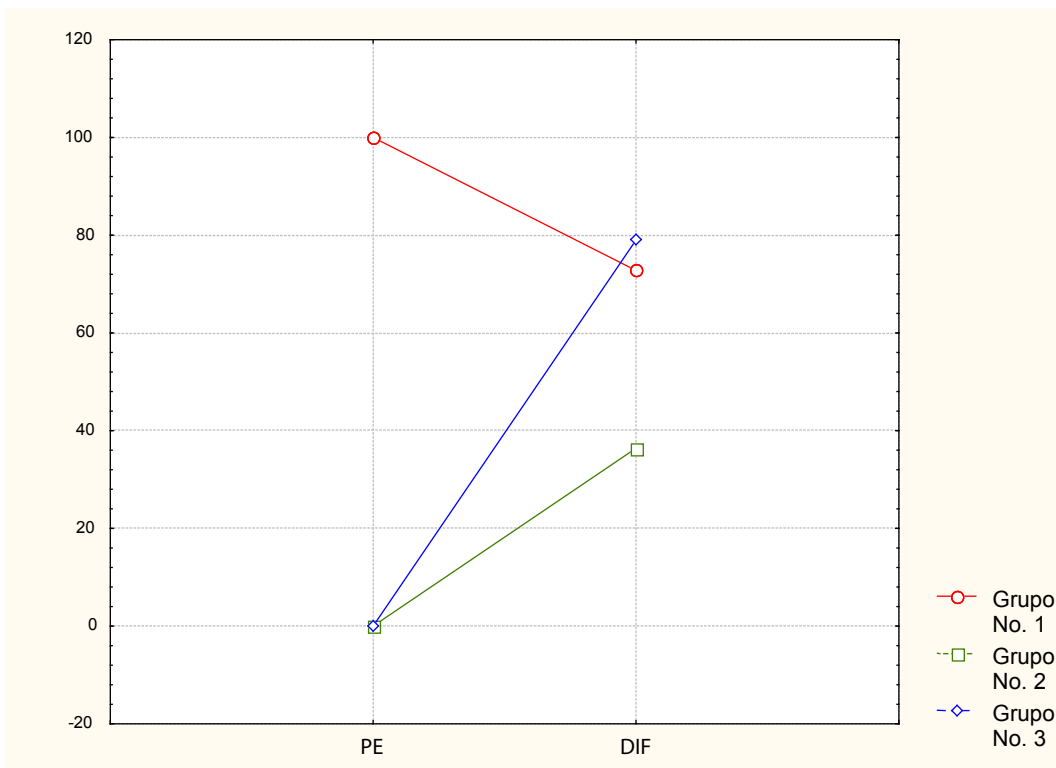
### LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DEL PROMIN

Indicadores seleccionados:

V.2) ¿Cómo considera que ha sido el proceso de elaboración del PROMIN?

V.3) ¿Dónde ha encontrado que se presentan las mayores dificultades?

**Gráfico V.** Los procesos de construcción del PROMIN.



Clave		Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
	Numero de escuelas	30	49	104
	<b>Concepto</b>	<b>Promedio de puntaje</b>		
<b>PE</b>	Proceso de elaboración	100.00	0.00	0.00
<b>DIF</b>	No dificultades	72.78	36.39	79.01

En relación con los procesos de construcción del PROMIN, observamos un comportamiento diferenciado de los grupos. El Grupo 1 (30 escuelas) es el que tiene una opinión más favorable con respecto al proceso de elaboración; para ellos resulta sencillo y no exige muchos trámites), y define que sus dificultades (en relación con la elaboración de la misión, el diagnóstico, la definición de proyectos, la redacción del PDI y el PAT, así como las cotizaciones) no fueron muy complicadas. El Grupo 3 (104 escuelas) tiene una opinión contrastante con el grupo anterior; para ellos el proceso de elaboración tiene una calificación de cero, es decir, reprueban todo el proceso en la medida que les resulta complicado, lleno de trámites y les exige negociaciones a las que no estaban acostumbrados. Sin embargo, cuando sistematizamos sus opiniones en torno a las dificultades que tuvieron en la elaboración de la misión, el diagnóstico, la definición de proyectos, la redacción del PDI y el PAT, así como en las cotizaciones, parecieran no tener mayor problema. Por su parte, el Grupo 2 (que comprende 49 escuelas) tiene una opinión adversa en ambos sentidos; para ellos el proceso les resulta complicado, lleno de trámites y les exige negociaciones difíciles, al tiempo que el proceso de elaboración de la misión, el diagnóstico, la definición de proyectos, la redacción del PDI y el PAT, así como en las cotizaciones, también les resultó muy complicado.

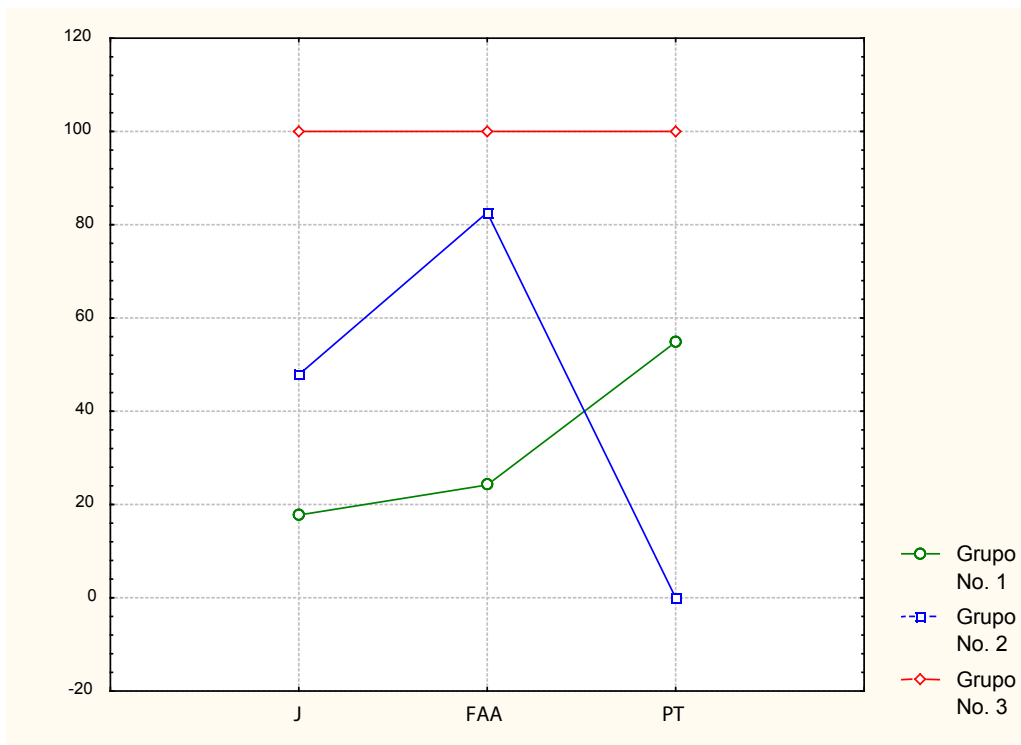
Cabe destacar que para 153 escuelas (que representan el 84% del total) el proceso de elaboración tiene una calificación de CERO. Este es tal vez uno de los problemas mayúsculos detectados por los directores de las escuelas y al cual habrá que poner especial atención en el futuro. Las bondades del Programa se pueden ver afectadas e incluso desdibujadas si el proceso de dar forma a lo planeado y a lo acordado con los profesores y estudiantes no puede ser “traducido” adecuadamente a los formatos establecidos.

**LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS Y DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

Indicador seleccionado:

VI.1) ¿Cómo considera que fueron los procesos de evaluación de las propuestas de proyectos en el PROMIN?

**Gráfico VI.** Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos



Clave		Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
	Numero de escuelas	62	23	98
	<b>Concepto</b>	<b>Promedio de puntaje</b>		
<b>J</b>	Justos	17.74	47.83	100.00
<b>FAA</b>	Fundados en argumentos académicos	24.19	82.61	100.00
<b>PT</b>	Procedimientos transparentes	54.84	0.00	100.00

Esta es una de las dimensiones en las que se observa mayor contraste entre los grupos, pues en los indicadores observados, poco más de la mitad de las escuelas tiene un promedio de 100; es decir, 98 directores consideran que las evaluaciones de los proyectos son “justas”, además, están fundadas en argumentos académicos y los procedimientos de asignación de recursos son transparentes. La otra mitad no tiene esta certeza, e incluso un grupo, el **verde**, que representa a 23 escuelas (13% del total), tiene una opinión exactamente contraria al grupo **rojo**, pues califica con CERO la transparencia de los procedimientos. Llama la atención que la mayor parte de las escuelas de este último grupo no son las que se podrían considerar como mayoritariamente integrantes del grupo **verde** (baja apropiación del PROMIN), sino que se encuentran en el grupo intermedio. Las opiniones de estos directivos posibilitan explorar los mecanismos de evaluación y divulgación de los resultados, para necesariamente incrementar la legitimidad y la confianza de los agentes normalistas en este tipo de procesos. Impulsar la transparencia es un problema social moderno para el cual no se tiene mucha experiencia, y no hay que olvidar ni las tradiciones de corrupción que están ancladas en la memoria social, ni subestimar su persistencia en tanto prácticas sociales vigentes.

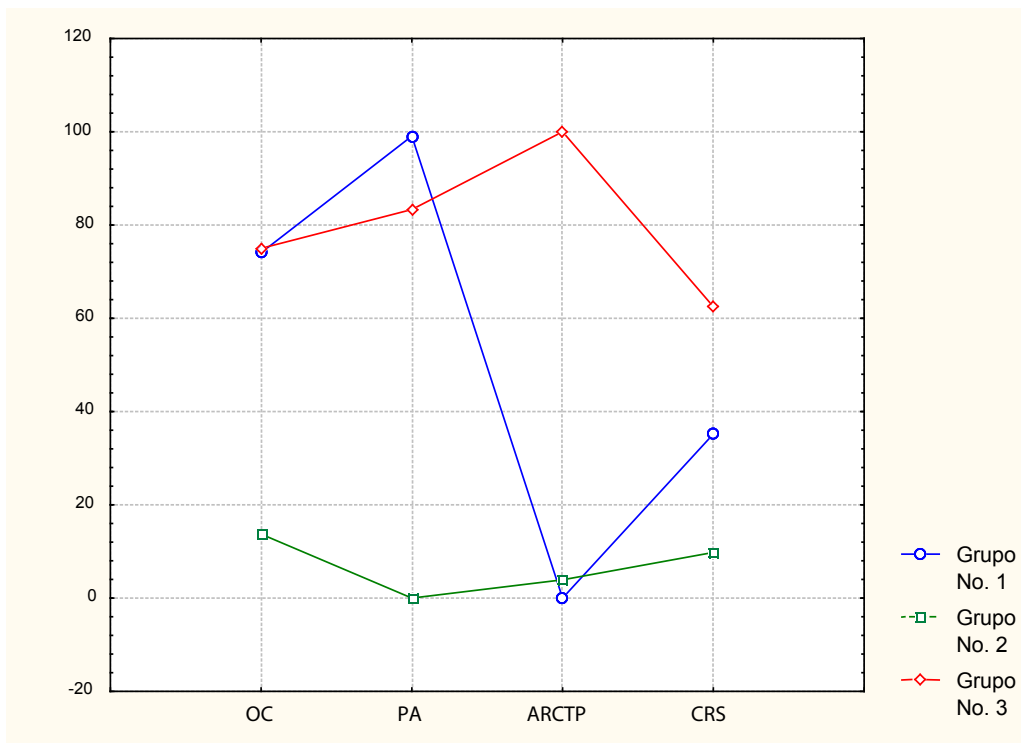
**APLICACIÓN Y RESULTADOS: LOS IMPACTOS DEL PROMIN**

Indicadores seleccionados:

VII.2) ¿Cómo considera el impacto en la comunidad de las obras construidas y de los proyectos aprobados?

VII.3) ¿Cómo ha sido el manejo de los recursos económicos asignados a su escuela?

**Gráfico VII.** Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN.



Clave		Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
	Numero de escuelas	108	51	24
	<b>Concepto</b>	<b>Promedio de puntaje</b>		
<b>OC</b>	Obras construidas	74.07	13.73	75.00
<b>PA</b>	Proyectos aprobados	99.07	0.00	83.33
<b>ARCTP</b>	La asignación de los recursos ha sido conforme al tiempo planeado	0.00	3.92	100.00
<b>CRS</b>	La comprobación de los recursos ha sido sencilla	35.19	9.80	62.50

La Tabla pone de manifiesto que la inmensa mayoría de los directores (87%) piensa que la asignación de recursos ha sido extemporánea, y también una proporción significativa considera que la comprobación de los recursos no ha sido sencilla.

Disminuir los tiempos entre la dictaminación de los proyectos y la asignación de recursos, por un lado, y facilitar su comprobación, son dos tareas importantes y urgentes de atender para lograr un impacto positivo en el interior de las escuelas.

## ANÁLISIS DE LAS SEIS DIMENSIONES

En la Tabla II.2-B se presenta un resumen de las frecuencias en cada grupo para cada una de las seis dimensiones y su distribución porcentual.

**Tabla II.2-B.** Frecuencias por grupo para cada dimensión y su distribución porcentual.

DIMENSIÓN	Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3	TOTAL
<b>II. Reglas de Operación E INSTRUCTIVOS DEL PROMIN Y PEFEN</b>	51	103	29	183
	27.87	56.28	15.85	100.00
<b>III. Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas</b>	37	98	48	183
	20.22	53.55	26.23	100.00
<b>IV. Grado de apropiación de la planeación estratégica</b>	90	60	33	183
	49.18	32.79	18.03	100.00
<b>V. Los procesos de construcción del PROMIN y del PEFEN</b>	30	49	104	183
	16.39	26.78	56.83	100.00
<b>VI. Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos</b>	62	23	98	183
	33.88	12.57	53.55	100.00
<b>VII. Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN 2004</b>	108	51	24	183
	59.02	27.87	13.11	100.00

Como puede observarse en la Tabla II.2-B, aproximadamente la mitad de los directores de las escuelas tiene una visión positiva del Programa en cuatro de las seis dimensiones (predominancia del **rojo** en las dimensiones II, III, IV, VI), y la otra mitad se distribuye entre una apreciación regular y baja. En las dimensiones V y VII predomina una visión intermedia sobre el Programa, y en ninguna es mayoritaria la visión baja, si bien su mayor frecuencia se registra en las dimensiones referidas a los procesos de evaluación y asignación de los recursos y en la aplicación y resultados (dimensiones VI y VII).

El Programa ha sido bien recibido, aceptado y puesto en marcha en aproximadamente el 50% de las escuelas normales, lo cual se considera sumamente positivo y puede considerarse como exitoso, pues sólo alrededor del 20% de los directores de las escuelas considera que el Programa ha tenido un impacto bajo (la proporción varía según la dimensión de la que se trate).

La Tabla II.2-C muestra los puntajes para cada indicador en los tres grupos considerados y sus correspondientes dimensiones. Arroja información adicional con respecto al anterior, pues no solo se refiere a las dimensiones sino a los indicadores dentro de cada una de ellas.



**Tabla II.2-C.** Promedio de puntaje por grupo, por indicador y por dimensión.

Dimensión	Clave	Indicador	Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
			<b>Promedio</b>		
<b>Reglas de Operación e instructivos del PROMIN y PEFEN</b>	<b>RO</b>	Reglas de Operación	88.24	96.81	36.67
	<b>I</b>	Instructivos	86.27	98.04	16.67
	<b>F</b>	Formatos	30.39	100.00	38.33
			<b>Promedio</b>		
<b>Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas</b>	<b>PC</b>	Procesos de capacitación	16.20	94.89	82.61
	<b>EC</b>	Estrategia en cascada	18.92	100.00	36.46
	<b>CT</b>	Contenido de los talleres	35.81	94.39	83.85
	<b>LR</b>	Lecturas recomendadas	45.95	97.96	91.67
			<b>Promedio</b>		
<b>Grado de apropiación de la planeación estratégica</b>	<b>VC</b>	Vida colegiada	85.19	81.00	64.65
	<b>RC</b>	Rendición de cuentas	100.00	58.33	53.03
	<b>DRP</b>	Definición de reglas y procedimientos	100.00	100.00	18.18
			<b>Promedio</b>		
<b>Los procesos de construcción del PROMIN y del PEFEN</b>	<b>PE</b>	Procesos de elaboración	100.00	0.00	0.00
	<b>DIF</b>	No dificultades	72.78	36.39	79.01
			<b>Promedio</b>		
<b>Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos</b>	<b>J</b>	Justos	17.74	47.83	100.00
	<b>FAA</b>	Fundados en argumentos académicos	24.19	82.61	100.00
	<b>PT</b>	Procedimientos transparentes	54.84	0.00	100.00
			<b>Promedio</b>		
<b>Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN 2004</b>	<b>OC</b>	Obras construidas	74.07	13.73	75.00
	<b>PA</b>	Proyectos aprobados	99.07	0.00	83.33
	<b>ARCTP</b>	La asignación de los recursos ha sido conforme al tiempo planeado	0.00	3.92	100.00
	<b>CRS</b>	La comprobación de los recursos ha sido sencilla	35.19	9.80	62.50

La Tabla II.2-C nos muestra con claridad en qué aspectos ha sido mejor recibido el Programa y en cuáles se aprecian mayores problemas. Incluso un mismo indicador pudo haber sido recibido exitosamente por un grupo de directores y simultáneamente otro grupo le atribuye un valor muy bajo. La Tabla también nos permite apreciar “la distancia” (medida por el promedio) que existe entre los grupos. Hay claramente un grupo con problemas en cada una de las dimensiones, pero cuyas escuelas no necesariamente son las mismas; es decir, la mayor parte de las escuelas no se identifican como “buenas”, “regulares” o “malas”, sino que cada escuela tiene problemas diferentes y éxitos también diferenciados.

Otra forma de ver esta última situación es que el número de escuelas con un solo color en las seis dimensiones son muy pocas: completamente rojas son sólo cinco del total, totalmente verdes únicamente dos y azules sólo una. Es decir las escuelas en estado puro sólo representan el 4%.

Incluso si agrupamos las escuelas que tienden a un color (frecuencia positiva en cuatro, cinco o seis dimensiones del total de seis), el número de escuelas normales suman en total 85, distribuidas como se muestra en la Tabla II.2-D.

**Tabla II.2-D.** Número de escuelas con tendencia a un grado de apropiación (o un color).

Grado de apropiación	Frecuencia 4/6	Frecuencia 5/6	Frecuencia 6/6	Sumas
Alto o Rojo	29	12	5	46
Regular o Azul	15	5	1	21
Bajo o Verde	11	5	2	18
Total	55	22	8	85 <sup>11</sup>

La Tabla II.2-D viene a confirmar lo descrito anteriormente: un poco más del 50% de los directores de las escuelas normales ve tanto aspectos positivos como problemáticos en el PROMIN. El otro 50% de los directores tiende hacia una perspectiva más definida: el 25% tiende a tener una visión positiva, el 11% hacia una visión regular, y sólo el 10% tiene un bajo nivel de apropiación.

11. En el resto de las escuelas la diversidad es todavía mayor.

## II.3 TERCER NIVEL DE ANÁLISIS

### ANÁLISIS DE CLUSTERS POR DIMENSIÓN (SÓLO PROMIN 2004)

COMO SE HA INDICADO en las páginas iniciales de este capítulo, y según la nota metodológica que expusimos en el segundo nivel de análisis, en este apartado nos proponemos estudiar el conjunto de dimensiones de manera integral prolongando el trabajo con los *clusters*.

A diferencia del segundo nivel de análisis, que trabajaba dimensión por dimensión, con base en indicadores seleccionados y donde una escuela podía ubicarse en el grupo **rojo** o en el grupo **verde** según variáramos de una dimensión a otra, aquí desarrollamos un ejercicio acotado a las dimensiones en general; esto es, buscamos construir tres conglomerados de escuelas basándonos en las dimensiones como un conjunto.

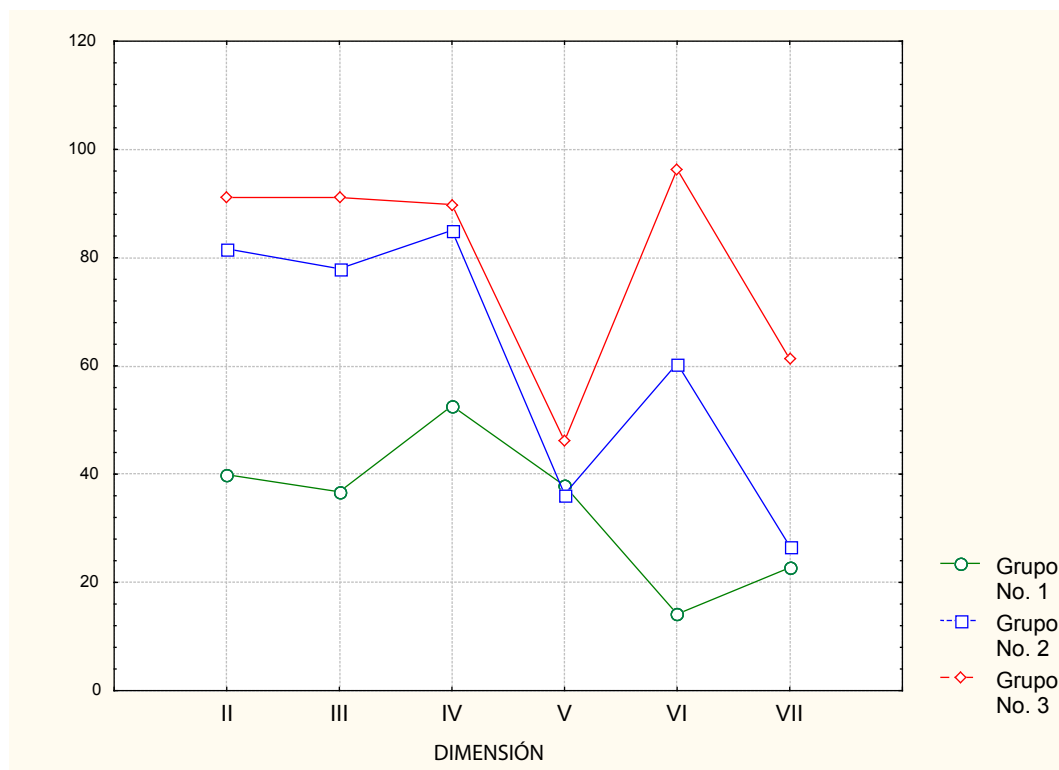
De esta manera, al tratar todas las dimensiones de modo integral, podemos observar el comportamiento de los grupos de escuelas como conjuntos relativamente homogéneos e inferir su grado de apropiación del programa.

Como en el segundo nivel de análisis, utilizamos las siguientes dimensiones que, a su vez, comprenden los indicadores seleccionados para el análisis:

**Tabla II.3-A.** Dimensiones e indicadores seleccionados para el análisis.

Dimensión	Indicadores
<b>II) Reglas de Operación e Instructivos</b>	II.1) ¿Cómo considera que han sido las Reglas de Operación? II.2) ¿Cómo considera que han sido los instructivos? II.3) ¿Cómo considera que han sido los formatos?
<b>III) Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas</b>	III.1) ¿Cómo han sido los procesos de capacitación? III.4) ¿Cómo califica la estrategia “en cascada” que se ha desarrollado en torno a la capacitación? III.5) ¿Cómo fue el contenido de los talleres? III.6) ¿Cómo es que han influido las lecturas recomendadas en los talleres en su escuela?
<b>IV) Grado de apropiación de la planeación estratégica</b>	IV.5) ¿Quiénes participaron en las tareas de planeación? IV.8) ¿Cómo ha sido la evolución de la vida colegiada de los profesores? IV.10) En términos de la rendición de cuentas, ¿cómo considera que se ha avanzado? IV.11) Respecto a la definición de reglas y procedimientos, ¿considera que se ha avanzado en la transparencia de los procesos?
<b>V) Los procesos de construcción del PROMIN</b>	V.2) ¿Cómo considera que ha sido el proceso de elaboración del PROMIN? V.3) ¿Dónde ha encontrado que se presentan las mayores dificultades?
<b>VI) Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos</b>	VI.1) ¿Cómo considera que fueron los procesos de evaluación de las propuestas de proyectos en el PROMIN?
<b>VII) Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN</b>	VII.2) ¿Cómo considera el impacto en la comunidad de las obras construidas y de los proyectos aprobados? VII.3) ¿Cómo ha sido el manejo de los recursos económicos asignados a su escuela?

**Gráfico II.3-A. Global.**



Como se observa en el Gráfico II.3-A, hay tres maneras diferentes de apropiación de los postulados del PROMIN. Un grupo **rojo**, que comprende a las escuelas con un alto grado de apropiación del programa (91 escuelas); un grupo **azul**, que se caracteriza por un regular grado de apropiación del programa (59 escuelas); y finalmente, un grupo **verde**, que comprende al conjunto de 33 escuelas con el más bajo grado de apropiación del programa.

Los grupos no se comportan de manera homogénea entre sí en el conjunto de las dimensiones.

Observando por el eje vertical, el comportamiento en la dimensión referida a las Reglas de Operación (dimensión II) es muy contrastante; mientras que entre el grupo **rojo** y el **azul** la diferencia es de apenas 10 puntos porcentuales, siempre con altas calificaciones, el grupo **verde** destaca con una nota muy baja, 40/100. Lo que quiere decir que existe un grupo de escuelas (33) a las que las Reglas de Operación les resultan confusas, no muy transparentes y que no favorecen la rendición de cuentas, los directivos de este grupo opinan que los instructivos y formatos no son claros ni eficientes.

Si observamos la dimensión III, que se refiere a los procesos de capacitación, encontramos el mismo fenómeno que para la dimensión anterior. La distancia entre el grupo **verde** y los grupos **rojo** y **azul**, es significativa. Otra vez, el grupo **verde** tiene una opinión crítica con respecto a la capacitación, a la estrategia en cascada y al contenido y procesos de los talleres.

Al revisar la dimensión IV, que se refiere al grado de apropiación de la planeación estratégica, observamos que prácticamente hay dos posturas opuestas, entre quienes opinan que las tareas de planeación, la vida colegiada de los profesores, la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos están funcionando adecuadamente (grupo **rojo** y **azul**) y quienes sostienen lo contrario (grupo **verde**).

En la dimensión V, que se refiere a los procesos de construcción del PROMIN, todos los grupos otorgan una baja calificación. Esto es, les resulta complicada la elaboración de la misión, del diagnóstico, la definición de proyectos, la redacción del PDI y el PAT, así como las cotizaciones.

La dimensión VI vuelve a oponer a los grupos. Por un lado, el grupo **rojo** asume que los procesos de evaluación de las propuestas de proyectos son justos, fundados en argumentos académicos y transparentes. El grupo **azul** opina de modo distinto, y otorga una calificación baja (60/100). En el extremo, el grupo **verde** sostiene una opinión muy desfavorable con respecto a esta dimensión: representa su principal problema pues otorgan una calificación de apenas 14 sobre 100.

Respecto de la dimensión VII, que se refiere a los impactos del PROMIN, la opinión de los grupos es muy diferente entre sí, pero tiende en general a tener bajas notas. La calificación promedio que le otorga el grupo **rojo** es baja (61/100), pero los grupos **azul** y **verde** son todavía más severos respecto de las obras construidas, proyectos aprobados y manejo de los recursos asignados a sus escuelas: el grupo **azul** otorga una calificación de 27/100 y el grupo **verde** de sólo 23/100.

**Tabla II.3-B.** Resultados de grupos de escuelas por dimensión.

Dimensión		Clave		Grupo No. 1	Grupo No. 2	Grupo No. 3
			Numero de escuelas	33 18.03	59 32.24	91 49.73
			Concepto	Promedio de puntaje		
II	Reglas de Operación e Instructivos	RO	Reglas de Operación	39.90	81.64	91.12
		I	Instructivos			
		F	Formatos			
III	Los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas	PC	Procesos de capacitación	36.74	77.96	91.12
		EC	Estrategia en cascada			
		CT	Contenido de los talleres			
		LR	Lecturas recomendadas			
IV	Grado de apropiación de la planeación estratégica	PLAN	Planeación	52.63	85.05	89.81
		VC	Vida colegiada			
		RC	Rendición de cuentas			
		DRP	Definición de reglas y procedimientos			
V	Los procesos de construcción del PROMIN	PE	Proceso de elaboración	37.88	36.30	46.15
		DIF	Dificultades			
VI	Los procesos de evaluación de las propuestas y de asignación de recursos	J	Justos	14.14	60.45	96.34
		FAA	Fundados en argumentos académicos			
		PT	Procedimientos transparentes			
VII	Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN	OC	Obras construidas	22.73	26.69	61.26
		PA	Proyectos aprobados			
		ARCTP	La asignación de los recursos ha sido conforme al tiempo planeado			
		CRS	La comprobación de los recursos ha sido sencilla			

Este tercer nivel de análisis permite identificar con mayor claridad cada uno de los grupos y ubicar a las escuelas en cada uno de ellos. A diferencia del segundo nivel de análisis en que una escuela pudiera tomar un color diferente según la dimensión de la que se trate, en este caso tenemos un perfil general (un color típico) de cada escuela considerando todas las dimensiones.

Conocer los factores que pudieran explicar las diferencias entre las escuelas puede resultar un ejercicio interesante para delinear programas específicos para solventar algunos de los problemas detectados.

Por ejemplo, pudiera pensarse que la diferencia estriba en el grado de organización a nivel estatal para instrumentar el PROMIN. En este caso, se esperaría encontrar estados en los que predomine un color. Al hacer la relación entre el grado de apropiación (medido por el color) y la entidad federativa, se encontró que las escuelas normales de dos estados tienen el color **azul**, cuatro estados con sus escuelas normales en el color **rojo** y ningún estado sólo con el color **verde**. Es decir, en 25 entidades federativas las escuelas normales se distribuyen en al menos dos colores.

Por otro lado, cabe señalar que en 15 estados no se registra alguna normal con color **verde** y en otras dos no existen normales con color **rojo**.

La Tabla II.3-C muestra la distribución de las escuelas normales por entidad federativa según el grado de apropiación del PROMIN.



**Tabla II.3-C.** Grado de apropiación del PROMIN por entidad federativa y escuelas normales.

Entidad federativa	Bajo (Verde)	Medio (Azul)	Alto (Rojo)	Total
1 AGS	0	4	0	4
2 BC	4	1	4	9
3 BCS	2	0	1	3
4 CAM	3	1	1	5
5 COH	1	3	2	6
6 COL	0	1	0	1
7 CHP	2	2	2	6
8 CHI	0	2	4	6
9 DF	0	2	3	5
10 DGO	1	1	2	4
11 GTO	2	0	3	5
12 GRO	3	1	3	7
13 HGO	1	3	1	5
14 JAL	2	4	2	8
15 MEX	6	7	23	36
16 MCH	1	1	1	3
17 MOR	0	1	1	2
18 NAY	0	0	3	3
19 NL	0	0	5	5
20 OAX	0	0	0	0
21 PUE	1	4	5	10
22 QRO	0	0	1	1
23 QR	0	3	1	4
24 SLP	0	3	2	5
25 SIN	0	2	1	3
26 SON	1	1	6	8
27 TAB	0	2	2	4
28 TAM	1	1	3	5
29 TLAX	2	2	1	5
30 VER	0	3	1	4
31 YUC	0	0	6	6
32 ZAC	0	4	1	5
<b>SUMAS</b>	<b>33</b>	<b>59</b>	<b>91</b>	<b>183</b>

Tal parece, entonces, que la entidad federativa no explica suficientemente la variación del grado de apropiación del PROMIN. Sería pertinente, en una etapa posterior, realizar un análisis multifactorial considerando otras variables (por ejemplo, la matrícula, el tipo de escuela, el número de programas que se ofrecen, planta académica, etc.) que nos pudieran indicar cuál factor explica mejor la varianza.

## II.4 CONCLUSIONES

**L**AS PREGUNTAS FORMULADAS AL final del capítulo anterior referidas al aspecto “formal” del PROMIN se pueden recuperar para esta parte conclusiva, pero ahora destacando la experiencia de la aplicación del programa desde el punto de vista de los directores de las escuelas normales. Por ejemplo, se podría preguntar, ¿qué aprendieron los directores del PROMIN?; ¿pudieron planear sus actividades de manera programática en un proyecto a mediano plazo?; ¿perciben logros visibles en su escuela?; ¿consideran apropiada la política instrumentada en el actual sexenio para revitalizar a sus instituciones?

Naturalmente no hay respuestas unívocas para cada una de estas preguntas, pero siendo muy diversas se pueden encontrar ciertas pautas interpretativas.

El objetivo de este capítulo fue precisamente conocer la percepción de los directores de las escuelas normales públicas acerca de los objetivos explícitos planteados en el PROMIN. No se trata de indagar sobre la percepción del PROMIN en las escuelas, sino sólo de uno de sus actores privilegiados, que son precisamente los responsables de captar la intención de la política pública y ponerla en operación en su propia institución.

Las dimensiones de análisis que se consideraron fueron las siguientes:

- a) La claridad de las Reglas de Operación, de los instructivos y de los formatos.
- b) Los procesos de capacitación y habilitación a nivel nacional, estatal y por escuela.
- c) El grado de apropiación de la planeación estratégica.
- d) Los procesos de construcción del PROMIN.
- e) Los procesos de evaluación de las propuestas y de la asignación de recursos.
- f) Los resultados del PROMIN. Estimación de su impacto.

Para conocer la percepción de todos los directores de las escuelas normales en torno a los aspectos anteriores se diseñó un cuestionario que permitiera captar la percepción en torno a opciones establecidas en el propio cuestionario, pero también que diera la posibilidad de incorporar opiniones cualitativas en torno a cada una de las dimensiones de análisis. El cuestionario, previa prueba, fue enviado electrónicamente a los directores y respondido por la misma vía.

No fue posible obtener respuesta de la totalidad de los directores, pero se obtuvo un alto nivel de participación: 183 escuelas normales respondieron la totalidad del cuestionario y otras 18 lo hicieron de manera parcial. Resalta la ausencia de respuesta de las normales del estado de Oaxaca, que no pudieron hacerlo por el conflicto magisterial que se vivió en el tiempo en que se aplicó el cuestionario. Otras normales no respondieron el cuestionario por muy diversas razones.

El análisis de los resultados se realizó en tres diferentes niveles.

**Primer nivel de análisis.** Descripción de los indicadores considerados en cada dimensión destacando sus tendencias y contrastes. Para destacar la variabilidad se analizaron las cuatro primeras dimensiones en la perspectiva temporal de cuatro años (2002 a 2005). Las últimas dos dimensiones se analizaron únicamente para el año 2004. Los resultados se enriquecen incorporando los comentarios de algunos directores con respecto a cada dimensión.

**Segundo nivel de análisis.** Se establecen tres grupos de instituciones (mediante la técnica del *cluster*) de acuerdo con el grado de apropiación del Programa: *alto* grado de apropiación, *regular* grado de apropiación y *bajo* nivel de apropiación. A cada grado de apropiación se le identificó con un color para hacerlo más claro en las gráficas asociadas. La calificación se construye con los indicadores de cada una de las dimensiones, pero además se obtiene el nivel de apropiación para cada indicador. Este nivel de precisión da cuenta no sólo de la variabilidad y heterogeneidad de las percepciones de los directores, sino que permite identificar tanto los problemas como los aciertos detectados en cada indicador y en cada dimensión. Su especificidad permite instrumentar acciones precisas para remediar, corregir o reforzar características del programa y dirigirlas hacia escuelas normales identificadas.

**Tercer nivel de análisis.** Se establecen tres grupos de instituciones según el grado de apropiación del PROMIN, pero a diferencia del anterior, se toman en cuenta todas las dimensiones. El análisis permite identificar el número de instituciones que, en general, registran un nivel de apropiación *bajo*, *regular* o *alto* del Programa. Además, se obtiene también el grado de apropiación para cada una de las seis dimensiones consideradas.

Los resultados se tienen para cada una de las 183 escuelas normales. No obstante, como la información se obtuvo de los directores bajo la premisa de confidencialidad, no se dan a conocer los resultados por escuela.

Algunos de los resultados para cada nivel de análisis son los siguientes.

## PRIMER NIVEL

En cuanto a las Reglas de Operación, la introducción del PEFEN causó confusión en la mayor parte de los directores. Habían aprendido paulatinamente a manejar los formatos y a familiarizarse con las Reglas de Operación del PROMIN, y la introducción del PEFEN les produjo problemas de adaptación e incluso se aprecia un retroceso significativo.

La misma situación se aprecia en los procesos de capacitación y habilitación a nivel de los estados y las escuelas. En el año 2004 se había alcanzado una aceptación positiva en el 70% de las escuelas, y para el siguiente año se redujo al 40%.

Con la incorporación del PROMIN, los procesos de planeación se mejoraron, alcanzaron mayor eficiencia, fueron cada vez más participativos y lograron sistematizarse. El impacto del Programa es evidente en cuanto al impulso a la vida colegiada; se crearon más academias, participan más profesores en la gestión institucional, retoman con brío las actividades propiamente académicas y relegan a un segundo lugar la elección de autoridades, los asuntos sindicales y los talleres de investigación.

Se detectó que la mayor parte de los directores piensa que los tiempos para elaborar el PROMIN son aún cortos, pues se ven en la necesidad de invertir tiempo fuera de su horario normal para elaborarlos.

A pesar de las dificultades en el llenado de formatos, en comprender las Reglas de Operación y en dedicar mayor tiempo a elaborar sus programas, los directores consideran que el PEFEN representó un cambio positivo con respecto al PROMIN.

La mayor parte de los directores coinciden en que la evaluación de los proyectos de su escuela fue “justa”, transparente y fundada en argumentos académicos, si bien sugieren que los procesos de dictaminación sean aún más académicos.

Las líneas que los directores consideran que son más importantes para la escuela son coincidentes con las del orden académico; sin embargo, la mitad de los directores opina que las líneas del PROMIN dan cabida a los proyectos que requiere la escuela y la otra mitad opina lo contrario.

Llamó la atención que cerca del 30% de los directores no respondieron a la pregunta sobre el grado de avance de los proyectos aprobados en 2004, a pesar de que el cuestionario fue respondido a mediados del año 2006. Esta ausencia de respuesta puede manifestar un desconocimiento puntual, por parte de los directores, del desarrollo de los proyectos aprobados. Adicionalmente, se detectó que el 5% de los proyectos registraron un avance nulo, casi a año y medio de recibir supuestamente el recurso.

Uno de los objetivos del PROMIN es mejorar la gestión escolar; este objetivo se consiguió en el 50% de las escuelas y el otro 50% está en desacuerdo o no respondió.

A pesar de los problemas detectados, se puede afirmar, en términos generales, que el PROMIN ha representado un apoyo decisivo para el mejoramiento de las escuelas normales, tanto porque ha sido la única manera de conseguir recursos extraordinarios

como por el involucramiento que implica la participación directa de las escuelas en el programa, porque les permite definir sus prioridades, racionalizar el gasto y aprender a manejar los recursos con transparencia. La mayor parte de los directores considera que el PROMIN les ha permitido dar un nuevo impulso a las escuelas, planear a mediano y largo plazo el desarrollo de su institución, conocer y detectar los problemas que enfrentan y, a partir de este conocimiento, contar con mejores elementos para definir sus prioridades, dar un impulso al trabajo colegiado, ofrecer alternativas para la formación de los profesores y con ello lograr un mayor compromiso con la institución. También piensan que ha propiciado una mayor interrelación y cooperación con otras escuelas normales y, en suma, elevar la calidad educativa de sus escuelas.

## SEGUNDO NIVEL

Como se indicó anteriormente, el segundo nivel de análisis pretendió conformar grupos de instituciones en función del grado de apropiación del PROMIN en cada una de las dimensiones analizadas. A diferencia del primer nivel, en donde quedó oculta la diversidad y heterogeneidad de las escuelas, con este segundo análisis se pudieron detectar los problemas y también los aciertos que percibieron los directores en la instrumentación del PROMIN.

Se realizó el análisis con algunos indicadores de cada una de las dimensiones, y se agruparon las instituciones en función de su respuesta positiva o negativa a cada indicador. Por ejemplo, si una dimensión comprendía cuatro indicadores y los directores respondieron positivamente a dos de ellos, la puntuación asociada fue de  $2/4$ . Si otro director respondió positivamente a uno de los cuatro, la puntuación fue de  $1/4$ , y así sucesivamente. El paso siguiente fue ubicar en un mismo grupo a las escuelas que registraron puntuaciones iguales o semejantes. El establecimiento de los grupos fue construido con base en las respuestas a cada indicador, de modo que la clasificación en cada uno de los tres grupos prefijados fue bajo un principio normativo y no criterial. El resultado es que en cada dimensión se tienen tres grupos. La forma como se dan a conocer los resultados comprende una especificación de los indicadores que se consideraron para cada dimensión, el promedio de los puntajes en cada indicador para cada grupo, una gráfica por dimensión y finalmente un comentario interpretativo.

Algunos de los resultados de este análisis son los siguientes:

En la dimensión referida a las Reglas de Operación e instructivos, se encontró que más del 84% de los directores no tuvieron problema alguno con las Reglas de Operación ni con los instructivos; sin embargo, cerca de la mitad de las escuelas (81) considera que los formatos fueron inadecuados. Este es un ejemplo de las acciones que pueden instrumentarse en el futuro para corregir esta apreciación de los directores.

Respecto a los Procesos de capacitación y habilitación, un grupo (98 escuelas) expresa una opinión favorable y positiva del programa, otro grupo minoritario (37 escuelas) manifiesta una opinión reprobatoria de la operación de los procesos de capacitación, y un tercer grupo (48 escuelas) otorga una calificación positiva, pero no tan alta como los del primer grupo.

A diferencia de las dimensiones anteriores, en la relacionada con el Grado de apropiación de la planeación estratégica, el promedio de puntajes en los tres grupos se sitúa por arriba de 53 puntos en los indicadores de Planeación y Vida colegiada. En cambio, en los indicadores de Rendición de cuentas y Definición de reglas y procedimientos, se encontraron posiciones polares: 150 instituciones obtuvieron un puntaje muy elevado (100 y 93 respectivamente) y 33 escuelas un puntaje muy bajo (18 y 24).

En cuanto al Proceso de elaboración del Programa, referido a la dimensión de Construcción del PROMIN, también se encuentran posiciones muy contrastantes: 30 escuelas no encontraron problema alguno, pero 153 (84% de las escuelas) expresaron que el proceso les resultó complicado, lleno de trámites y les demandó realizar negociaciones a las que no estaban acostumbrados. La calificación que otorgaron fue de CERO. Este es tal vez uno de los problemas mayúsculos detectados por los directores de las escuelas, y al cual habrá que poner especial atención en el futuro. Las bondades del Programa se pueden ver afectadas e incluso desdibujadas si el proceso de dar forma a lo planeado y a lo acordado con los profesores y estudiantes no puede ser “traducido” adecuadamente a los formatos establecidos.

En los Procesos de evaluación de los proyectos de las escuelas, nuevamente se presenta una muy diferente posición: 98 directores consideran que las evaluaciones de los proyectos son justas, fundadas en argumentos académicos y son transparentes los procedimientos de asignación de recursos. La otra mitad no tiene esta certeza e incluso un grupo, el verde, que representa a 23 escuelas (13% del total) tiene una opinión exactamente contraria al primer grupo, pues califica con CERO la transparencia de los procedimientos. Ésta, como otras opiniones críticas, más que verlas como problemáticas hay que considerarlas como nichos de oportunidad para mejorar el Programa, y está claro que en términos de transparencia hay todavía mucho por hacer en las normales y en la educación nacional.

En la dimensión sobre el Impacto del PROMIN destaca la opinión positiva de la mayoría en cuanto a las obras construidas y los proyectos académicos aprobados, pero la inmensa mayoría de los directores (87%) piensa que la asignación de recursos ha sido extemporánea, y también una proporción significativa considera que la comprobación de los recursos no ha sido sencilla. Disminuir los tiempos entre la dictaminación de los proyectos y la asignación de recursos, por un lado, y facilitar su comprobación, por otro, son dos tareas importantes y urgentes de atender para lograr un impacto positivo en el interior de las escuelas.

En resumen, puede inferirse que la mitad de los directores de las escuelas tiene una visión positiva del Programa en cuatro de las seis dimensiones (predominancia del **rojo** en las dimensiones II, III, IV, VI), y la otra mitad se distribuye entre una apreciación regular y baja. En las dimensiones V y VII predomina una visión intermedia sobre el Programa, y en ninguna es mayoritaria la visión baja, si bien su mayor frecuencia se registra en las dimensiones referidas a los Procesos de evaluación y asignación de los recursos y en la Aplicación y resultados (dimensiones VI y VII).

El Programa ha sido bien recibido, aceptado y puesto en marcha plenamente en aproximadamente el 50% de las escuelas normales, lo cual se considera sumamente positivo y puede considerarse como exitoso, pues sólo alrededor del 20% de los directores de las escuelas considera que el Programa ha tenido un impacto bajo (la proporción varía según la dimensión de la que se trate).

El análisis muestra con claridad en qué aspectos ha sido mejor recibido el Programa y en cuáles se aprecian mayores problemas, permite medir “la distancia” (medida por el promedio) que existe entre los grupos. Expresa claramente un grupo con problemas en cada una de las dimensiones, pero cuyas escuelas no necesariamente son las mismas; es decir, la mayor parte de las escuelas no se identifican como “buenas”, “regulares” o “malas”, sino que cada escuela tiene problemas diferentes y éxitos también diferenciados.

Otra forma de ver esta última situación es que el número de escuelas con un solo color en las seis dimensiones son muy pocas: completamente rojas son sólo cinco del total, totalmente verdes únicamente dos y azules sólo una. Es decir, las escuelas en estado puro sólo representan el 4%.

En términos generales se puede afirmar que la mayor parte de los directores tiene una opinión favorable del PROMIN. A pesar de ello, hay un grupo de escuelas, nada despreciable (entre 29 y 55 según la dimensión de la que se trate), que se ubica en puntajes bajos. La excepción se encuentra en la dimensión del Grado de apropiación de la planeación estratégica, en donde los indicadores de Planeación y Vida colegiada pudieron conseguirse en la mayor parte de las escuelas normales.

### **TERCER NIVEL**

Este tercer nivel de análisis permite identificar con mayor claridad cada uno de los grupos y ubicar a las escuelas en cada uno de ellos. A diferencia del segundo nivel de análisis, que ubica el grado de apropiación en cada uno de los indicadores de las dimensiones, este tercer nivel presenta un resultado global por dimensión (en donde las escuelas pueden tomar un color diferente) y lo más interesante es que se tiene un perfil general (un color típico) de cada escuela considerando todas las dimensiones.



Los resultados son alentadores. Las escuelas con un alto grado de apropiación del programa suman 91 (representan el 50% del total), las escuelas con un regular grado de apropiación son 59 (32%), y con bajo nivel de apropiación son 33 (18%). Conocer los factores que pudieran explicar las diferencias entre las escuelas puede resultar un ejercicio interesante para delinear programas específicos para solventar algunos de los problemas detectados.

Para el logro de los objetivos de una política federal es indispensable convencer e involucrar activamente a los operadores de la política de las bondades del programa. No es garantía de la consecución de los objetivos la participación responsable de los actores, pero se incrementa la probabilidad de obtenerlos si éstos tienen una percepción favorable del programa. Este capítulo pretendió captar la percepción de uno de los actores, los directores de las escuelas, con respecto al PROMIN. Se trata de uno de los actores que se consideran imprescindibles para operar adecuadamente la política. El hecho de haber obtenido la respuesta de una porción significativa de la totalidad de los directores de las escuelas normales públicas beneficiarias del PROMIN (el 84%), otorga confianza en que los resultados son reflejo de lo que sucede realmente en las escuelas. Se captó la “percepción” de los directores que en sí misma no es buena ni mala, sino refleja una situación en un momento dado; es un hecho social, que, debidamente analizado, brinda información para delinear acciones para corregir o reforzar rumbos.<sup>12</sup>

El PROMIN fue diseñando e implementado hace apenas cuatro años, y a juzgar por las percepciones de los directores, ha conseguido resultados muy favorables en muy poco tiempo. La necesidad de impulsar un “mejoramiento” de las escuelas normales, largamente postergado, empieza a dar frutos. El análisis realizado en este capítulo pretende contribuir en este esfuerzo de mejoramiento, aportando información que se considera relevante.

---

12. Los tres niveles de análisis realizados en las seis dimensiones que se consideraron importantes en el Programa, brindan información puntual para ubicar a las instituciones con mayores problemas y a las que han tenido una mejor recepción. Pero además de este nivel agregado se cuenta con información para observar el comportamiento de las escuelas en cada una de las dimensiones y en cada uno de los indicadores de las dimensiones. El análisis da cuenta de las percepciones generales pero también de la diversidad y heterogeneidad existente en las escuelas normales. Presenta información que puede servir de base para atacar problemas detectados en instituciones específicas.



## **CAPÍTULO III**

# **Los mecanismos de distribución del gasto**

**Ragueb Chain Revuelta**

Naty Mireya Huerta Ferrari  
Domingo Balam Martínez Álvarez



### III. LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

EN TORNO A LA CUESTIÓN de los fondos ejercidos en el marco del PROMIN, se pueden realizar diversas aproximaciones. La primera de ellas se orienta a la revisión de los montos totales asignados y su distribución por estados y sus escuelas en particular, en el marco de las definiciones y reglas del programa, considerando que la asignación para cada entidad está asociada a su número de escuelas y su matrícula, en tanto que la asignación para una escuela responde a las calificaciones otorgadas por los Comités Evaluadores. En consecuencia, conviene revisar la distribución de los recursos en función de ambos criterios por separado o en conjunto.

La segunda aproximación consiste en desagregar los montos totales en los dos componentes del gasto, Proyecto Académico e Infraestructura, así como en los rubros de cada uno de estos componentes; es decir, Proyecto académico y Viáticos y traslados para el primer componente, y Rehabilitación de instalaciones y Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario, para el segundo (Tabla 1).

**Tabla 1.** Componentes y rubros del gasto

Componentes			
Proyecto Académico		Infraestructura	
Proyecto Académico	Viáticos y traslados	Rehabilitación de instalaciones	Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario

Esta aproximación se orienta a distinguir la distribución de los montos asignados, con el objetivo de percibir el énfasis en el gasto en el marco de las reglas establecidas. Si bien una mirada global nos indica la orientación del gasto, es relevante distinguir si existen diferentes énfasis por estado.

Una tercera aproximación se refiere a los montos solicitados; es decir, a una descripción general del total de fondos solicitados y su desagregación por componentes y rubros del gasto. Desde la perspectiva de las líneas de acción del PROMIN, se trata de percibir cuánto y para qué solicitan fondos las escuelas en relación con cada línea, cuál es el énfasis del gasto en cada una de ellas. Por otro lado, los fondos solicitados se pueden desagregar en función de conceptos del gasto; esto es, se trata de describir los servicios, bienes o materiales (honorarios, viáticos, copias fotostáticas, libros, equipo de cómputo, etc.) que dan sustento a las solicitudes.

### III.I DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

#### III.I.I FONDOS OTORGADOS

Las siguientes tablas describen los montos totales distribuidos por estado y muestran las significativas diferencias entre ellos. Los extremos dan cuenta clara de la situación: por un lado, los estados que más recursos reciben son Estado de México y Chiapas, con el 14.68 y el 6.81% del total otorgado, respectivamente, en tanto que estados como Nayarit y Colima no alcanzan el 1%. En términos absolutos, las diferencias entre los extremos sobrepasan los 10 millones de pesos (Tabla 2).

**Tabla 2.** Diferencias de monto total otorgado (ejemplo).

Estado	Monto	Monto %
México	11,011,426	14.68
Chiapas	5,108,218	6.81
Nayarit	525,908	0.70
Colima	349,628	0.47

Esta distribución responde puntualmente a los lineamientos establecidos que toman en cuenta el número de escuelas públicas y la matrícula que atienden (Reglas de Operación 4.3.4).<sup>1</sup> En este sentido, lo que inicialmente se percibe como distribución desigual, se

1. Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Normales. Diario Oficial de la Federación. Jueves 1 de abril de 2004. En lo sucesivo, las referencias a Reglas y Lineamientos remiten a este documento.

justifica y entiende desde la perspectiva del número de escuelas de cada estado y su respectivo número de estudiantes. Así, por ejemplo, los siete estados con mayor número de escuelas cada uno (nueve o más) alcanzan los mayores montos, por arriba de los tres millones de pesos. En este grupo se percibe una clara relación entre el número de escuelas que contiene cada estado y el monto absoluto que reciben y por lo tanto, también el porcentual: juntos acumulan el 48% del monto total pero también representan el 45% del total de escuelas (Tabla 3).

**Tabla 3.** Grupo 1, Estados con máximo monto otorgado.

Estado	Monto	Monto %	Número de escuelas	% de escuelas
México	11,011,426	14.68	37	16.82
Chiapas	5,108,218	6.81	19	8.64
Jalisco	4,358,194	5.81	11	5.00
Oaxaca	3,971,946	5.30	12	5.45
Puebla	3,374,333	4.50	9	4.09
Baja California	3,150,796	4.20	10	4.55
Guerrero	3,052,039	4.07	9	4.09
<b>Total</b>	<b>34,026,952</b>	<b>45.37</b>	<b>107</b>	<b>48.64</b>

La tendencia de una asignación global por estado asociada al número de escuelas, se confirma a la vista de 14 estados que se mueven en el rango de menos de 3 millones pero más de un millón y medio de pesos, es decir, ente el 3.7 y el 2.3% del monto total para cada uno de ellos. Sin embargo juntos representan el 39.15% del total asignado, al mismo tiempo que representan el 35.44% de las escuelas. En términos absolutos, representan un monto y número de escuelas similar al primer grupo, y en consecuencia absorben, en términos relativos, la misma proporción de la asignación total y representan un porcentaje de escuelas similar. Aunque como grupo en su interior la máxima diferencia llega a ser significativa; por ejemplo, entre el Distrito Federal e Hidalgo y Campeche, los tres con 5 escuelas aunque con matrículas diferentes: 6207, 1336 y 2205 alumnos, respectivamente (Tabla 4).

**Tabla 4.** Grupo 2, Estados con monto medio otorgado.

Estado	Monto	Monto %	Número de escuelas	% de escuelas
Coahuila de Zaragoza	2,803,463	3.74	8	3.64
Distrito Federal	2,740,601	3.65	5	2.27
Michoacán de Ocampo	2,606,316	3.48	5	2.27
San Luis Potosí	2,226,930	2.97	5	2.27
Nuevo León	2,125,122	2.83	5	2.27
Tamaulipas	2,101,430	2.80	6	2.73
Tlaxcala	1,989,339	2.65	6	2.73
Aguascalientes	1,933,204	2.58	5	2.27
Sonora	1,908,317	2.54	7	3.18
Guanajuato	1,907,540	2.54	5	2.27
Veracruz-Llave	1,844,309	2.46	5	2.27
Yucatán	1,844,024	2.46	6	2.73
Campeche	1,694,286	2.26	5	2.27
Hidalgo	1,645,722	2.19	5	2.27
<b>Total</b>	<b>29,370,603</b>	<b>39.15</b>	<b>78</b>	<b>35.44</b>

Estados con menor número de escuelas (4 en promedio) y por lo tanto con menor proporción del total (en conjunto conforman el 12.26%) reciben el 12.57% del total otorgado, con un rango entre un millón y millón y medio de pesos. Lo anterior confirma la tendencia a la relación entre número de escuelas y monto asignado por estado (Tabla 5).

**Tabla 5.** Grupo 3, Estados con menor monto otorgado.

Estado	Monto	Monto %	Número de escuelas	% de escuelas
Tabasco	1,474,781	1.97	5	2.27
Querétaro de Arteaga	1,473,182	1.96	3	1.36
Chihuahua	1,467,754	1.96	4	1.82
Durango	1,423,036	1.90	5	2.27
Zacatecas	1,339,255	1.79	4	1.82
Sinaloa	1,220,305	1.63	3	1.36
Baja California Sur	1,020,274	1.36	3	1.36
<b>Total</b>	<b>9,418,587</b>	<b>12.57</b>	<b>27</b>	<b>12.26</b>



Por último, los cuatro estados con apenas una o dos escuelas, que representan cada uno menos del 1% del total de los establecimientos, reciben en conjunto una asignación del 2.9%, lo cual está en relación con la proporción de escuelas que representan, es decir, el 3.2% (Tabla 6).

**Tabla 6.** Grupo 4, Estados con monto mínimo otorgado.

Estado	Monto	Monto %	Número de escuelas	% de escuelas
Morelos	662,472	0.88	2	0.91
Quintana Roo	638,910	0.85	2	0.91
Nayarit	525,908	0.70	3	1.36
Colima	349,628	0.47	1	0.45
<b>Total</b>	<b>2,176,918</b>	<b>2.9</b>	<b>8</b>	<b>3.2</b>

### III. I. 2 PROMEDIO POR ESCUELA

Si bien la perspectiva del monto global por estado muestra diferencias entre ellos, lo cual es resultado de la aplicación de los Lineamientos Generales que basan principalmente la distribución según el número de escuelas, una mirada centrada en el monto promedio por escuela para cada entidad, muestra que aquellos estados que reciben un mayor monto absoluto no siempre son los más beneficiados en términos de promedio por escuela. La Tabla 7 destaca que entidades de monto medio (como el Distrito Federal, San Luis Potosí y Nuevo León), o de monto menor (como Querétaro, Sinaloa y Michoacán), alcanzan un mayor promedio por escuela que aquellas entidades que se agrupan en las de máxima asignación, por ejemplo, el Estado de México, cuyas escuelas apenas alcanzan en promedio 297,606 pesos.

**Tabla 7.** Promedio de monto asignado por escuela en cada entidad (de mayor a menor).

Estado	Monto	Escuelas	Promedio por escuela
Distrito Federal	2,740,601	5	548,120
Michoacán de Ocampo	2,606,316	5	521,263
Querétaro de Arteaga	1,473,182	3	491,061
San Luis Potosí	2,226,930	5	445,386
Nuevo León	2,125,122	5	425,024
Sinaloa	1,220,305	3	406,768
Jalisco	4,358,194	11	396,199
Aguascalientes	1,933,204	5	386,641
Guanajuato	1,907,540	5	381,508
Puebla	3,374,333	9	374,926
Veracruz-Llave	1,844,309	5	368,862
Chihuahua	1,467,754	4	366,939
Coahuila de Zaragoza	2,803,463	8	350,433
Tamaulipas	2,101,430	6	350,238
Colima	349,628	1	349,628
Baja California Sur	1,020,274	3	340,091
Guerrero	3,052,039	9	339,115
Campeche	1,694,286	5	338,857
Zacatecas	1,339,255	4	334,814
Tlaxcala	1,989,339	6	331,557
Morelos	662,472	2	331,236
Oaxaca	3,971,946	12	330,996
Hidalgo	1,645,722	5	329,144
Quintana Roo	638,910	2	319,455
Baja California	3,150,796	10	315,080
Yucatán	1,844,024	6	307,337
México	11,011,426	37	297,606
Tabasco	1,474,781	5	294,956
Durango	1,423,036	5	284,607
Sonora	1,908,317	7	272,617
Chiapas	5,108,218	19	268,854
Nayarit	525,908	3	175,303
<b>Total</b>	<b>74,993,061</b>	<b>220</b>	<b>340,878</b>

### III. I. 3 MATRÍCULA Y MONTO ASIGNADO

En la medida que las reglas de asignación ponderan para cada estado tanto el número de escuelas (75%) y la matrícula total atendida (25%), ocurre que las diferencias de montos por estado dan lugar a las diferencias promedio por escuela. La Tabla 8 ejemplifica el caso de dos entidades cuyo número de escuelas es diferente (5 y 9 escuelas), pero su matrícula es muy similar (6,209 y 6,189, respectivamente); en consecuencia, tanto el monto asignado al estado y el promedio por escuela muestra significativas diferencias. En este caso, el estado con más escuelas acabará recibiendo un 31% menos en cuanto al promedio por escuela.

**Tabla 8.** Diferencias de montos asignados por número de matrícula.

Estado	Monto	Número de Escuelas	Matrícula	Promedio por escuela
Distrito Federal	2,740,601	5	6207	548,120
Puebla	3,374,333	9	6189	374,926
<b>Diferencia</b>	<b>633,732</b>	<b>4</b>	<b>-18</b>	<b>173,194</b>

Por el contrario, cuando el número de escuelas es similar pero la matrícula es diferente, el monto asignado al estado es muy similar al igual que el promedio por escuela (Tabla 9), con una diferencia del 7% más en el promedio por escuela. En consecuencia, ocurre que a las escuelas de Yucatán (aunque atienden tres veces menos población) de partida se les asigna un promedio similar a los establecimientos de Tlaxcala.

**Tabla 9.** Diferencia de monto asignado por número de escuelas.

Estado	Monto	Número de Escuelas	Matrícula	Promedio por escuela
Tlaxcala	1,989,339	6	3403	331,557
Yucatan	1,844,024	6	1153	307,337
<b>Diferencia</b>	<b>145,315</b>	<b>-</b>	<b>2250</b>	<b>-24,220</b>

Lo anterior se corrobora cuando se calcula el promedio estatal por alumno en función de la matrícula total y el monto asignado para cada estado. El ejemplo paradigmático es Morelos, que aunque recibe uno de los menores montos (0.88%), tiene sólo dos planteles y su matrícula es de las menores; así, recibe un promedio por alumno de 1,091

pesos, frente, por ejemplo, a Oaxaca, que obteniendo una de las mayores proporciones del monto asignado (5.30%), con 12 planteles y una de las mayores matrículas, apenas alcanza 692 pesos por alumno (Tabla 10).

**Tabla 10.** Comparación de promedio por alumno por número de escuelas.

Estado	Monto	% Monto	Número de Escuelas	Matrícula	Promedio por alumno
Morelos	662,472	0.88	2	607	1091
Oaxaca	3,971,946	5.30	12	5739	692

En breve, todo parece indicar que el criterio aplicado para la distribución de los recursos opera en términos generales para asignar a cada estado un monto acorde con la dimensión del sistema de educación normal correspondiente, en términos de su número de escuelas y su matrícula, lo cual refleja un claro intento de distribución equitativa. Sin embargo, ello no necesariamente dará como resultado una distribución equitativa entre escuelas.

Lo anterior se confirma cuando se analiza la distribución desde la perspectiva del monto que los Comités estatales asignaron en el marco del PROMIN a cada escuela en particular, independientemente de la entidad y de la calificación obtenida en el proceso. Para realizar este análisis las escuelas han sido agrupadas, en función del volumen de su matrícula, en cinco categorías (Tabla 11). En general, las escuelas más grandes (categorías 4 y 5), que representan un total de apenas 27 establecimientos (13%) y ocupan el 16% del monto total otorgado, presentan obvias diferencias entre ellas cuando se establece el promedio para cada una de las categorías, pues el promedio para las escuelas más grandes es un 53% más alto que las ubicadas en el grupo de las más pequeñas.

**Tabla 11.** Montos asignados por número de escuelas (promedio por escuela)\*.

Matrícula total	Monto	Número de Escuelas.	% de Escuelas	Promedio por escuela
Menor a 200	17,961,953	62	30	289,709
200 – 399	21,369,940	69	33	309,709
400 – 699	19,316,364	49	24	394,212
700 – 999	4,962,657	12	6	413,555
1000 – 2200	6,684,905	15	7	445,660
<b>Total</b>	<b>70,295,819</b>	<b>207</b>	<b>100</b>	<b>339,593</b>

\*En este caso se contabilizan únicamente 207 escuelas

En una mirada general, todo parece indicar que a mayor matrícula las escuelas tienden a recibir mayores montos. Al dividir la proporción del total asignado a cada uno de estos grupos entre su número de escuelas, se determina la proporción que en promedio toca a cada escuela (Tabla 12). Una vez más se percibe que las escuelas ubicadas en el grupo de mayor tamaño reciben, en promedio, una mayor proporción del total distribuido por el PROMIN.

**Tabla 12.** Montos asignados por porcentaje del monto otorgado (promedio por tipo de escuela)\*.

Matrícula total	Monto	Número de Escuelas	Porcentaje del total otorgado	Promedio % del total otorgado por escuela
Menor a 199	17,961,953	62	25.55	0.41
200 - 399	21,369,940	69	30.40	0.44
400 - 699	19,316,364	49	27.48	0.56
700 - 999	4,962,657	12	7.06	0.59
1000 - 2200	6,684,905	15	9.51	0.63
<b>Total</b>	<b>70,295,819</b>	<b>207</b>	<b>100.00</b>	<b>0.48</b>

\*En este caso se contabilizan únicamente 207 escuelas

Sin embargo, un acercamiento desde la perspectiva del total de la matrícula atendida por las escuelas de cada grupo, permite percibir que las escuelas de menores dimensiones (menos de 200 estudiantes) obtienen un monto por alumno superior a las de cualquier otro grupo, en tanto que las escuelas de mayores dimensiones, si bien ocupan en general un promedio mayor por escuela (445,660; Tabla 11) y un porcentaje promedio mayor del total asignado (0.63; ver Tabla 12), su monto promedio por alumno apenas se ubica en 320 pesos (Tabla 13).

Vale la pena destacar que no se trata de cualquier diferencia, las escuelas con matrícula menor a 199 estudiantes (tipo 1) tienen en promedio una asignación de 2,228 pesos por estudiante, es decir, el doble de las que se ubican en el rango de 200 a 399 estudiantes, pero tres veces más que las del rango 400-699, hasta alcanzar 7 veces más que las escuelas más grandes (tipo 5).

**Tabla 13.** Montos asignados por dimensiones de matrícula en cada escuela\*

Dimensión	Monto otorgado	Escuelas	Matrícula	Monto por alumno
Menor a 199	17,586,283.58	59	7895	2228
200 - 399	22,844,436.66	73	20451	1117
400 - 699	19,362,990.84	50	25053	773
700 - 999	5,746,289.48	12	10074	570
1000 - 2200	7,220,846.62	17	22537	320
Total	72,760,847.18	211	86010	846

\*En este caso se contabilizan únicamente 211 escuelas

Si bien desde la perspectiva de los promedios de los montos por alumno para los grupos de escuelas se muestran diferencias significativas, al explorar las relaciones entre dimensiones de la escuela y monto asignado resalta una escasa correlación (Pearson), apenas 0.270, lo cual indica que el tamaño de la matrícula no guarda relación con los montos asignados. Pero al mismo tiempo, lo descrito hasta ahora muestra que la relativa equidad entre estados no se refleja necesariamente a nivel de las escuelas.

#### III.1.4 MONTOS SOLICITADOS Y MONTOS OTORGADOS

Al contabilizar 170 escuelas de las cuales se dispone información en torno al monto solicitado y el monto otorgado, se puede sugerir la tendencia general de la relación entre ambos. En conjunto, estas 170 instituciones solicitaron a través de sus PAT un total de 104,013,378 millones de pesos, y recibieron el 52%; es decir, un total de 55,994,098 millones.

Cuando se analiza el total de montos otorgados en relación con los montos solicitados (Tabla 14), se encuentra que 73 planteles (45%) logran obtener el 70% o más de lo que han solicitado. Se trata de aquellas que contarán con las mejores posibilidades de llevar a cabo los proyectos que se han planteado, siempre y cuando dispongan de los recursos humanos con suficiente capacidad para operarlos.

En el otro extremo, 37 escuelas (22%) reciben 30% o menos, lo cual indicaría que muchos de sus proyectos carecerán de los recursos para su operación y, en consecuencia, difícilmente podrán atender sus líneas de acción.

En el rango de las que perciben entre el 40 y el 69% de lo que han solicitado se ubica un total de 56 escuelas (33%); en este caso, las condiciones para operar sus proyectos enfrentarán limitaciones. En cualquiera de los tres casos habrá que considerar la distribución de los recursos recibidos por cada escuela entre sus proyectos.

**Tabla 14.** Número y porcentaje de escuelas según proporción de lo Asignado vs. Solicitado.

Número de escuelas	% de escuelas	Porcentaje otorgado
13	7.6	100
26	15.3	90-99
21	12.4	80-90
17	10.0	70-79
24	14.1	60-69
17	10.0	50-59
15	8.8	40-49
22	12.9	30-39
15	8.8	menos de 25
170	100	53

### III.1.5 MONTO SEGÚN CALIFICACIÓN

Los principios de asignación, distribución y aplicación que reciben las escuelas (4.4.1), se realiza con base en el techo presupuestario establecido para cada entidad, el resultado del dictamen del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y el Programa Anual de Trabajo (PAT); este último se expresa con una calificación en una escala de 0 a 100, en la cual una nota menor a 54 se considera reprobatoria.

En consecuencia, si bien no existe una relación definitiva entre el tamaño de las escuelas y el monto asignado, es posible suponer que la aplicación de los principios del PROMIN conduce a una relación con la calificación obtenida. Para analizar esta relación las escuelas se agrupan, en función de la calificación obtenida en la presentación de su PAT, en 4 categorías; aquéllas cuya nota definimos como *muy alta* (80 o más); *alta* (entre 70 y 79), *regular* entre 60 y 69, y *baja* (menor a 60).

La información disponible de 49 escuelas en la cuales se documenta monto total otorgado por categoría de escuela según su calificación, marca las tendencias generales y escasas diferencias del monto promedio por alumno para cada una de las categorías (Tabla 15).

**Tabla 15.** Monto otorgado por número de escuelas según calificación.

Calificación	Rango	Monto otorgado	Escuelas	% escuelas	Monto por escuela
Baja	54 a 59	1,081,914	3	6.1	360,638
Regular	60 a 69	3,246,877	10	20.4	324,688
Alta	70 a 79	10,546,792	26	53.1	405,646
Muy alta	80 o más	3,624,647	10	20.4	362,465
	<b>Total</b>	<b>18,500,229</b>	<b>49</b>	<b>100.0</b>	<b>377,556</b>

Sin embargo, en la medida que el monto total otorgado está en relación con el techo financiero de cada estado, la información de la Tabla 14 constituye sólo una aproximación, y resulta indispensable uniformar el monto de cada escuela en una misma escala que permita comparaciones, y entonces, explorar si el factor calificación obtenida juega un papel relevante en las asignaciones que realizan los comités estatales.

Para realizar esta comparación, una opción consiste en establecer el porcentaje que cada escuela obtiene en relación al total asignado a su estado, además de comparar el promedio por alumno. Desde esta perspectiva, no existe correlación entre el puntaje y la proporción del monto total otorgado al estado (-0.022). En resumen, desde una perspectiva general no existe una relación entre las calificaciones y los montos otorgados a cada escuela.

Revisando el caso de las escuelas de categoría más alta (calificaciones de 80 o más), las proporciones que reciben en relación al total de su estado son diferentes; es decir no guardan una relación. La Tabla 16 muestra el ejemplo de dos escuelas, ambas del grupo de nota más alta, las cuales reciben porcentajes diferentes del total de su estado, 7.47 y 12.33%, respectivamente. La aplicación del principio de distribución por estado en función del número escuelas y matrícula total, conduce a que Chiapas, con más escuelas (19) y mayor matrícula (4108), reciba en total mayores montos (5,108,218 pesos), y que Tamaulipas, con 6 escuelas y 2372 estudiantes reciba 2,101,430 pesos; en consecuencia, el 7.47% de las escuelas chiapanecas es superior (en un 32%) al 12.33% de las escuelas de Tamaulipas.

Pero lo relevante, en este caso particular, es cómo dos escuelas con desempeños similares en cuanto a la planeación y su programa anual de trabajo, reciben montos promedio por alumno muy diferentes, aun con matrículas similares.



**Tabla 16.** Comparación de montos asignados en relación a calificación en PAT.

Escuela	Total de Escuelas	Monto otorgado	Matrícula	Calificación en PAT	Porcentaje del total asignado a su estado	Promedio por alumno
Chiapas	19	381,601.44	306	83.77	7.47	1247
Tamaulipas	6	259,056.95	352	83.40	12.33	736

El anterior ejemplo es sólo una muestra del efecto asociado a la asignación de montos por estado, lo cual contribuye a determinar las diferencias en el monto por alumno para escuelas que habrían mostrado un buen desempeño en la presentación de su PAT.

Por otro lado, esta cuestión, vista desde la perspectiva de cada entidad, muestra que el monto asignado a las escuelas no guarda relación con la calificación obtenida. La Tabla 17 ejemplifica el caso de las 26 escuelas con una calificación entre 70 y 79; en este caso se percibe que el porcentaje que cada escuela recibe del total de su estado es independiente de su calificación, también lo es el promedio por alumno.

**Tabla 17.** Relación de calificación en PAT por porcentajes asignados y promedio por alumno.

Escuela	Calificación en PAT	Porcentaje del Monto asignado a su estado	Promedio por alumno
1	78.70	10.81	690
2	78.50	1.83	1033
3	78.48	33.01	538
4	78.33	40.97	1235
5	78.10	8.90	860
6	77.91	10.59	649
7	77.70	12.35	648
8	77.30	13.31	1283
9	76.94	4.79	174
10	76.40	12.55	1011
11	75.70	23.71	1804
12	75.00	12.61	657
13	74.25	9.18	1336
14	74.20	15.92	414

Escuela	Calificación en PAT	Porcentaje del Monto asignado a su estado	Promedio por alumno
15	74.05	43.87	1003
16	73.80	9.21	1317
17	73.70	11.22	482
18	73.57	2.53	1678
19	72.90	13.19	445
20	72.61	2.58	2790
21	72.50	16.70	1207
22	71.90	9.17	1228
23	71.90	13.88	429
24	71.10	34.56	1248
25	70.90	3.88	1898
26	70.07	8.93	2027

Tomando como ejemplo las escuelas de una entidad en particular (Tabla 18), es posible percibir cómo la escuela número 6, con una nota de 72.50, recibe la misma proporción que la escuela número 1, aun cuando sus calificaciones son diferentes en 15 puntos; pero también las significativas diferencias en cuanto al promedio por alumno, que resulta tres veces mayor en el caso de la escuela 6 con calificación menor. Esta es una cuestión constante en ocho de los nueve estados analizados (Chiapas, Coahuila, Jalisco, México, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas).

**Tabla 18.** Relación de montos según calificación asignada.

Escuela	Monto otorgado	Matrícula	Calificación en PAT	Categoría	Porcentaje del total asignado a su estado	Promedio por alumno
1	571,147	1272	87.20	4	16.93	449
2	300,150	349	78.10	3	8.90	860
3	449,100	350	77.30	3	13.31	1283
4	310,770	236	73.80	3	9.21	1317
5	445,000	1000	72.90	3	13.19	445
6	563,495	467	72.50	3	16.70	1207
7	309,578	252	71.90	3	9.17	1228

La entidad que representa la excepción, es decir, donde sí hay una relación entre el porcentaje del monto asignado a las escuelas y la calificación obtenida en el PAT (Tabla 19), no escapa a mantener las diferencias en cuanto al promedio por alumno. En este único caso, es evidente que a una mayor calificación es mayor el monto y el porcentaje del total del estado. Sin embargo, resulta que la escuela mejor calificada (78.70), si bien recibe el mayor monto, le corresponde casi 4 veces menos en promedio por alumno.

**Tabla 19.** Relación entre monto otorgado y calificación en PAT.

Escuela	Monto otorgado	Matrícula	Calificación en PAT	Categoría	Porcentaje del total asignado a su estado	Promedio por alumno
1	471,166	683	78.70	3	10.81	690
2	461,386	711	77.91	3	10.59	649
3	389,278	192	70.07	3	8.93	2027
4	383,747	145	67.50	2	8.81	2647
5	373,007	842	65.00	2	8.56	443
6	361,609	566	55.00	1	8.30	639

La cuestión central que se deriva de todo lo anterior es preguntarse si el factor matrícula total de cada escuela debe ser o no considerado para asignar un determinado monto a las escuelas, en la medida que puede ocurrir –y ocurre con frecuencia– que en caso de aplicar únicamente el principio de relación calificación-monto, se dé lugar a que escuelas con menores calificaciones y que suponemos planean su menos desarrollo, reciban proporcionalmente más que las mejor calificadas, las cuales habrían realizado una mejor planeación.

Lo anterior se confirma cuando se analiza la relación entre lo solicitado y lo asignado. En este sentido, la revisión de 26 escuelas (de las cuales se tienen monto solicitado, monto asignado y calificación), muestra que el porcentaje que se otorga de lo solicitado no guarda relación con la calificación obtenida (Tabla 20).

**Tabla 20.** Porcentaje de monto asignado en relación con los recursos solicitados en el PAT.

Escuela	Recursos solicitados	Recursos asignados	% asignado	Calificación PAT
1	300,000.00	300,000.00	100	86.12
2	1,857,876.35	418,388.87	23	85.4
3	904,776.00	381,601.44	42	83.77
4	316,180.00	315,200.00	100	83.66
5	451,537.30	259,056.95	57	83.4
6	703,250.00	405,250.00	58	83.15
7	1,208,223.67	459,659.60	38	83.1
8	294,849.00	364,979.00	124	82.5
9	543,154.00	362,570.30	67	82.5
10	336,700.00	201,400.00	60	78.5
11	778,924.80	608,808.70	78	78.48
12	298,553.00	244,514.90	82	76.94
13	73,044.40	334,671.90	458	75.9
14	876,059.29	469,080.18	54	74.25
15	333,460.00	278,558.00	84	73.57
16	463,260.00	327,385.60	71	73.4
17	280,375.00	284,625.00	102	72.61
18	1,469,865.96	726,208.41	49	71.1
19	479,303.35	427,054.00	89	70.9
20	698,880.00	304,679.20	44	69
21	311,472.00	194,185.07	62	67.1
22	749,506.06	701,046.00	94	66.9
23	203,230.00	160,958.16	79	65.54
24	567,007.24	222,976.30	39	65.1
25	3,786,555.00	334,006.78	9	64.3
26	275,050.00	275,050.00	100	60.46

La Tabla 20 permite suponer que al no establecerse una relación entre la calificación y el monto asignado, se reducen las posibilidades de operación. Es decir, que una escuela de buena calificación –lo cual supone capacidad para planear sus actividades–, cuando se encuentra con una asignación muy por debajo de lo solicitado enfrentará dificultades para alcanzar sus objetivos. Por el contrario, una escuela de baja calificación –lo cual sugiere limitaciones para operar los recursos asignados– aunque obtenga el total de lo solicitado, también enfrentará dificultades para alcanzar los objetivos que se ha planteado.

### III.2 DISTRIBUCIÓN POR COMPONENTES Y RUBROS

Los principios de distribución de los recursos establecen un máximo del 50% del total de cada escuela para el componente de Infraestructura; es decir, rehabilitación de instalaciones y mantenimiento o la adquisición de equipo y mobiliario. Además de aplicar un máximo de 7% a viáticos y traslados.

El Anexo 7 de cada escuela refiere la distribución de los montos autorizados por componentes: Proyecto Académico (Proyectos Académicos y Viáticos y traslados) e Infraestructura (Rehabilitación de instalaciones o Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario). A partir de ello, se analizó la distribución del gasto para el caso de 126 escuelas, que representan un 57% de las 218 que recibieron recursos del PROMIN, distribuidas en 18 estados.

En una perspectiva global, se percibe que en términos generales las escuelas distribuyeron sus recursos según las reglas establecidas. Se puede destacar que aunque las reglas permiten ocupar hasta el 50% en infraestructura, en general predominó la distribución hacia los proyectos académicos. Con una diferencia de aproximadamente 18%, predomina el gasto en proyectos académicos sobre infraestructura; es decir, se distribuyeron 7,672,348 pesos más en proyectos académicos (Tabla 21).

**Tabla 21.** Reporte Global de Monto Otorgado desagregado por componentes y rubros.

	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Proyectos Académicos	23,510,659.04	55.7
Viáticos y traslados	1,424,390.21	3.3
Proyecto Académico	24,935,049.25	59.1
Rehabilitación de instalaciones	12,240,592.63	29.0
Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario	5,022,108.96	11.9
Infraestructura	17,262,701.59	40.9
<b>Proyecto Académico + Infraestructura</b>	<b>42,197,750.84</b>	<b>100.0</b>

Cuando se analiza la distribución de los rubros al interior de cada componente, se encuentra que en el caso del componente Proyecto Académico el rubro de Proyectos Académicos en sí ocupa la inmensa mayoría del presupuesto, y se mantiene la regla orientada a no rebasar el máximo de 7% en Viáticos y traslados.

**Tabla 21.** Componente Proyecto académico desagregado por rubros.

	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Proyectos Académicos	23,510,659.04	94.3
Viáticos y traslados	1,424,390.21	6.1
<b>Proyecto Académico</b>	<b>24,935,049.25</b>	<b>100</b>

Por su parte, en cuanto a Infraestructura, está claro que en general existe una tendencia a ocupar la mayor parte del presupuesto en el rubro de Rehabilitación de instalaciones –más del doble– lo que señalaría que se opta predominantemente por mejorar las instalaciones actuales para consolidar las condiciones de operación. También es posible considerar que la regla 4.4.2 –al establecer que las adquisiciones deben responder a necesidades y problemáticas plenamente justificadas y relacionadas exclusivamente con el seguimiento y evaluación de la aplicación de nuevos planes de estudio, las prácticas escolares y la gestión institucional– limita la solicitud de recursos en este rubro particular (Tabla 23).

**Tabla 23.** Componente Infraestructura desagregado por rubros.

	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Rehabilitación de instalaciones	12,240,592.63	70.9
Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario	5,022,108.96	29.1
<b>Infraestructura</b>	<b>17,262,701.59</b>	<b>100</b>

Cuando se analiza la distribución porcentual del monto en función de los componentes del gasto, se encuentra que en la mayoría de las entidades predomina una mayor distribución hacia el Proyecto académico, aunque con algunas diferencias. Por ejemplo, en Oaxaca, Durango y Tlaxcala, el proyecto académico duplica el componente Infraestructura; en otros, esta diferencia es menor en algunos es muy similar. Es posible suponer que en estos últimos estados existió una tendencia de apego a las reglas y se distribuyeron los montos más en función de ellas que de las necesidades reales, pero ello no es más que un supuesto. Lo que sí está claro es que en aquellos estados donde las diferencias son sustantivas, predominó el intento de dar una respuesta a las necesidades de las escuelas independientemente de las reglas de operación.

Destaca que en dos estados, Morelos y Querétaro, predomina el componente de Infraestructura, lo cual requiere de la aprobación del Comité estatal y su validación por la Secretaría de Educación Pública; en este sentido, no se encuentran fuera de las Reglas de Operación.

Se podría suponer que en aquellos estados donde predomina el componente de Proyecto Académico, las necesidades de Infraestructura serían menores; sin embargo, es difícil de sostener esto en la medida que ello ocurre en estados como Chiapas y Oaxaca, en los cuales no es difícil asumir que las condiciones de infraestructura no son necesariamente las mejores.

**Tabla 24.** Distribución de los recursos en los estados por componentes.

Estado	Proyecto académico	Infraestructura
Oaxaca	74.4	25.6
Durango	69.6	30.4
Tlaxcala	65.2	34.8
Chiapas	62.9	37.1
México	62.5	37.5
Coahuila de Zaragoza	57.2	42.8
Michoacán	57.1	42.9
Guanajuato	56.1	43.9
Guerrero	54.8	45.2
Hidalgo	54.5	45.5
Quintana Roo	54.3	45.7
Tamaulipas	53.7	46.3
Yucatán	53.4	46.6
Aguascalientes	52.4	47.6
Chihuahua	52.2	47.8
Veracruz-Llave	50.0	50.0
Morelos	48.9	51.1
Querétaro de Arteaga	32.9	67.1
<b>Promedio Nacional</b>	<b>59.1</b>	<b>40.9</b>

Una aproximación a la distribución de los montos correspondientes al componente Proyecto Académico, es decir, proyecto académico en sí y viáticos, indica que existen diferencias en la proporción asignada a ambos rubros (Tabla 25). El asunto en este

caso es que la mayoría de las escuelas (61) se ubica en el rango superior de Viáticos; se trata posiblemente de un apego a las reglas -aplicar entre el 6 y el 7% a dicho rubro- sin dejar de aceptar que se trata de una necesidad real. Fundamentalmente destaca que 23 escuelas (18%) no requieren de viáticos; en la mayoría de los casos se trata de instituciones que se ubican en las zonas urbanas de los estados, y por lo tanto, pueden hacer caso omiso de las Reglas de Operación, centrando su distribución en el rubro Proyecto Académico.

Por otro lado, el 10.3% de escuelas que no atienden al máximo el rubro Viáticos sugiere que su propuesta está más orientada por las necesidades, al igual que el 14% que supera el 7% permitido para este rubro.

**Tabla 25.** Componente de Proyecto Académico por porcentaje asignado en rubros y número de escuelas.

Escuelas	% de escuelas	Proyecto académico	Viáticos
23	18.3	100 %	0
13	10.3	99 a 96.1 %	1 y 3.9
11	8.7	96 a 94.5 %	4 y 5.5
61	48.4	94 a 93 %	6 y 7 %
18	14.3	90	10% o mas
126	100		

Aun en el entendido de que se trata de 126 escuelas, y sin ser una muestra para cada estado, se pueden distinguir tendencias por entidad. En este sentido, mientras en Veracruz, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Michoacán, Quintana Roo y Tamaulipas, sus escuelas tienden a maximizar el rubro Viáticos, (lo cual sugiere que en ellas se entendió como norma distribuir el gasto del componente usando al máximo el 7% en viáticos, con el caso extremo de Tamaulipas, donde todas las escuelas ocupan el 7%). En estados como México, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala y Yucatán, las escuelas realizan diversas distribuciones, lo cual sugiere que asumen que el 7% es un máximo y no una obligación (Tabla 26).



**Tabla 26.** Porcentaje distribuido de los rubros del componente Proyecto Académico por estados.

Estado	% Proyecto académico	% Viáticos
Aguascalientes	92.23	7.77
Coahuila de Zaragoza	93.34	6.66
Chiapas	93.15	6.85
Guerrero	93.20	6.80
Tamaulipas	93.01	6.99
Chihuahua	93.67	6.33
Michoacán de Ocampo	93.96	6.04
Tlaxcala	94.80	5.20
Veracruz-Llave	94.68	5.32
Morelos	95.91	4.09
Durango	90.33	9.67
Querétaro de Arteaga	86.06	13.94
Quintana Roo	88.47	11.53
Guanajuato	89.56	10.44
Hidalgo	89.52	10.48
México	97.62	2.38
Oaxaca	97.27	2.73
Yucatán	97.54	2.46

En lo que respecta a cómo se distribuyen los recursos destinados al componente de Infraestructura entre el rubro de Rehabilitación de instalaciones y Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario (Tabla 27), el 52.8% (66 escuelas), tiende a ocupar el 80% o más del monto de Infraestructura en la rehabilitación de las instalaciones, y 20% o menos en mantenimiento y adquisición. Lo anterior señala una tendencia a optar predominantemente por mejorar las instalaciones actuales para consolidar sus condiciones de operación. Destaca que 11 escuelas (8.8%) no destinan nada a mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario.

Sin embargo, hay que recordar que la regla 4.4.2 exige que las adquisiciones respondan a necesidades y problemáticas plenamente justificadas, y relacionadas exclusivamente con el seguimiento y evaluación a la aplicación de nuevos planes de estudio, las prácticas escolares y la gestión institucional, lo cual posiblemente marca una menor distribución de recursos en este rubro particular.

Por otro lado, el 26.4% de las instituciones (33) se ubican en una distribución que tiende hacia un equilibrio entre ambos rubros; es decir, que atienden tanto el tema de la rehabilitación como el de instalaciones, que van de 40% en un rubro a 60% en el otro.

Por el contrario, 26 escuelas (20.8%) tienden a privilegiar el rubro de adquisición de equipo y mobiliario frente al de rehabilitación; de ellas, 17 (13.6%) definitivamente orientan su monto al mantenimiento y adquisición de equipo.

**Tabla 27.** Porcentaje distribuido del componente Infraestructura por escuelas.

Escuelas	% de escuelas	Rehabilitación de instalaciones	Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario
11	8.8	100	0
3	2.4	90-99	1-10
52	41.6	80-89	11-20
19	15.2	61-79	21-39
14	11.2	40-59	41-60
9	7.2	10-39	61-90
17	13.6	0	100
125	100	70.9	29.1

En la mayoría de los estados predomina una tendencia a que sus escuelas privilegien el rubro orientado a la rehabilitación (Tabla 28). Sólo en un caso llega a predominar el rubro de mantenimiento y adquisición de mobiliario y equipo, y en dos estados la proporción es casi similar, en tanto que en la mayoría de las entidades el rango de proporciones se ubica entre el 77-22 y 65-34 por ciento, respectivamente.

**Tabla 28.** Porcentaje distribuido del componente Infraestructura por estado.

Estado	Rehabilitación de instalaciones	Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario
Tlaxcala	88.56	11.44
Tamaulipas	86.00	14.00
Chihuahua	85.81	14.19
México	83.39	16.61
Veracruz-Llave	80.54	19.46
Quintana Roo	80.14	19.86
Michoacán de Ocampo	77.71	22.29
Chiapas	77.62	22.38
Morelos	71.14	28.86
Aguascalientes	69.83	30.17
Guanajuato	68.01	31.99
Coahuila de Zaragoza	67.49	32.51
Hidalgo	67.37	32.63
Durango	66.97	33.03
Yucatán	65.47	34.53
Oaxaca	53.14	46.86
Guerrero	51.97	48.03
Querétaro de Arteaga	26.66	73.34

La Tabla 28 sugiere algunas de las diferencias en la definición de prioridades estatales; es decir, que mientras algunas tienden a orientar la distribución en Rehabilitación de instalaciones (Tlaxcala, Tamaulipas, Chihuahua, México, Veracruz-Llave y Quintana Roo), en otras, como Oaxaca y Guerrero, sin llegar a predominar, el rubro de Adquisición y mantenimiento ocupa una proporción mayor.

Pero en todo caso, todo lo anterior es una muestra de cómo las entidades y sus escuelas tendieron a distribuir el gasto en el marco de las reglas de operación, y en el mejor de los casos, de acuerdo con sus necesidades y sus proyectos para atenderlas; a ello apunta la diversidad de distribuciones en cada entidad y, al interior de éstas, entre sus escuelas. Al revisar las distribuciones de los componentes y rubros al interior de las escuelas se encuentra que las decisiones son diversas en cuanto a orientar los montos hacia un rubro u otro, si bien la disposición de no ocupar más que el 7% como máximo en

Viáticos, conduce a menores diferencias en el componente de Proyecto académico, en tanto que en Infraestructura la distribución muestra una mayor diversidad entre ambos componentes.

Por lo anterior, es posible afirmar que en lo general las asignaciones no sólo cumplen con las reglas de operación; quizá también contienen una importante dosis de racionalidad derivada de las definiciones del programa, sus líneas de acción y las orientaciones dadas a comités estatales y a las propias escuelas.

Sin embargo, esto no siempre operó de esta manera; en tres entidades es obvia la tendencia a distribuir los rubros por consigna, es decir, de manera similar en todas las escuelas, la Tabla 29 muestra el caso de una entidad donde la distribución es totalmente uniforme.

**Tabla 29.** Porcentaje distribuido de los componentes Proyecto Académico e Infraestructura.

	<b>% Proyecto. Académico</b>	<b>% Viáticos</b>	<b>% Rehabilitación</b>	<b>% Mantenimiento</b>
1	93.00	7.00	85.00	15.00
2	93.00	7.00	85.00	15.00
3	93.00	7.00	85.00	15.00
4	93.00	7.00	85.00	15.00
5	93.00	7.00	85.00	15.00
6	93.00	7.00	85.00	15.00
7	93.90	6.10	84.82	15.18
8	93.00	7.00	85.00	15.00
9	93.00	7.00	85.00	15.00
10	93.00	7.00	0.00	100.00
11	93.25	6.75	85.00	15.00
12	93.00	7.00	100.00	0.00
13	93.00	7.00	85.00	15.00
14	93.00	7.00	85.02	14.98
15	93.82	6.18	56.10	43.90
16	92.21	7.79	85.00	15.00
17	93.00	7.00	0.00	100.00
18	93.00	7.00	0.00	100.00
<b>Total estatal</b>	<b>93.15</b>	<b>6.85</b>	<b>77.62</b>	<b>22.38</b>

### III.3 LÍNEAS DE ACCIÓN Y MONTOS SOLICITADOS

Los dos apartados anteriores se orientaron a explorar el comportamiento y distribución de los montos asignados. En este se analizan las tendencias de las solicitudes de las entidades y sus escuelas desde la perspectiva del monto solicitado en relación con las prioridades y líneas de desarrollo y/o acción. Considerando que el PROMIN en sus principios 4.4.3 establece las 13 líneas de acción que podrán ser apoyadas, se trata de una aproximación que intenta destacar si existe una orientación general en cómo se asumieron las líneas y cuáles se privilegian, pero también identificar hacia dónde se orienta la aplicación de los recursos desde la perspectiva de los conceptos de gasto; es decir, en qué se proponen gastar los recursos para alcanzar los objetivos de los proyectos.

La descripción se realiza a partir de la información disponible de 457 Proyectos presentados en sus PAT por 36 escuelas de ocho estados (Coahuila, Chiapas, Jalisco, Puebla, Sinaloa, Veracruz, Tamaulipas y Zacatecas), lo cual no es necesariamente una muestra representativa, pero sí una referencia de algunas tendencias.

En conjunto, los 457 proyectos de estas escuelas distribuyeron sus solicitudes según lo muestra la Tabla 30 en los respectivos componentes y rubros.

**Tabla 30.** Distribución del Monto solicitado.

	<b>Total solicitado</b>	<b>%</b>	<b>Nacional % otorgado</b>	<b>Diferencia</b>
Proyecto Académico	11,770,080.92	43.3	59.1	+15.8
Infraestructura	15,435,563.74	56.7	40.9	-15.8
<b>Proyecto Académico + Infraestructura</b>	<b>27,205,644.66</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

**NOTA:** 457 proyectos contabilizados en 36 escuelas .

La comparación entre el monto solicitado en los proyectos de estas ocho entidades y lo otorgado, muestra las diferencias relevantes. Mientras las escuelas están solicitando en términos proporcionales un 43% del total para el componente de Proyecto Académico, la distribución de lo otorgado incrementa la proporción al 59.1%, es decir, un 15.8% más. En consecuencia, de una distribución en la solicitud de 56.7% para Infraestructura, en lo otorgado ocupa 15.8% menos, es decir, el 40.9 %.

En lo particular, en los rubros de cada componente, las diferencias son más altas en el rubro de Proyecto académico en sí, pues en este caso, de una solicitud que distribuye el 35% para este rubro, cuando se trata de lo otorgado la distribución se incre-

menta a 55.7%, es decir, en 20.7% más, en tanto que el rubro de Viáticos se reduce de 8.3 a 3.3% (Tabla 31).

Por su parte, en el componente Infraestructura la Rehabilitación de instalaciones pasa de 26.8 en lo solicitado al 29% en lo otorgado. Es particularmente notoria la distribución del rubro de Mantenimiento y adquisición, pues mientras en la solicitudes ocupa el 29.9%, en la distribución de lo otorgado solo ocupa el 11.9%, es decir, un 18% menos.

**Tabla 31.** Distribución de lo solicitado contra lo otorgado.

	<b>Total solicitado</b>	<b>%</b>	<b>% otorgado</b>	<b>Diferencia</b>
Proyectos Académicos	9,534,207.80	35.0	55.7	+ 20.7
Viáticos y traslados	2,235,873.12	8.3	3.3	- 4.0
Rehabilitación de instalaciones	7,291,733.84	26.8	29.0	+ 2.2
Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario	8,143,829.90	29.9	11.9	- 18.0

**NOTA:** 457 proyectos contabilizados en 36 escuelas

Lo anterior sugiere que, en general, al distribuir los montos asignados a cada estado entre sus escuelas, se realizan ajustes orientados a incrementar los montos destinados a Proyecto Académico frente a Infraestructura. Así mismo, una tendencia a reducir la proporción del monto de Viáticos y de Mantenimiento o adquisición. En breve, es visible una orientación que regula la distribución a la hora de asignar los montos, lo cual, puede suponerse, resulta de privilegiar una línea de acción sobre otra, pero también de ajustes particulares para cumplir adecuadamente con las Reglas de Operación. En el mejor de los casos, lo anterior es resultado de la estricta revisión de los proyectos que son susceptibles de aprobación.

### III.3.1 SOLICITUDES POR LÍNEA DE ACCIÓN

La comparación del número y proporción de proyectos presentados en cada una de las líneas de desarrollo o acción (Tabla 32), permite identificar una clara tendencia en la cual destaca (la atención a adaptación y mantenimiento de los espacios, que implican a 77 proyectos), es decir, el 16.9% del total de los 457 proyectos presentados, los cuales, junto con 29 proyectos relativos al mejoramiento de la infraestructura de cómputo, representan 23% de los proyectos.

En el otro extremo, con el menor número de proyectos (15 o menos) las líneas de acción que parecen menos relevantes son las referidas a Difusión y aprovechamiento de los recursos bibliográficos y audiovisuales; Actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores y las formas de mejorar su desempeño; Desarrollo profesional y capacitación del personal directivo, así como la Promoción del estudio y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo)

**Tabla 32.** Distribución de las Líneas de Acción.

Línea de Acción	Abs.	%
1. Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, al desempeño de los profesores y a los resultados de aprendizaje.	59	13.0
2. Utilización y aprovechamiento de materiales didácticos y recursos educativos para el desarrollo de las diferentes licenciaturas y especialidades.	36	7.9
3. Actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos congruentes con los nuevos enfoques de la formación inicial.	60	13.2
4. Fortalecimiento del trabajo colegiado y de estrategias de intercambio y colaboración entre escuelas, licenciaturas, líneas de contenidos curriculares, grupos de asignaturas y semestres.	50	11.0
5. Actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores de las escuelas normales y sobre las formas de mejorar su desempeño.	14	3.1
6. Uso de las computadoras personales y de las redes de acceso a información como medio para el estudio y la consulta (incluyendo a profesores y personal directivo).	23	5.1
7. Desarrollo profesional y capacitación complementaria de personal directivo.	11	2.4
8. Círculos de lectura para fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes y promover el uso y aprovechamiento del material bibliográfico disponible en las escuelas normales.	23	5.1
9. Promoción del estudio sistemático y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo).	11	2.4
10. Formación de tutores y propuestas de trabajo conjunto con directivos y profesores de educación básica.	47	10.3
11. Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo para brindar mejor atención y asesoría a los estudiantes.	77	16.9
12. Mejoramiento de la infraestructura para un mayor aprovechamiento de los equipos y servicios de cómputo y demás de tipo tecnológico con que cuenta la escuela.	29	6.4
13. Difusión y aprovechamiento de los recursos bibliográficos y audiovisuales disponibles.	15	3.3
<b>Total</b>	<b>455</b>	<b>100.0</b>

Si bien el número de proyectos en cada línea señala el predominio de una línea de acción sobre otra, los montos solicitados también permiten una aproximación que sugiere cuáles son las necesidades más relevantes o, en su caso exigen mayor monto de recursos para su atención (Tabla 33). En correspondencia con sus 77 propuestas y las cuestiones que debe atender referidas a la Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo, re-

presenta por mucho el mayor monto solicitado y ocupa el 33% del total; además, unida a la línea relativa la Mejora de la infraestructura (línea 12) llegan a representar el 43% del total de los montos solicitados.

En correspondencia con su menor número de proyectos, las líneas de acción para las cuales se solicitan menos recursos (apenas el 5% del total), son las referidas a Círculos de lectura para fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes; Desarrollo profesional y capacitación del personal directivo, así como la promoción del estudio y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo).

**Tabla 33.** Monto solicitado por Línea de Acción.

Línea de Acción	Monto	% .
1. Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, al desempeño de los profesores y a los resultados de aprendizaje.	2,312,345	8.5
2. Utilización y aprovechamiento de materiales didácticos y recursos educativos para el desarrollo de las diferentes licenciaturas y especialidades.	2,396,050	8.8
3. Actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos congruentes con los nuevos enfoques de la formación inicial.	2,219,039	8.2
4. Fortalecimiento del trabajo colegiado y de estrategias de intercambio y colaboración entre escuelas, licenciaturas, líneas de contenidos curriculares, grupos de asignaturas y semestres.	1,766,154	6.5
5. Actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores de las escuelas normales y sobre las formas de mejorar su desempeño.	812,513	3.0
6. Uso de las computadoras personales y de las redes de acceso a información como medio para el estudio y la consulta (incluyendo a profesores y personal directivo).	2,214,893	8.2
7. Desarrollo profesional y capacitación complementaria de personal directivo.	500,769	1.8
8. Círculos de lectura para fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes y promover el uso y aprovechamiento del material bibliográfico disponible en las escuelas normales.	565,806	2.1
9. Promoción del estudio sistemático y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo).	310,117	1.1
10. Formación de tutores y propuestas de trabajo conjunto con directivos y profesores de educación básica.	1,139,743	4.2
11. Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo para brindar mejor atención y asesoría a los estudiantes.	9,016,433	33.2
12. Mejoramiento de la infraestructura para un mayor aprovechamiento de los equipos y servicios de cómputo y demás de tipo tecnológico con que cuenta la escuela.	2,836,509	10.5
13. Difusión y aprovechamiento de los recursos bibliográficos y audiovisuales disponibles.	1,048,704	3.9
<b>Total</b>	<b>27,139,075</b>	<b>100.0</b>



### III.3.2 LAS PRIORIDADES

Las 13 líneas de desarrollo o acción se corresponden con las cinco prioridades definidas en el programa; en consecuencia, el agrupamiento de las líneas en función del número de proyectos y/o montos solicitados constituye un indicador que permite una aproximación a la relevancia o atención prestada a cada una de las prioridades. La Tabla 34 describe en general la distribución de número de proyectos y montos con relación a éstas.

Desde esta perspectiva, la mayor cantidad de recursos solicitados apunta a las prioridades vinculadas al Mejoramiento de la infraestructura. Es posible suponer que estos mayores montos corresponden con el tipo de necesidades que deben ser atendidas cuyo costo es regularmente mayor, pero también se deriva de la necesidad de mejora de las instalaciones y del equipamiento.

La segunda prioridad se expresa en lo relativo al Desarrollo profesional del personal docente y directivo con sus cinco líneas de acción y un significativo número de proyectos –la tercera parte del total–, en tanto que la Aplicación de los planes y programas de estudio, con dos líneas de acción y 95 proyectos, ocupa el 17.35% de los montos. Con un menor número de proyectos y proporción de los montos solicitados, las prioridades orientadas a la Formación complementaria y las acciones de Vinculación apenas alcanzan el 7.4% del monto solicitado.

Lo anterior permite suponer que es claro que las escuelas encuentran en el PROMIN la oportunidad de mejorar y equipar sus instalaciones, y buscan en el mismo una respuesta a sus necesidades más evidentes y reconocidas. Por otro lado, se percibe una orientación para atender el Desarrollo del personal académico mediante un relevante número de proyectos. Es posible que el monto solicitado sea menor que en el caso de la Infraestructura en función de los recursos que las acciones involucradas requieren, pero en todo caso, se puede afirmar que para las escuelas se trata de un asunto relevante.

Frente a lo anterior, si bien representa una quinta parte de los proyectos, el total de montos solicitados para la Aplicación de los planes y programas es significativamente menor que en los casos anteriores. Es obvio que en este conjunto de proyectos se relativizan significativamente las prioridades relativas a la Formación complementaria de los estudiantes y la Vinculación.

**Tabla 34.** Prioridades por Línea de acción y monto solicitado.

Prioridades	Líneas	Monto	%	Proyectos	%
La aplicación de los planes y programas de estudio.	1 y 2	4,708,395	17.3	95	20.9
El desarrollo profesional del personal docente y directivo.	3, 4 5, 6 y 7	7,513,368	27.7	158	34.8
Formación complementaria de los estudiantes normalistas.	8 y 9	875,923	3.2	34	7.5
Vinculación de la escuela normal.	10	1,139,743	4.2	47	10.3
Mejoramiento de la infraestructura física, de equipamiento y de los servicios de apoyo a las tareas sustantivas.	11, 12 y 13	12,901,646	47.6	121	26.6
<b>Total</b>		<b>27,139,075</b>	<b>100</b>	<b>455</b>	<b>100.0</b>

Por otro lado, la revisión al interior de las líneas asociadas a cada prioridad permite identificar si existen énfasis particulares. Así, en el caso de la Aplicación de los planes y programas de estudio, en términos de número de proyectos es clara una tendencia a privilegiar la Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, sobre las acciones orientadas a la Utilización y el aprovechamiento de los materiales y recursos educativos (Tabla 35). Aunque en términos de montos son similares las solicitudes para ambas líneas, ocurre en la medida que la segunda incrementa sus montos en función de los costos de adquisición de los materiales didácticos.

**Tabla 35.** Línea de acción 1, 2 y monto solicitado.

Línea de Acción	Monto	%	Proyectos	%
1. Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, al desempeño de los profesores y a los resultados de aprendizaje.	2,312,345	49.1	59	62.1
2. Utilización y aprovechamiento de materiales didácticos y recursos educativos para el desarrollo de las diferentes licenciaturas y especialidades.	2,396,050	50.9	36	37.9
<b>Total</b>	<b>4,708,395</b>	<b>100</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Cuando se analiza la distribución de los montos solicitados para las líneas que atienden la prioridad relativa al Desarrollo profesional del personal docente y directivo, es muy evidente el énfasis en dos cuestiones: la Actualización del personal docente y el

Fortalecimiento del trabajo colegiado (Tabla 36). Ambas constituyen la mayoría de los proyectos presentados. Si bien en términos de monto las cuestiones relativas al Uso de computadoras personales y de acceso a redes de información es similar a lo solicitado para la Actualización, esto es resultado también de los costos asociados a la adquisición de equipos de cómputo. Por su parte, asuntos asociados a la Reflexión sobre la práctica de enseñanza y el desarrollo y capacitación del personal directivo parecen menos relevantes.

**Tabla 36.** Línea de acción 3, 4, 5, 6, 7 y monto solicitado.

Línea de Acción	Monto	%	Proyectos	%
3. Actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos congruentes con los nuevos enfoques de la formación inicial.	2,219,039	29.5	60	38.0
4. Fortalecimiento del trabajo colegiado y de estrategias de intercambio y colaboración entre escuelas, licenciaturas, líneas de contenidos curriculares, grupos de asignaturas y semestres.	1,766,154	23.5	50	31.6
5. Actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores de las escuelas normales y sobre las formas de mejorar su desempeño.	812,513	10.8	14	8.9
6. Uso de las computadoras personales y de las redes de acceso a información como medio para el estudio y la consulta (incluyendo a profesores y personal directivo).	2,214,893	29.5	23	14.6
7. Desarrollo profesional y capacitación complementaria de personal directivo.	500,769	6.7	11	7.0
<b>Total</b>	<b>7,513,368</b>	<b>100.0</b>	<b>158</b>	<b>100.0</b>

La formación complementaria constituye la prioridad que recibe definitivamente menor atención; el número de proyectos es mínimo y, en consecuencia, los montos solicitados (Tabla 37). Es claro que ambas actividades no representan un tema relevante para las escuelas. En este sentido, sólo 14 y 10 escuelas presentaron un proyecto en las líneas 8 y 9 respectivamente. Vale la pena mencionar que de los 11 proyectos relacionados con la Promoción del Inglés, Tamaulipas hizo 4 de las solicitudes, Coahuila, 3, Sinaloa, 3 y Veracruz, 1, en tanto que el resto (Chiapas, Jalisco, Puebla y Zacatecas) no realizaron ninguna.

**Tabla 37.** Línea de acción 8, 9 y monto solicitado.

Línea de Acción	Monto	%	Proyectos	%
8. Círculos de lectura para fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes y promover el uso y aprovechamiento del material bibliográfico disponible en las escuelas normales	565,806	64.6	23	67.6
9. Promoción del estudio sistemático y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo)	310,117	35.4	11	32.4
<b>Total</b>	<b>875,923</b>	<b>100</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

Por su parte, la Vinculación de la escuela normal y su línea orientada a Formación de tutores y propuestas de trabajo de vinculación con las escuelas de educación básica, con sus 47 proyectos y su monto superior a un millón de pesos resulta la cuarta prioridad, alejada en ambos aspectos de las tres anteriores (Tabla 38).

**Tabla 38.** Total solicitado en la línea de acción 10.

Línea de Acción	Monto	%	Proyectos	%
10. Formación de tutores y propuestas de trabajo conjunto con directivos y profesores de educación básica.	1,139,743	4.2	47	10.3

Por último, el Mejoramiento de la infraestructura física, de equipamiento y de los servicios de apoyo a las tareas sustantivas, es de manera definitiva la prioridad que destaca sobre las demás. A su interior, la línea orientada a la Adaptación y mantenimiento de los espacios representa la mayor preocupación tanto en número de proyectos como en montos, en tanto que la Difusión y el aprovechamiento de recursos disponibles representa apenas un 8.1% de los proyectos y un 12% del monto orientado a esta prioridad (Tabla 39).

**Tabla 39.** Solicitado en las líneas de acción 11, 12 y 13.

Línea de Acción	Monto	%	Proyectos	%
11. Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo para brindar mejor atención y asesoría a los estudiantes.	9,016,433	69.9	77	63.6
12. Mejoramiento de la infraestructura para un mayor aprovechamiento de los equipos y servicios de cómputo y demás de tipo tecnológico con que cuenta la escuela.	2,836,509	22.0	29	24.0
13. Difusión y aprovechamiento de los recursos bibliográficos y audiovisuales disponibles.	1,048,704	8.1	15	12.4
<b>Total</b>	<b>12,901,646</b>	<b>100.0</b>	<b>121</b>	<b>100.0</b>

Partiendo de la base de 36 escuelas analizadas, se podría suponer una tendencia a que para cada línea existiera cuando menos un proyecto; sin embargo, la información disponible indica que existen escuelas que presentan varios proyectos en una determinada línea e intentan cubrir todas o la mayoría de ellas, pero también otras que habrían presentado proyectos sólo en algunas de ellas. Lo anterior sugiere la existencia de procesos diferenciados de adaptación del PROMIN a las necesidades de las escuelas, o en todo caso, a las condiciones específicas y las características o capacidades diversas en la elaboración de los proyectos.

La Tabla 40 menciona el porcentaje de escuelas que presentaron proyectos en cada línea. Por supuesto, se trata de una aproximación basada en un reducido número de escuelas; aun así, la aproximación resulta interesante y reitera la consideración de las líneas relevantes. En este sentido, las líneas 3 y 4, 11 y 1 son consideradas en más del 75% de las escuelas; es decir, que la mayoría de las escuelas incluye en sus propuestas asuntos relativos a la Actualización del personal docente, Fortalecer el trabajo colegiado, Adaptar y mantener los espacios de trabajo, Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas.

En tanto que líneas como la 8, 13, 6, 5, 9 y 7 son incorporadas en menos de la mitad de las escuelas; en otras palabras, en muchas escuelas no se presentan propuestas relativas a los temas de Círculos de lectura, la Difusión y aprovechamiento de recursos existentes, el Uso de computadoras personales (directivos y maestros), las Actividades de reflexión sobre la práctica docente, la promoción del estudio de lenguas y la Capacitación del desarrollo de los directivos.

**Tabla 40.** Porcentaje de incorporación de las líneas en proyectos.

Líneas de desarrollo y/o acción	Escuelas %
3. Actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos congruentes con los nuevos enfoques de la formación inicial.	80.6
4. Fortalecimiento del trabajo colegiado y de estrategias de intercambio y colaboración entre escuelas, licenciaturas, líneas de contenidos curriculares, grupos de asignaturas y semestres.	80.6
11. Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo para brindar mejor atención y asesoría a los estudiantes.	77.8
1. Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, al desempeño de los profesores y a los resultados de aprendizaje.	75.0
10. Formación de tutores y propuestas de trabajo conjunto con directivos y profesores de educación básica.	69.4
2. Utilización y aprovechamiento de materiales didácticos y recursos educativos para el desarrollo de las diferentes licenciaturas y especialidades.	66.7
12. Mejoramiento de la infraestructura para un mayor aprovechamiento de los equipos y servicios de cómputo y demás de tipo tecnológico con que cuenta la escuela.	52.8
8. Círculos de lectura para fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes y promover el uso y aprovechamiento del material bibliográfico disponible en las escuelas normales.	38.9
13. Difusión y aprovechamiento de los recursos bibliográficos y audiovisuales disponibles.	38.9
6. Uso de las computadoras personales y de las redes de acceso a información como medio para el estudio y la consulta (incluyendo a profesores y personal directivo).	36.1
5. Actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores de las escuelas normales y sobre las formas de mejorar su desempeño.	33.3
9. Promoción del estudio sistemático y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo).	27.8
7. Desarrollo profesional y capacitación complementaria de personal directivo.	25.0

Una revisión de la proporción de los montos que se solicitan para cada una de las prioridades definidas por el PROMIN, permite una aproximación a las diferencias entre entidades. En este sentido, la información disponible indica que en cada entidad las proporciones se distribuyen de manera diferente; aun cuando en la mayoría predomina la referida al Mejoramiento de la infraestructura, el resto de las solicitudes varían (Tabla 41). Lo anterior permite suponer que los resultados de las orientaciones fueron variables en cada entidad, pero en el mejor de los casos estas diferencias son el resultado de una aplicación de las orientaciones acorde con las necesidades de las escuelas. En breve, desde la perspectiva de las escuelas se proponen proyectos en función de la particular lectura o entendimiento de las prioridades en relación con sus propias necesidades. La comparación entre Chiapas y Sinaloa es un claro ejemplo de lo anterior.

**Tabla 41.** Proporción de montos solicitados

Prioridades	Coah.	Chia.	Tamps.	Ver.	Jal.	Pueb.	Sin.	Zac.	Total
La aplicación de los planes y programas de estudio.	20.9	28.1	11.4	17.1	19.4	8.9	11.5	9.8	17.3
El desarrollo profesional del personal docente y directivo.	27.5	45.3	17.4	16.8	25.3	33.3	43.1	40.8	27.7
Formación complementaria de los estudiantes normalistas.	1.7	3.5	7	3.4	1.2	2.4	10.1	0.7	3.2
Vinculación de la escuela normal.	3.2	3.6	4.3	9.6	3.4	5	2	4.7	4.2
Mejoramiento de la infraestructura física, de equipamiento y de los servicios de apoyo a las tareas sustantivas.	46.7	19.4	60	53.3	50.8	50.4	33.4	43.8	47.6
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### III.3.3 CONCEPTOS DEL GASTO

Las diferencias entre los estados y las escuelas descritas antes sugieren la existencia de un proceso de adaptación de las reglas y las condiciones particulares y necesidades. Este proceso estaría asociado a los rubros de aplicación del recurso (conceptos del gasto) que sugiere directamente el PROMIN, a través de los documentos que formaron parte sustancial de los talleres orientados a capacitar a los participantes.<sup>2</sup> En este documento se definen con relativa claridad los rubros de aplicación para cada una de la líneas, aunque ahí mismo se establece que “las líneas y los rubros están interrelacionados, lo que significa que un mismo proyecto programado por la escuela normal, podrá incluir varios de los rubros financiables aunque correspondan a líneas diferentes”.

Si bien la definición de rubros del gasto no siempre es precisa, en la mayoría de los casos es posible identificarlos; se trata de un total de aproximadamente 45 rubros de diversa índole. A partir de cómo se distribuyen los montos solicitados en cada rubro es posible percibir si, en conjunto, los proyectos reflejan una determinada orientación en las solicitudes de aplicación del gasto.

2. *Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (PROMIN), Finalidades, características y estrategias de operación.* Serie: Gestión Institucional, 2. Subsecretaría de Educación Básica y Normal. 2003.

En términos del total, ocho rubros representan el 54% del total solicitado; el otro 46% se distribuye en 33 rubros con proporciones de menor relevancia (Tabla 42). Si se asume que los proyectos expresan necesidades, es obvio que la principal –o en otros términos, el rubro más requerido– es la Asesoría externa, la cual ocupa poco más de la décima parte del total; pero junto con los recursos de Viáticos requeridos para los asesores externos constituyen el 16.16%, casi tres veces más que los Materiales didácticos y cerca del doble de lo requerido en equipos de Cómputo, lo cual se profundiza si reconocemos el mayor costo que representa el equipamiento.

**Tabla 42.** Rubros de aplicación del recurso (ejemplo)

Honorarios/asesor externo	3,029,764.00	11.16
Viáticos-traslados asesores p/talleres-seminarios	1,356,802.00	5.00
Material didáctico	1,711,854.97	6.31
Reproducción de materiales	1,224,156.38	4.51
Computadora	2,687,964.5	9.9
Mano de obra/material	2,078,038.93	7.66
Material para obra	1,459,380.31	5.38
Adaptación de instalaciones	1,160,776.48	4.28
<b>Total</b>	<b>14,708,737.57</b>	<b>54.2</b>

Desde la perspectiva del total del componente Proyectos Académicos, el rubro de aplicación del gasto en Asesorías y Viáticos correspondientes alcanza el 37% del total solicitado para este componente, tres veces más que los requerimientos de Material didáctico.

El ejemplo anterior es un indicador claro de cómo, a final de cuentas, en el marco de las prioridades y las líneas de acción se expresa los intereses y necesidades de las comunidades. Hay que destacar que la suma de los rubros de aplicación del gasto correspondientes a Rehabilitación de instalaciones por un lado, y los asociados a Mantenimiento o adquisición de equipo y mobiliario, por otro, conforma la mayor parte de los recursos solicitados, 29 y 26 % del total, respectivamente.

Por otro lado, es claro al apego a los rubros indicados para el conjunto de las líneas; es decir hay una regularidad en los rubros de aplicación del gasto acorde con las definiciones establecidas.

El análisis de la correspondencia entre los rubros indicados en el PROMIN para cada línea con los rubros que caracterizan a las solicitudes, permite una aproximación que puede indicar tanto hasta qué punto se asumieron las indicaciones como, en ese marco, hacia dónde se orientan las demandas en cada una de ellas.



**LÍNEA I. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO, AL DESEMPEÑO DE LOS PROFESORES Y A LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE**

En esta línea, la mayor parte de los montos solicitados (74.5%) se ubican en los rubros de aplicación sugeridos por el Programa (Tabla 43). Entre ellos predominan los gastos en Asesorías externas para los procesos de seguimiento (33.56%), lo que reitera una vez más que una de las cuestiones relevantes para las escuelas consiste en recibir apoyo externo para la realización de estas tareas, lo cual se complementa con la demanda de condiciones materiales para desarrollar las acciones planteadas (Adquisición de equipo) y la Reproducción de materiales.

La información parece indicar que siguiendo el principio establecido (“las líneas y los rubros están interrelacionados, lo que significa que un mismo proyecto programado por la escuela normal, podrá incluir varios de los rubros financiables aunque correspondan a líneas diferentes”), se busca incrementar los montos por la vía de incluir rubros no especificados. Éstos apuntan a varios conceptos que, en principio, no parecen articulados, por ejemplo, un 25% en material didáctico.

El resto de los rubros se orientan a mejorar las condiciones existentes para llevar a cabo las acciones (material de oficina, material didáctico, bibliografía, alimentación, seminario/taller de actualización, viáticos para docentes, escritorios, mesas, sillas, pintarrones o equipo didáctico y otros).

**Tabla 43.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 1.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Adquisición de equipo para las acciones de evaluación (grabadoras, dictáfonos, computadora e impresora).	642,442.85	27.79
Captura y procesamiento de la información.	23,227.77	1.00
Reproducción de instrumentos de seguimiento y evaluación (cuestionarios, etc.).		
Reproducción de documentos sobre los resultados del seguimiento y la evaluación.		
Reproducción de material de apoyo.	280,972.25	12.15
Asesoría externa (honorarios y viáticos).	776,050	33.56
<b>Subtotal</b>	<b>1,722,692.87</b>	<b>74.5</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	589,651.67	25.5
<b>Total</b>	<b>2,312,344.54</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 2. UTILIZACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE MATERIALES DIDÁCTICOS Y RECURSOS EDUCATIVOS PARA EL DESARROLLO DE LAS DIFERENTES LICENCIATURAS Y ESPECIALIDADES**

Para esta línea los rubros corresponden exclusivamente a material didáctico de muy diversa índole, y si bien el 42.27% del monto solicitado se ubica en este rubro (lo cual coincide con lo señalado por el PROMIN), la mayor parte se orienta a otros rubros. Entre ellos destaca el orientado a las asesorías externas, con un 13% del total (Tabla 44). En este caso, es evidente que en el marco de las reglas y de la propia línea se marcan actividades de formación complementaria y capacitación al personal docente (aunque no incluye rubros en esto último), las escuelas, si bien tienen necesidad de aprovisionarse de materiales e implementarlos, complementan su demanda con otros rubros, tanto del ámbito de Recursos académicos como de Infraestructura.

**Tabla 44.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 2.

<b>Rubros de aplicación según PROMIN</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Materiales didácticos en general e instrumentos didácticos especializados.	1,060,803.87	44.27
Otros rubros no contemplados en la línea.	1,013,546.32	42.32
Asesoría externa (honorarios y viáticos).	321,700	13.43
<b>Total</b>	<b>2,396,050.19</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 3. ACTUALIZACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE SOBRE LOS CONTENIDOS CURRICULARES, MÉTODOS EDUCATIVOS, PRÁCTICAS DE ENSEÑANZA Y USO DE MATERIALES DIDÁCTICOS CONGRUENTES CON LOS NUEVOS ENFOQUES DE LA FORMACIÓN INICIAL**

Para esta línea resulta más complicado identificar los rubros de aplicación del gasto, en la medida que tres se perfilan lo suficiente, pero el cuarto carece de alguna precisión, pues se define en términos de “Estudios sobre el impacto de la actualización en la práctica de la enseñanza”. Pero en todo caso, el 77.21% del monto solicitado se adscribe a los rubros caracterizados para esta línea, destacando con casi el 60% el rubro de Asesoría externa (Tabla 45).

Por otro lado, se contempla una diversidad de rubros que si bien no están señalados en la línea apuntan a los materiales e insumos para llevar a cabo estas acciones.

**Tabla 45.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 3.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Reproducción de materiales de apoyo..	128,637.85	5.8
Compra de libros y material de apoyo para los participantes..	256,505	11.56
Honorarios, viáticos y traslados para instructores o conferencistas externos..	1,327,960.00	59.85
<b>Subtotal</b>	<b>1,713,102.85</b>	<b>77.21</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	505,936.1	22.81
<b>Total</b>	<b>2,219,038.95</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 4. FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO COLEGIADO Y DE ESTRATEGIAS DE INTERCAMBIO Y COLABORACIÓN ENTRE ESCUELAS, LICENCIATURAS, LÍNEAS DE CONTENIDOS CURRICULARES GRUPOS DE ASIGNATURA Y SEMESTRES**

Al igual que la línea anterior, uno de los rubros de aplicación no contiene la suficiente precisión en su contenido; su denominación se da en términos de “estudio sobre el impacto”. En consecuencia, se puede aplicar casi a cualquier cosa; lo interesante es que no se asuma “cualquier cosa” como tal. En todo caso, se recurre al listado de rubros a ser apoyados de otras líneas; ello es una constante en los proyectos: apelar a los rubros tal y como se definen en otras líneas. Ahí se incluye, por ejemplo, un 20% del total en el rubro más constante en todas las líneas mencionadas hasta ahora, es decir, Honorarios y viáticos para asesorías externas (Tabla 46).

**Tabla 46.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 4.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Adquisición de material bibliográfico y de trabajo.	332,529.36	18.83
Reproducción de materiales de apoyo.	365,402.00	20.69
Difusión de experiencias de intercambio académico y de desarrollo de proyectos colaborativos.	103,900.00	5.88
<b>Subtotal</b>	<b>801,831.36</b>	<b>45.4</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	964,323.12	54.61
<b>Total</b>	<b>1,766,154.48</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 5. ACTIVIDADES DE REFLEXIÓN SOBRE LAS PRÁCTICAS DE ENSEÑANZA DE LOS PROFESORES DE LAS ESCUELAS NORMALES Y SOBRE LAS FORMAS DE MEJORAR SU DESEMPEÑO**

En esta línea, los rubros de aplicación son únicamente dos, muy específicos: Reproducción de materiales de apoyo y Adquisición de material de trabajo. Entre ambos apenas ocupan el 12.99% del total solicitado; el resto se distribuye en diversos rubros: se destaca un 32% orientado a la Mejora de las instalaciones, pero especialmente el 41% solicitado para Asesorías (Tabla 47).

**Tabla 47.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 5.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Reproducción de materiales de apoyo.	38254.78	4.71
Adquisición de material de trabajo.	67257.58	8.28
<b>Subtotal</b>	<b>105512.36</b>	<b>12.99</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	707001.00	87.01
<b>Total</b>	<b>812513.36</b>	<b>100.00</b>

**LÍNEA 6. USO DE LAS COMPUTADORAS PERSONALES Y DE LAS REDES DE ACCESO A INFORMACIÓN COMO MEDIO PARA EL ESTUDIO Y LA CONSULTA (INCLUYENDO A PROFESORES Y PERSONAL DIRECTIVO)**

Lo que muestra la solicitud de aplicación en estos rubros es que cuando se definen con mayor precisión los rubros aplicables, además estos representan con claridad las necesidades, la proporción de los rubros correspondientes a la línea es definitivamente mayor. Una vez más ocupa un lugar destacado el tema de la asesoría (Tabla 48). Por otro lado, los otros rubros de aplicación si bien son diversos, están en el marco de rubros señalados para otras líneas.

**Tabla 48.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 6.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Honorarios y viáticos y traslados para instructores externos.	324,842	14.67
Reproducción y/o adquisición de materiales de soporte técnico.	1,421,874.67	64.2
<b>Subtotal</b>	<b>1,746,716.67</b>	<b>78.87</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	468,176.12	21.13
<b>Total</b>	<b>2,214,892.79</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 7. DESARROLLO PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN COMPLEMENTARIA DE PERSONAL DIRECTIVO**

Una vez más, la definición de los rubros que corresponden a la línea está asociada a que estos rubros prevalezcan. En este caso alcanzan a ocupar el 93.72% del total (Tabla 49). Habrá que considerar que el rubro de reproducción y adquisición de materiales incluye lo referido a equipamiento de computo, *software* y video, y representa el 35.28% del material, junto a cuestiones como la reproducción en sí, que ocupa el 6.1%, o la bibliografía, con 1.74%. Al igual que en la mayoría de las líneas se reitera el rubro destinado a las asesorías.

**Tabla 49.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 7.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Honorarios y viáticos y traslados para instructores externos.	253,380	50.6
Reproducción y/o adquisición de materiales de apoyo.	215,974.1	43.12
<b>Subtotal</b>	<b>469,354.1</b>	<b>93.72</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	31,414.89	6.28
<b>Total</b>	<b>500,768.99</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 8. CÍRCULOS DE LECTURA PARA FORTALECER LAS COMPETENCIAS COMUNICATIVAS DE LOS ESTUDIANTES Y PROMOVER EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL MATERIAL BIBLIOGRÁFICO DISPONIBLE EN LAS ESCUELAS NORMALES**

La distribución en esta línea sigue las tendencias mostradas antes. Prevalcen los rubros referidos para ella si bien se presenta una tercera parte solicitada para otros rubros, éstos se encuentran también dentro de las definiciones de rubros descritos en el resto de las líneas. Como en las anteriores, el tema de las asesorías tiene una representación destacada (Tabla 50).

**Tabla 50.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 8.

<b>Rubros de aplicación según PROMIN</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Adquisición de material bibliográfico y de trabajo para los participantes.	205,765.50	36.36
Difusión de los productos generados.	23,121.00	4.09
Pago de honorarios y viáticos y traslado de conferencistas externos.	149,960.00	26.50
<b>Subtotal</b>	<b>378,846.5</b>	<b>66.95</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	186959.6	33.05
<b>Total</b>	<b>565,806.1</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 9. PROMOCIÓN DEL ESTUDIO SISTEMÁTICO Y MEJORAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS LINGÜÍSTICAS EN IDIOMAS EXTRANJEROS (INCLUYENDO A PERSONAL DOCENTE Y PERSONAL DIRECTIVO)**

Esta línea se caracteriza por su escasa relevancia en el conjunto, pero también deja ver que predominan los rubros de otras líneas sobre los descritos para ésta. Hay que recordar que es una línea que se plantea en el menor número de planteles; posiblemente se trata de aquellos que ya cuentan con instalaciones y condiciones para operar las acciones; a ello se debe tanto el escaso monto como la menor proporción a los rubros establecidos para ella (Tabla 51).

**Tabla 51.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 9.

<b>Rubros de aplicación según PROMIN</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Honorarios y viáticos y traslados para instructores externos.	57,894.00	18.67
Reproducción y/o adquisición de material complementario.	62,056.00	20.01
Diccionarios bilingües y multilingües.	12,700.00	4.1
Material didáctico.	76,287.50	24.6
Videocintas y audiocintas.	0	0
Instrumentos didácticos	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>208,937.50</b>	<b>67.38</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	101,179.00	32.62
<b>Total</b>	<b>310,116.50</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 10. FORMACIÓN DE TUTORES Y PROPUESTAS DE TRABAJO CONJUNTO CON DIRECTIVOS Y PROFESORES DE EDUCACIÓN BÁSICA**

La línea 10 corresponde a aquéllas donde predominan los rubros de aplicación en coherencia con lo sugerido en el Programa, ocupando el 73.79% del total (Tabla 52). La otra cuarta parte se destina a otros rubros, pero en este caso, contrario a una tendencia general, se solicita un 5% a requerimientos no especificados denominados “otros”. Se reitera la presencia de asesorías con el 10% y requerimientos destinados a rehabilitación de instalaciones.

**Tabla 52.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 10.

<b>Rubros de aplicación según PROMIN</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
1. Costos derivados de las reuniones de trabajo entre personal docente de las escuelas normales y de las escuelas de educación básica.		
1.1 Reproducción de materiales de apoyo.	257,163.50	22.56
1.2 Adquisición de material bibliográfico y de trabajo.	196,412.74	17.24
1.3 Hospedaje y alimentación de los participantes.	371,549.4	32.59
2. Difusión de experiencias formativas de tutores.		
2.1 Diseño y reproducción de material impreso y audiovisual.	15,904.00	1.4
<b>Subtotal</b>	<b>841,029.64</b>	<b>73.79</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	298,713	26.21
<b>Total</b>	<b>1,139,742.64</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 11. ADAPTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE ESPACIOS DE TRABAJO PARA  
BRINDAR MEJOR ATENCIÓN Y ASESORÍA A LOS ESTUDIANTES**

En términos generales, esta línea define con precisión los rubros de aplicación del gasto; al igual que otras, es clara la concordancia de los rubros solicitados. Sin embargo, también apunta a la solicitud de muy diversos rubros que se recomiendan en otras, desde materiales de oficina hasta asesoría externa, pasando por material didáctico, para un total de 20 rubros más.

Se reitera una tendencia a incorporar rubros de otras líneas; si bien algunos de estos no entran en la definición general de la línea, es posible que una determinada interpretación de los aspectos señalados como actividades relevantes en ella sugieran la posibilidad de realizar solicitudes que, en principio, no están contempladas. Por ejemplo, en esta línea se establece como acción ampliar y rehabilitar aulas de cómputo; de ello no es difícil suponer que la rehabilitación de las aulas exige computadoras, su mantenimiento y *software* especializado.

En otras palabras, no es gratuito ni caprichoso que se realicen solicitudes de rubros diversos a las sugeridas en una línea determinada (Tabla 53).

**Tabla 53. Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 11.**

<b>Rubros de aplicación según PROMIN</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Materiales de construcción y Mano de obra.	4,181,618.58	46.38
Pintura.	227,218.83	2.52
Cancelería (pisos).	679,778.01	7.54
Costos derivados del mejoramiento del sistema eléctrico y del sistema sanitario e hidráulico.	499,780.81	5.55
Costos derivados del mejoramiento del sistema de aire acondicionado y calefacción.	382,806.1	4.24
Adquisición de mobiliario para habilitar los espacios educativos.	556,983.92	6.18
<b>Subtotal</b>	<b>6,528,186.25</b>	<b>72.41</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	2,488,247.14	27.58
<b>Total</b>	<b>9,016,433.39</b>	<b>100</b>



**LÍNEA 12. MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA UN MAYOR APROVECHAMIENTO DE LOS EQUIPOS Y SERVICIOS DE CÓMPUTO Y DEMÁS DE TIPO TECNOLÓGICO CON QUE CUENTA LA ESCUELA**

En esta línea, aunque los rubros de aplicación del gasto están debidamente establecidos, es claro cómo al margen de ello se incorpora un conjunto de rubros que no están sugeridos. No es que los rubros no tengan alguna correspondencia con la definición general de la línea Mejoramiento de la infraestructura, pero no atienden a las definiciones.

En este caso, es paradigmático de una manera de entender y proceder. Es decir, se presta más atención a la definición general de la línea que a la especificidad de los rubros aplicables; en consecuencia se incorporan todos los rubros posibles que dan respuesta a la definición de la línea y la proporción de los rubros aplicables en ella se reducen.

Lo anterior sugiere dos cuestiones: una, no se asumen los rubros en la medida que no se comprende la línea de acción; o dos, las necesidades sentidas y reconocidas para atender la línea exigen ampliar las demandas más allá de lo sugerido. Este caso, al igual que la línea 1, muestra la demanda de equipos de cómputo (fuera de lo sugerido) en la medida que para un mejor aprovechamiento no sólo hace falta mantenimiento, reparación o instalación, sino fundamentalmente aumentar el número de equipos; de ahí la solicitud de 25% en el rubro de computadoras (Tabla 54).

Finalmente, si como se afirma desde el Programa, las líneas y los rubros están interrelacionados, y un mismo proyecto puede incluir varios de los rubros financiables aunque correspondan a líneas diferentes, no debe extrañar que se busque incrementar los montos por la vía de incluir rubros no especificados.

**Tabla 54.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 12.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Pago de servicios de mantenimiento.	911,091.52	32.11
Reparación y/o instalación.	144,540.5	5.1
Adquisición de software.	387,608.34	13.66
<b>Subtotal</b>	<b>1,443,240.36</b>	<b>50.87</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	1,390,268.87	49.13
<b>Total</b>	<b>2,833,509.23</b>	<b>100</b>

**LÍNEA 3. DIFUSIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS  
BIBLIOGRÁFICOS Y AUDIOVISUALES DISPONIBLES**

Por último, la información derivada de esta línea expresa, una vez más, la tendencia de menor atención a los rubros sugeridos y una mayor proporción de montos orientados a aquellos que se derivan de lo recomendado en otras líneas, pero que parecen atender a los rasgos generales de lo que en el marco de una prioridad se plantea como objetivo o acción de una determinada línea (Tabla 55).

**Tabla 55.** Monto asignado por rubros a la Línea de Acción 13.

Rubros de aplicación según PROMIN	Monto	%
Adquisición de <i>software</i> para la automatización de los servicios.	21,000	2
Reproducción de instrumentos relativos a los estudios de necesidades y evaluación.	11,413.00	1.09
Pago de honorarios y viáticos a instructores externos.	115,800	11.04
Diseño y reproducción de carteles y folletos.	33,550.50	3.2
Adquisición e instalación de sistemas de seguridad.	186,270.00	17.76
<b>Subtotal</b>	<b>368,033.5</b>	<b>35.09</b>
Otros rubros no contemplados en la línea.	680,670	64.9
<b>Total</b>	<b>1,048,703.5</b>	<b>100</b>

Desde una perspectiva de comparación del apego a la aplicación de los rubros sugeridos en cada línea, es claro que sólo una alcanza una proporción superior al 90% y realiza una solicitud de otros rubros en una proporción menor a 10%. Por otra parte, cinco líneas se mueven en torno a las tres cuartas partes de montos solicitados acordes con los rubros correspondientes a la línea, y aproximadamente una cuarta parte orientada hacia otros rubros. Además, dos de las líneas se mueven en torno a una relación 60-30% de montos en rubros acordes y de otras líneas, respectivamente. En otro grupo de 3 líneas se encuentran aquellas donde las proporciones son más similares, 50-40%, y en dos definitivamente es mayor la proporción de rubros de otras líneas.

En particular, no ocurre una sola tendencia a la hora de realizar los proyectos y orientar la aplicación del gasto a los rubros sugeridos. Aunque formalmente la definición de rubros particulares para cada línea hace suponer unas directrices, éstas

terminan siendo adaptadas en unos casos, omitidas en otros por las escuelas. En consecuencia, desde la perspectiva de los participantes responsables de realizar los proyectos y establecer los rubros que han de ser solicitados, ocurre una adaptación o, en su caso, hay una falta de comprensión de las líneas y por ende, en muchas de ellas un predominio de rubros que responden mucho más a la manera de entender los lineamientos y por tanto adaptarlas a las necesidades o capacidades propias, al margen de las sugerencias formales.

Aun considerando lo anterior, la posible flexibilidad no es tan abierta; está finalmente restringida por el conjunto de rubros. Por eso no extraña que a la hora de trascender los rubros sugeridos en una línea, se apele siempre a rubros definidos para otras líneas. En ningún caso se definen rubros de gasto no contemplados en el Programa; es más, aun con la existencia del rubro “otros”, éste apenas representa una mínima parte del total.

Lo anterior sugiere que la determinación para recurrir en determinadas líneas a rubros diversos opera en función de las particulares características de las líneas. En unos casos se trata de aquellas donde la capacidad para su realización aún es insuficiente en las escuelas, y los rubros propuestos requieren de otros apoyos; por ejemplo, la línea 5, que no contempla pago de asesorías. En otras, se trata de la falta de precisión en los rubros, como la línea 4, que define un rubro en términos demasiado vagos y en él cabe cualquier otro rubro (Tabla 56).

Aunque generalmente la propuesta de rubros muy definidos contribuye a la propuesta de rubros propios de las líneas, estos pueden ser insuficientes –desde la perspectiva de los usuarios– para alcanzar los objetivos; es el caso de la línea 13, que no contempla la adquisición de equipo de cómputo, lo cual, para quienes la impulsan, es quizá una condición necesaria.

**Tabla 56.** Líneas de acción por rubros aplicables.

Línea de Acción	Rubros aplicables según la línea	Rubros de otras líneas
7. Desarrollo profesional y capacitación complementaria de personal directivo.	93.72	6.28
6. Uso de las computadoras personales y de las redes de acceso a información como medio para el estudio y la consulta (incluyendo a profesores y personal directivo).	78.87	21.13
3. Actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos congruentes con los nuevos enfoques de la formación inicial.	77.21	22.81
1. Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio, al desempeño de los profesores y a los resultados de aprendizaje.	74.5	25.5
10. Formación de tutores y propuestas de trabajo conjunto con directivos y profesores de educación básica.	73.79	26.21
11. Adaptación y mantenimiento de espacios de trabajo para brindar mejor atención y asesoría a los estudiantes.	72.41	27.58
9. Promoción del estudio sistemático y mejoramiento de las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros (incluyendo a personal docente y personal directivo).	67.38	32.62
8. Círculos de lectura para fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes y promover el uso y aprovechamiento del material bibliográfico disponible en las escuelas normales.	66.95	33.05
12. Mejoramiento de la infraestructura para un mayor aprovechamiento de los equipos y servicios de cómputo y demás de tipo tecnológico con que cuenta la escuela.	50.87	49.13
4. Fortalecimiento del trabajo colegiado y de estrategias de intercambio y colaboración entre escuelas, licenciaturas, líneas de contenidos curriculares, grupos de asignaturas y semestres (estudios).	45.4	54.61
2. Utilización y aprovechamiento de materiales didácticos y recursos educativos para el desarrollo de las diferentes licenciaturas y especialidades.	44.27	55.73
13. Difusión y aprovechamiento de los recursos bibliográficos y audiovisuales disponibles.	35.09	64.9
5. Actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores de las escuelas normales y sobre las formas de mejorar su desempeño (leves).	12.99	87.01

## CONCLUSIONES

Lo aquí expuesto parte de una aproximación general a los montos asignados y su distribución, basada en la información documental disponible. La revisión de esta sugiere la existencia de determinadas formas de entender y actuar en el marco de los objetivos y reglas del Programa. Sin embargo, arribar a conclusiones definitivas aún requiere de contrastar los supuestos que la información aporta con la perspectiva de los actores, de su reflexión sobre las decisiones que se asumieron para orientar de una u otra manera sus acciones.

- Resulta de vital importancia implementar procesos y mecanismos de sistematización de la información disponible, mediante la creación de una base de datos que integre el conjunto de la información y permita mejorar las condiciones para su análisis y seguimiento. En este sentido, es fundamental crear un sistema de registro de proyectos y de sus elementos (objetivos, acciones, recursos solicitados, etc.) que permita incorporar las evaluaciones de los comités y los montos asignados a cada uno de ellos.
- Basadas en el número de escuelas y las dimensiones de la matrícula, las reglas de distribución de montos apuntan a una distribución equitativa entre entidades; no obstante, tanto desde una perspectiva del promedio posible por escuela o promedio posible por alumno, se presentan diferencias significativas cuando, por el contrario, se esperaría que la aplicación de las reglas permitiera –si fuera el caso– una distribución más equitativa entre los planteles.
- Aun cuando las dimensiones (matrícula) y/o la calificación obtenida en los Programas Anuales de Trabajo (PAT), fueran determinantes reales del monto asignado a una determinada escuela, las actuales reglas contribuyen a diferenciar entre escuelas de calificación y dimensiones similares, en la medida que el monto dependerá del número de escuelas del estado en que se ubique cada una de ellas.
- La información sugiere que las escuelas más pequeñas tienden a obtener un promedio por alumno mayor; aunque es claro que no existe una relación entre tamaño de la matrícula y monto recibido, las desventajas apuntan a las escuelas grandes.
- No existe, desde una perspectiva general, una relación entre las calificaciones y los montos otorgados a cada escuela. Esto contribuye a determinar las diferencias en el monto por alumno para escuelas que habrían mostrado un buen desempeño en la presentación de su PAT.
- La falta de reglas para la asignación de montos a las escuelas, que obliguen u orienten con indicadores la asignación por parte de los Comités estatales, abre la posibilidad de asignaciones que igual pueden no prestar atención a la capacidad de las escuelas ni a sus dimensiones; en consecuencia, se asignan recursos a quien no logra construir propuestas debidamente sustentadas o se limitan recursos a planteles con capacidades demostradas a través de su PAT.

- Al no establecerse una relación entre la calificación y el monto asignado, se reducen las posibilidades de operación; es decir, que una escuela de buena calificación –lo cual supone capacidad para planear sus actividades– cuando se encuentra con una asignación muy por debajo de lo solicitado enfrentará dificultades para alcanzar sus objetivos. Por el contrario, una escuela de baja calificación –lo cual sugiere limitaciones para operar los recursos asignados aunque estos correspondan al total solicitado– también enfrentará dificultades para alcanzar los objetivos que se ha planteado.
- Se percibe que las entidades y sus escuelas tendieron a distribuir el gasto en el marco de las reglas de operación y, en el mejor de los casos, de acuerdo con sus necesidades y sus proyectos para atenderlas; a ello apunta la diversidad de distribuciones en cada entidad, y al interior de éstas, entre sus escuelas.
- Es posible afirmar que, en lo general, las asignaciones cumplen con las Reglas de Operación, pero al mismo tiempo, también contienen una importante dosis de racionalidad derivada de las definiciones del Programa, sus líneas de acción y las orientaciones dadas a Comités estatales y a las propias escuelas, pero también de necesidades reconocidas.
- La mayor precisión posible en los rubros aplicables en una determinada línea contribuye a orientar las solicitudes de recursos. Por el contrario, la afirmación de que los rubros están interrelacionados y un mismo proyecto puede incluir varios de los rubros financiables aunque correspondan a líneas diferentes, abre la posibilidad de solicitudes orientadas a atender necesidades en ocasiones ajenas a los objetivos o acciones de una determinada línea.
- La separación entre líneas que apuntan a los temas orientados al desarrollo de un proyecto académico, por un lado, y las orientadas a la infraestructura (rehabilitación, mantenimiento, o adquisición), por otro, generan demandas y montos mayores para los rubros asociados a ellas. Es posible sostener que insistir en relacionar las demandas de infraestructura con acciones de desarrollo académico contribuirá a una mayor precisión en las demandas.

En general, las solicitudes de asesoría externa y los Viáticos asociados a ella, ocupan una proporción relevante de las solicitudes y, suponemos, del gasto real. La proporción de recursos solicitados en este rubro indica que las escuelas requieren de apoyo externo de especialistas para poder plantear y desarrollar proyectos. Frente a ello, aun reconociendo la diversidad de instituciones, resulta conveniente pensar en un programa nacional orientado a la asesoría para el desarrollo de proyectos relacionados con la evaluación y seguimiento de la aplicación de los programas de estudio; a la Actualización del personal docente sobre los contenidos curriculares, métodos educativos, prácticas de enseñanza y uso de materiales didácticos congruentes con los nuevos enfoques de la formación inicial, así como las actividades de reflexión sobre las prácticas de enseñanza de los profesores de las escuelas normales y sobre las formas de mejorar su desempeño.

# **Conclusiones Generales**

**Miguel Casillas Alvarado  
Romualdo López Zárate**





## CONCLUSIONES GENERALES

### INTRODUCCIÓN

**E**L PROPÓSITO DEL ANÁLISIS realizado en los tres capítulos precedentes fue, de acuerdo con los términos del Convenio, “evaluar el impacto del PROMIN en el mejoramiento de las Escuelas Normales Públicas con la finalidad de proponer medidas de mejora para subsiguientes etapas”.

El análisis comprendió tres etapas diferentes pero complementarias.

La primera se centró en “valorar la pertinencia y resultados de las estrategias públicas llevadas a cabo para implementar y alcanzar las finalidades del PROMIN en las entidades federativas y en las escuelas normales”, con base en los documentos formales proporcionados por la SESIC relacionados con Reglas de Operación e Instructivos del PROMIN (su evolución en el tiempo) y con los procesos de capacitación y habilitación a nivel de estados y escuelas.

La segunda etapa fue la de “conocer el grado de apropiación por parte de los directivos de las escuelas normales del nuevo enfoque de planeación estratégica y su aplicación, como una de las medidas para mejorar la calidad de la educación normal en la entidad”. Los aspectos a evaluar fueron los considerados en el Programa, a saber: el grado de apropiación de la planeación estratégica (la Planeación institucional, el Desarrollo de vida colegiada y la Transparencia y rendición de cuentas), los procesos de Construcción del PROMIN, los procesos de Evaluación de las propuestas y de asignación de recursos y la Aplicación y resultados: los impactos del PROMIN (Líneas y proyectos –planeados y realizados–, el Impacto en la comunidad de las obras construidas y proyectos aprobados). Para llevarlo a cabo, se diseñó un instrumento y se aplicó, vía electrónica, a la mayor parte de los directores de las escuelas normales públicas beneficiarias del PROMIN.

Finalmente, la tercera etapa comprendió un análisis pormenorizado de la distribución y aplicación de los recursos asignados a las escuelas normales. Se realizó el trabajo a partir de la asignación del gasto a las escuelas y, para aquellas en las que se logró obtener la información, se presentan las diferencias entre lo solicitado y lo asignado, entre la asignación y la calificación del PDI y PAT, y las líneas en las que se invirtieron los recursos.

Este ejercicio permitió captar los beneficios y las dificultades percibidas en el conjunto de escuelas normales en la instrumentación del Programa que dan pie para proponer un conjunto de sugerencias que permitan mejorar la aplicación de este programa federal en el futuro.

Se ha considerado pertinente presentar, en primer lugar, algunas consideraciones generales; enseguida, destacar algunas de las conclusiones de cada apartado; en tercer lugar, ensayar una visión de conjunto y, finalmente presentar un apartado de sugerencias.

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

El PROMIN es parte de un programa más general. Está integrado en un conjunto más amplio de medidas diseñadas por el gobierno federal para procurar una mejora en la calidad de la educación en las escuelas normales. El resultado del análisis que ahora se expone debe verse en este contexto amplio, en donde los aspectos tanto positivos como problemáticos detectados en las escuelas normales pueden atribuirse sólo parcialmente al PROMIN. El Programa contribuye a lograr algunos efectos positivos en las escuelas, sobre todo en aquellos aspectos a los cuales está dirigido, la apropiación de la planeación estratégica y la planeación participativa, pero están en juego otros factores, que al igual que el PROMIN, actúan dentro y fuera de las escuelas normales.

El PROMIN tiene una orientación clara y distinguible. Se trata de una iniciativa estructurada y planeada para un conjunto heterogéneo de escuelas normales. Por lo tanto, la aceptación, reacción y apropiación al interior de las instituciones es variable en función de la historia propia de cada una de ellas, de sus características académicas, de sus rezagos y carencias, de su nivel de desarrollo, del grado de involucramiento de sus actores, principalmente los directores de las escuelas. Es esperable entonces un nivel de apropiación diferente en cada una de las escuelas. Sin embargo y reconociendo la singularidad de cada escuela normal, es posible analíticamente constituir grupos y tipos de instituciones que comparten ciertas características. Esta agrupación distintiva posibilita el diseño y establecimiento de modalidades y especificidades en la política general para atender carencias o problemas comunes a un determinado grupo de instituciones.

El PROMIN es un programa que se ha aplicado durante varios años. Se han mantenido los objetivos, pero los mecanismos de operación, instrumentos y algunas de las características de la evaluación han sufrido modificaciones, cuestión que en principio

hace observable la curva de aprendizaje de la autoridad. Desde el punto de vista de las escuelas, esta situación permite apreciar un claro proceso de aprendizaje en el conjunto, pero a una velocidad y ritmo diferentes en cada una de ellas.

El proceso de reforma en las escuelas normales viene de lejos; tiene 10 años cambiando las reglas del juego, las pautas de comportamiento y el mismo sentido del trabajo académico en las escuelas normales. Esta dinámica de transformación se ha visto acelerada con el cambio de adscripción de las escuelas normales en el organigrama de la SEP, que representa un cambio mayor. Con este cambio ocurre una desvinculación orgánica con la administración de la educación básica, una plena afirmación de las escuelas normales en tanto instituciones de educación superior, y por tanto, un cambio en las reglas, escenarios de competencia y valorización del trabajo académico.

El profundo cambio que ocurre en las escuelas normales a partir de su reciente incorporación al subsistema de educación superior, implica nuevos desafíos, nuevos problemas y también un horizonte de oportunidades que antes no tenían las escuelas. El PROMIN 2005 implica una lógica distinta a las versiones de los años anteriores, pues se trata de diseñar, a semejanza de las universidades públicas, un programa integral de fortalecimiento institucional; haciendo énfasis en aspectos académicos (más que en la gestión), se abre la competencia a nivel nacional por obtener recursos, y se establecen compromisos firmados para alcanzar determinadas metas. Después de un arduo proceso de aprendizaje hay un cambio que fue bien recibido por la mayor parte de las instituciones y que, a su vez, también implicó un cambio significativo, pues el nuevo Programa Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) incluye dos programas, el PRO-GEN de las entidades federativas y el PROFEN para las escuelas normales.

El PROMIN en sus diferentes versiones se instrumentó en las escuelas normales cuando una buena parte de ellas aún no se recuperaban de una situación de franco deterioro, tanto en sus instalaciones como en términos de los recursos humanos o económicos a los que tenían acceso. Muchas escuelas sumidas en esta penuria utilizaron el Programa para atender necesidades básicas de mejora de las instalaciones, más que en atender la gestión institucional.

Uno de los objetivos fundamentales del programa es propiciar la participación de los diferentes actores institucionales en el mejoramiento a corto, mediano y largo plazo de su escuela. Sin embargo, es pertinente recordar que “participar” no significa necesariamente cambiar; también pudiera significar, pragmáticamente, una adaptación e incluso una simulación para obtener recursos económicos adicionales, justificados formalmente por el PROMIN, pero no necesariamente compartiendo su sentido transformador. En este sentido, se abre una nueva zona de reflexión, pues será necesario observar las diferencias entre una participación formal y una participación activa, distinguir las viejas prácticas de las nuevas, para poder estar en condiciones de diseñar estrategias que permitan consolidar la renovación de la gestión que tenemos en curso. Los procesos que vienen estarán, así, muy ligados a la regulación legislativa.

Vale la pena, entonces, rescatar otro aspecto señalado en evaluaciones anteriores: la ausencia de normatividad básica que regule la conformación de estructuras ágiles de gobierno y norme la elección de autoridades; la constitución y elección de representantes a los órganos colegiados de gobierno; el ingreso, la permanencia y la promoción de los profesores; la creación de estructuras organizacionales que soporten el trabajo colegiado; la planeación, presupuestación, manejo de recursos y cuotas; las estructuras de administración y las funciones y jerarquías internas. La ausente o insuficiente normatividad externa e interna crea incertidumbre en los actores institucionales, fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones, no otorga continuidad a las acciones de transformación. Después de la etapa de arranque y aprendizaje, el PROMIN debiera ser institucionalizado.

Asimismo, se considera indispensable analizar el papel que juega el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en las escuelas normales. Hay indicios de que algunas escuelas se ven maniatadas por la cada vez más inoperante estructura de relaciones y de poder del SNTE. La modificación de la gestión al interior de las normales debe pasar inexorablemente por la revisión y necesaria modificación del papel que juega el SNTE en las instituciones.

Si se toma en cuenta este breve contexto, es posible valorar los alcances y logros del PROMIN y encontrar posibles explicaciones sobre el conjunto de escuelas que aún se encuentran relativamente lejos y ajenas a alcanzar los objetivos que se diseñaron hace casi ya un lustro.

En un escenario de cambio permanente, es previsible que las escuelas normales enfrenten en los próximos años el reto de lograr una mayor consistencia académica, la cual se expresa por atender al menos cuatro grandes ejes de trabajo: un programa de formación de profesores (que abarque no sólo el desarrollo del posgrado, sino que avance en la actualización permanente, dentro de la cual habrán de fomentarse el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como el aprendizaje de otros idiomas) que sea la base de la habilitación necesaria de los académicos de estas instituciones: Como segundo eje, un programa de aliento a la reorganización académica de las escuelas, donde habrán de normarse las características, funciones, criterios de conformación, la definición de tareas, las maneras de procesar los acuerdos y definir las jerarquías de las academias en tanto organizaciones de base del trabajo académico: La organización administrativa y del gobierno de las instituciones deberá ser el objeto del tercer eje, orientando a las normales a la discusión y definición (incluso legal) de sus órganos colegiados y sus órganos personales de gobierno, a la precesión de sus funciones, atribuciones y competencias, así como su relación jerárquica; por último, y quizá sea el reto más difícil de lograr, tenemos al desarrollo de la investigación (que va desde la cuestión didáctico-pedagógica, la investigación educativa, la innovación y el desarrollo tecnológico aplicado a la educación).

## EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROMIN A TRAVÉS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN 2002-2004

Del análisis de las reglas de operación en el periodo 2002-2004 se puede concluir, en general, que muestran una coherencia interna, un proceso de ajuste sostenido, la incorporación de algunas modificaciones tanto para corregir algunos aspectos como para precisar otros. Pero no hay que perder de vista que lo que se pretende con la formalidad de las Reglas es su implementación, y una muestra de ello es la elaboración de los documentos de Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y el Programa Anual de Trabajo (PAT). Estos dos documentos son la manifestación expresa de la aplicación de las reglas. El hecho de que todas las normales los hayan podido formular es un primer resultado positivo. La calidad de los documentos es variable en tanto que las condiciones objetivas de las que partieron fue diferente. Se estableció una calificación alta, media y baja a las escuelas no como una evaluación de su desempeño, sino como un *balance de la comprensión formal* de las Reglas de Operación del PROMIN.

Una mirada de conjunto muestra resultados positivos en el tiempo. De un 52.2 % en la categoría de baja durante el primer año, pasamos al 31.8% en el segundo, y finalmente a un 18.4% en el tercero. La categoría media se incrementa y la categoría alta se mantiene relativamente constante. Este dato contribuye a sostener que el Programa logró resultados. Sin embargo, el mayor porcentaje se mantiene en el nivel medio. No obstante, los datos obtenidos hablan de esfuerzos importantes por incorporarse a un proceso transformador de las instituciones participantes.

Este hecho pudiera mostrar que el PROMIN tuvo como intención práctica, por no decir pragmática, la de encaminar a las instituciones normalistas hacia la ruta de la reforma de su estatus como instituciones de educación superior, más que transformar sus procesos académicos, como objetivo último. Pero también hace visible puntos de partida distintos, lo que habla de desarrollos desiguales entre las instituciones.

En conjunto, lo que se puede decir es que, a la vuelta de tres años, el PROMIN tiene resultados más bien medios, que a nuestro juicio guardan correspondencia con la tipología de instituciones descrita en la evaluación del primer año de su operación.<sup>1</sup> Tres años después, cuando parecía haberse logrado una relativa comprensión de la modalidad del programa, se dio la Reforma legal que hoy ubica a las normales en la Subsecretaría de Educación Superior, con lo cual estas instituciones han tenido que ingresar en un nuevo programa que, de lleno, las pone a competir por los recursos.

---

1. Área de Sociología de las Universidades. (2002). *Evaluación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. México: UAM-Azcapotzalco.

Los principales obstáculos enfrentados en la instrumentación del PROMIN son tres: el modo de comprender el desarrollo institucional y la necesidad de la planeación; la comprensión del proceso de corto mediano y largo plazo, y por último, las negociaciones en los procesos de dictaminación.

Con respecto al primero, es importante destacar que los propósitos del PROMIN sufrieron variaciones en cada ciclo escolar. Durante el primer año (2002), el eje del programa fue convencer y enseñar sobre la pertinencia de organizar el trabajo educativo en las escuelas normales, fundado en “el reconocimiento de la gestión institucional colaborativa como un componente estratégico para impulsar la transformación de las escuelas para propiciar un mejor cumplimiento de sus finalidades educativas”. Para el segundo ciclo (2003), el programa propuso la identificación de los factores que favorecían u obstaculizaban la renovación institucional, principalmente en la vida académica y organizativa, proporcionando orientaciones metodológicas para la elaboración del diagnóstico institucional. El tercer año (2004), propuso identificar y reforzar la vinculación entre el mejoramiento de la gestión institucional y el mejoramiento de las actividades docentes, en el contexto de las acciones de la Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica.

La comprensión del corto, mediano y largo plazo, y la diferenciación entre el PDI y el PAT fue atendida de diversa manera en las instituciones, pero con un sentido ascendente. La disminución de las instituciones con calificación baja, el incremento con calificación media y la estabilidad en la calificación alta muestran este avance.

Del proceso de dictaminación es necesario destacar que lo estipulado en las Reglas de Operación del PROMIN de que las instituciones que obtengan una más alta calificación en el proceso de evaluación obtendrán mayores recursos, no fue transparente. Durante las tres emisiones del programa se identifican evaluaciones bajas con asignación de recursos mayores que otras con mejores puntajes. El análisis puntual realizado en el Capítulo III muestra con toda nitidez esta situación.

Al final del Capítulo I se hacía la siguiente pregunta: ¿el PROMIN ha propiciado una transformación de fondo o una adaptación eficaz?

Para responderla se consideraron tres planos para orientar las reflexiones: el *propia-mente estructural*, dentro del contexto de la política educativa normalista, el del *diseño formal* del programa, y un último, correspondiente a los “logros” de acuerdo a las *orientaciones y la conducción del proceso*.

En relación con el aspecto propiamente estructural, se subraya la ubicación del PROMIN como parte de un conjunto de otras estrategias diseñadas para elevar la calidad de la educación normalista. Se destacan las aportaciones específicas del PROMIN en ese proceso, como pueden ser: la paulatina elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, así como el mejoramiento de la planta física y del equipamiento de las escuelas normales. Los docentes y directivos de las escuelas normales cuentan hoy con más y mejores apoyos para su actualización.

El PROMIN incidió también en generar de manera sistemática actividades de seguimiento y evaluación externa a las escuelas normales; la canalización de recursos extras a las instituciones provenientes de este programa han impulsado el desarrollo de proyectos antes sujetos a apoyos discrecionales o limitados, que han permitido adquirir materiales didácticos y bibliográficos, mejorar la infraestructura de los espacios escolares y, en algunos casos, contar con el equipamiento necesario para aprovechar las ventajas que ofrecen las tecnologías de la informática y la comunicación. Todo ello ha incidido en el desarrollo del trabajo colaborativo como una necesidad que favorece la discusión y el acuerdo en torno a proyectos comunes.

Sin embargo, estos procesos han generado efectos no deseados que configuran nuevos problemas y nuevos retos para la política educativa, como los siguientes: falta de estudios de seguimiento de los egresados; de procesos confiables de evaluación que den cuenta de la calidad, pertinencia e impacto de los servicios, expresados en los resultados de aprendizaje de niños y jóvenes que asisten a la educación básica; formación desarticulada de las plantas académicas normalistas o fundamentalmente pragmática, pues se buscan sólo las certificaciones necesarias para obtener mayores ingresos, sin cuidar la calidad de los programas de posgrado o su relación con los planes de estudio de las normales; la persistencia de una visión tradicional de la docencia, sin mayor interés (a pesar de tener el tiempo para hacerlo) en la investigación y difusión de la cultura; la desvinculación entre los programas institucionales y los objetivos de largo plazo de una política estatal.

Con relación al diseño formal del Programa, se pueden identificar aspectos positivos y también algunas contradicciones. Por ejemplo, hay que subrayar la claridad de los propósitos del Programa y las estrategias de acompañamiento, previstas en las Reglas de Operación; sin embargo, la definición de las misiones y de los problemas más importantes de las instituciones parecen con frecuencia ajenos a las propias escuelas, o bien parecen producidos en serie. Los contenidos de los talleres fueron pertinentes, pero no necesariamente fueron el interés central de los participantes, y en algunos casos se consideraron como “cursos” para aprender a llenar formatos, lo cual desvirtuaba su objetivo central. Las Reglas de Operación, vistas a lo largo de los tres años de operación del Programa, muestran, por un lado, una complejización creciente en la elaboración de los documentos y del proceso de dictaminación y, por otro, una ausencia para incorporar criterios de mérito y desempeño, de tal manera que se propiciara una competencia académica por el acceso a recursos extraordinarios. La definición y restricción de rubros de gasto o inversión fue una constante en todo el periodo que construyó las opciones para la solicitud de recursos de acuerdo a los diagnósticos institucionales. Un rubro que sistemáticamente quedó ausente es el de la evaluación interna o autoevaluación, que no quedó comprendido ni asumido en el PAT. A lo largo del tiempo, se sostienen como centrales en la evaluación y dictaminación los indicadores de resultados cuantitativos, y no se incluyeron factores que pudieran dar cuenta de procesos de orden cualitativo,

relevantes si consideramos que uno de los objetivos centrales de la transformación de la gestión planteado por el Programa era precisamente la transformación de la gestión a través del “*impulso a una nueva cultura fundada en el uso racional de los recursos, evaluaciones y rendimiento de cuentas*”.

No se identifica, en lo formal, un recuento de seguimiento de los estudiantes y las transformaciones de los procesos de enseñanza-aprendizaje que directamente se verían afectados de manera positiva por las acciones sistemáticas en el marco de la planeación institucional.

Finalmente, con respecto a los logros y adaptaciones, se puede concluir que son dos caras de la misma moneda. Las Reglas de Operación representan un modelo deseable al que algunas instituciones se ajustaron plenamente, y otras, la menor parte, tuvieron dificultades. Una bondad del Programa fue hacer visibles condiciones institucionales que no lo serían si no se tomara un mismo rasero para “medir” un proceso de comprensión de un modelo de gestión distinto. El proceso ha sido útil y provechoso, pero el tiempo de operación es insuficiente para apreciar los distintos resultados en instituciones diferentes.

Para concluir, se reitera lo que se dijo en el Capítulo I: el PROMIN es un programa, en lo formal y en lo práctico, generoso. Ofrece mejorar a las instituciones normalistas en el contexto de una política más amplia. Sin embargo, al adquirir un carácter prácticamente obligatorio, la oportunidad de cambiar se aleja de la dinámica específica de las escuelas y propone *una* o *la* manera operativa de hacerlo. Dice el por qué, el para qué y el cómo.

No obstante, legítimamente también fue una oportunidad de impulsar procesos de cambio en curso o replantear, protegidos por la política educativa, nuevos rumbos para instituciones anquilosadas, depredadas por los grupos políticos locales y federales o bien, abandonadas a su suerte por la ausencia de liderazgos académicos o la sobrepresencia del corporativismo gremial del SNTE. Ahora, las escuelas normales afrontarán un reto mayor y más complejo: representarse como instituciones de educación superior a la par con las universidades públicas del país.

## **GRADO DE APROPIACIÓN DE LOS DIRECTIVOS DE LAS ESCUELAS NORMALES DEL NUEVO ENFOQUE DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU APLICACIÓN**

El objetivo de este eje de análisis fue precisamente conocer la percepción de uno de los actores privilegiados en la instrumentación del PROMIN: los directores de las escuelas normales. Se considera que conocer la *percepción* de los directores es una información que puede resultar clave para el éxito del Programa. No se pretende captar lo adecuado



o inadecuado de la percepción, lo justo o injusto, lo bueno o lo malo, sino simplemente destacar la percepción como un *hecho social* que debe tomarse en cuenta para la instrumentación de las políticas.

El eje del análisis fueron las líneas que destaca el PROMIN, a saber: a) La claridad de las Reglas de Operación, de los instructivos y de los formatos; b) Los procesos de capacitación y habilitación a nivel nacional, estatal y por escuela; c) El grado de apropiación de la planeación estratégica; d) Los procesos de construcción del PROMIN; e) Los procesos de evaluación de las propuestas y de la asignación de recursos, y f) Los resultados del PROMIN: estimación de su impacto.

El instrumento fue un cuestionario *en línea* que incluyó respuestas estandarizadas para cada una de las preguntas, y también la opción de manifestar opiniones en torno a cada una de las líneas. Esta sección de comentarios fue utilizada por un buen número de directores, lo cual enriqueció cualitativamente las respuestas.

El cuestionario fue respondido por la mayor parte de los directores de las escuelas normales públicas beneficiarias del PROMIN.<sup>2</sup> No todos respondieron todas las preguntas, pero en conjunto se tiene un nivel de respuesta muy alto, que permite afirmar que el análisis realizado refleja la realidad de la percepción de los directores con respecto al Programa.

En cuanto a la dimensión temporal se hizo una distinción: para las primeras cuatro dimensiones se consideró el periodo 2002-2005, pues interesaba captar la evolución de la percepción; en cambio, para las dos dimensiones restantes se hizo énfasis sólo en el año 2004, con la intención de captar la situación en el último año de aplicación del PROMIN de acuerdo con las reglas originales.

Los resultados del análisis se presentan en tres diferentes niveles. El primero resalta la tendencia de respuesta mayoritaria para cada uno de los indicadores de cada una de las dimensiones, e incorpora los comentarios de los directores que se encontraran con mayor significado. El segundo nivel de análisis pretende construir tres grupos de instituciones con características semejantes, en función de cada una de las dimensiones analizadas. La técnica utilizada fue la de construcción de *conglomerados (clusters)* y se decidió conformar tres grupos a los que genéricamente se les denominó y coloreó como *alto* grado de apropiación del PROMIN (rojo), *regular* grado de apropiación (azul), y *bajo* grado de apropiación (verde). A diferencia del primer nivel, este segundo permite apreciar no sólo la variabilidad y heterogeneidad de las percepciones de los directores, sino también precisar y ubicar tanto los problemas como los aciertos detectados en cada indicador y en cada dimensión. El tercer nivel de análisis toma en cuenta el conjunto de indicadores y dimensiones indagadas para ubicar a las instituciones en alguno de los tres grupos determinados: *alto*, *regular* y *bajo* grado de apropiación del Programa.

---

2. Los directores de las escuelas normales de Oaxaca no respondieron el cuestionario debido al problema magisterial que se vivió en toda la etapa en que se realizó el estudio.

Algunas de las principales conclusiones de esta segunda parte son las siguientes:

En concordancia con las conclusiones del Capítulo I, los directores manifiestan un proceso gradual de mejor comprensión de los objetivos del PROMIN y de aprendizaje en el llenado de los instrumentos. Cada año, en general, los resultados mejoran en la mayor parte de las dimensiones del Programa.

La mayor parte de los directores considera que los procesos de planeación se mejoraron y fueron cada vez más participativos; se dio un vigoroso impulso a la vida colegiada centrada en aspectos propiamente académicos; están satisfechos con la evaluación de los proyectos en tanto que fue “justa”, transparente y fundada en argumentos académicos. El PROMIN dio un nuevo impulso a las escuelas en tanto favoreció la planeación participativa a corto, mediano y largo plazo, brindó la oportunidad de conocer y detectar los problemas que enfrentan y atender rezagos en infraestructura que, en algunos casos, acusaban muchos años de deterioro acumulado.

Detectaron también algunos problemas como que los tiempos para elaborar el PROMIN son aún cortos, y se ven en la necesidad de invertir tiempo extraordinario para elaborarlos; la asignación de los recursos es extemporánea; los procesos de comprobación de gastos son engorrosos.

Las opiniones se encuentran divididas en aspectos como los siguientes: un 50% opina que las líneas establecidas en el PROMIN dan cabida a los proyectos que requiere la escuela, y la otra mitad opina lo contrario; un 50% opina que se mejoró la gestión escolar y el otro 50% está en desacuerdo o no respondió.

El cambio del PROMIN al PEFEN causó confusión en la mayor parte de los directores, tanto en la comprensión de las Reglas de Operación como en los procesos de capacitación y habilitación; habían aprendido paulatinamente a manejar los formatos y a familiarizarse con las Reglas de Operación. En el año 2004 se había alcanzado una aceptación positiva en el 70% de las escuelas, y para el siguiente año se redujo al 40%.

El segundo nivel de análisis permitió conformar tres grupos de instituciones en función del grado de apropiación del PROMIN. A diferencia del primer nivel, en donde quedó oculta la diversidad y heterogeneidad de las escuelas, con este segundo análisis se pudieron detectar los problemas y también los aciertos que percibieron los directores en la instrumentación del PROMIN en cada uno de los indicadores y en cada una de las dimensiones.

El análisis muestra con claridad en qué aspectos ha sido mejor recibido el Programa y en cuáles se aprecian mayores problemas; permite medir “la distancia” (medida por el promedio) que existe entre los grupos. Expresa claramente un grupo con problemas en cada una de las dimensiones, pero cuyas escuelas no necesariamente son las mismas; es decir, la mayor parte de las escuelas no se identifica como “buenas”, “regulares” o “malas” sino que cada escuela tiene problemas diferentes y éxitos también diferenciados.

Otra forma de ver esta última situación es que el número de escuelas con un solo color en las seis dimensiones son muy pocas: completamente rojas son sólo cinco del total, totalmente verdes únicamente dos y azul sólo una. Es decir, las escuelas en estado puro sólo representan el 4%.

En términos generales se puede afirmar que la mayor parte de los directores tiene una opinión favorable del PROMIN. Sin embargo, hay un grupo de escuelas nada despreciable (entre 29 y 55 según la dimensión de la que se trate), que se ubican en puntajes bajos. La excepción se encuentra en la dimensión del grado de apropiación de la Planeación estratégica, en donde los indicadores de “Planeación” y “Vida colegiada” pudieron conseguirse en la mayor parte de las escuelas normales.

En resumen, puede inferirse que existe un grupo de la mitad de los directores de las escuelas que tiene una visión positiva del Programa en cuatro de las seis dimensiones (predominancia del rojo en las dimensiones II, III, IV, VI), y la otra mitad se distribuye entre una apreciación regular y baja. En las dimensiones V y VII predomina una visión intermedia sobre el Programa, y en ninguna es mayoritaria la visión baja, si bien su mayor frecuencia se registra en las dimensiones referidas a los Procesos de evaluación y asignación de los recursos y en la Aplicación y resultados (dimensiones VI y VII).

El tercer nivel de análisis permite identificar con mayor claridad cada uno de los grupos y ubicar a las escuelas en cada uno de ellos. A diferencia del segundo nivel de análisis, en el que se ubica el grado de apropiación en cada uno de los indicadores de las dimensiones, este tercer nivel presenta un resultado global por dimensión (en donde las escuelas pueden tomar un color diferente) y lo más interesante es que se tiene un perfil general (un color típico) de cada escuela considerando todas las dimensiones.

Los resultados son alentadores. Las escuelas con un alto grado de apropiación del Programa suman 91 (representan el 50% del total); las escuelas con un regular grado de apropiación son 59 (32%), y con bajo nivel de apropiación son 33 (18%). Conocer los factores que pudieran explicar las diferencias entre las escuelas puede resultar un ejercicio interesante para delinear programas específicos para solventar algunos de los problemas detectados.

Para el logro de los objetivos de una política federal es indispensable convencer e involucrar activamente a los operadores de la política de las bondades del Programa. La participación responsable de los actores no es garantía de la consecución de los objetivos, pero se incrementa la probabilidad de obtenerlos si aquéllos tienen una percepción favorable del Programa. Este capítulo pretendió captar la percepción de uno de los actores, los directores de las escuelas, con respecto al PROMIN. Se trata de uno de los actores que se consideran imprescindibles para operar adecuadamente la política. El hecho de haber obtenido la respuesta de una porción significativa de la totalidad de los directores de las escuelas normales públicas beneficiarias del PROMIN (el 84%), otorga confianza en que los resultados son reflejo de lo que sucede realmente en las escuelas. Se captó la “percepción” de los directores que en sí misma no es buena

ni mala, sino refleja una situación en un momento dado que, debidamente analizada, brinda información para delinear acciones para corregir o reforzar rumbos.

Por ejemplo, quizá convendría repensar en términos generales la política que orienta el Programa para atender esta diversidad que observamos. Así, el Programa debería compartir una *filosofía* (u orientación) común, con una *implementación* diversificada (de acuerdo con la diversidad de casos), sujeta a una *evaluación* que pusiera el acento en el desempeño (el uso virtuoso de los recursos obtenidos), y construyera un mecanismo de *compensación* para inducir correcciones al comportamiento “perverso” de los agentes.

## LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

El Capítulo III muestra, más allá de las intenciones (la formalidad del programa) y de las percepciones de los directores, la asignación y utilización de los recursos y los problemas que se detectaron. Como se recordará, en el capítulo dedicado al análisis de la distribución del gasto se hizo un análisis pormenorizado del “ajuste” de los proyectos a las intencionalidades y regulaciones del programa; de la distancia existente entre una asignación de conformidad con reglas cuantitativas claramente establecidas y las modificaciones que se aprecian como resultado de un ejercicio de planeación; de la variabilidad percibida en cada estado y en cada Comité estatal para aplicar los criterios de evaluación y asignación de los montos a los proyectos presentados por las escuelas; de las líneas privilegiadas para la canalización de los recursos; se da cuenta de las inconsistencias en la asignación y de los problemas detectados en su aplicación.

Algunas de las principales conclusiones son las siguientes:

La asignación predeterminada del monto total de recursos a cada estado en función del número de escuelas y matrícula, garantiza que cada estado cuente con recursos y cierto grado de autonomía estatal para su distribución entre el creciente número de escuelas que manifestaron interés en participar en el Programa. Sin embargo, este criterio general de distribución desdibuja el esfuerzo, competencia, interés y habilidad de las escuelas para competir en el ámbito nacional en igualdad de condiciones por conseguir un presupuesto adicional para sí mismas; hace patente que los criterios de distribución del recurso de cada uno de los estados entre sus escuelas es diferente, y que la variabilidad en la asignación no se puede explicar, en algunos casos, de acuerdo con las Reglas establecidas, sino que intervienen otros factores no transparentes. Parte de estos problemas fueron subsanados con el cambio del PROMIN al PEFEN, pero otros siguen vigentes.

El análisis detallado de la asignación de los recursos en las escuelas, para las cuales se contó con la información completa, permite poner en claro algunos datos que ameritan una reflexión y, en su caso, proponer ajustes:

Las escuelas de menores dimensiones (menos de 200 estudiantes) obtienen un monto por alumno superior al de cualquier otro grupo.

En general, de cada 100 pesos solicitados en el conjunto de los programas, se obtuvieron 52 pesos. Este dato por sí solo muestra la insuficiencia del monto del Programa. Su repercusión es que después de un arduo proceso de elaboración en las escuelas, de evaluación de los Comités, se consigue sólo un poco más de la mitad de lo requerido. Pero lo que más llama la atención es que ese promedio tiene fuertes variaciones difíciles de comprender y explicar: el 45% de las escuelas obtiene más del 70% de lo que solicitaron, y en el otro extremo, el 22% de las escuelas recibe 30% o menos de lo que pidieron.

El hecho de que algunas escuelas obtuvieron una proporción baja entre lo que solicitaron y lo que obtuvieron tal vez se pudiera explicar por las calificaciones de los proyectos asignadas por los Comités evaluadores (explicación que no sería válida para las escuelas que obtuvieron más de lo que pidieron). Pero este supuesto difícilmente es sostenible, porque tampoco se encuentra una correspondencia entre la calificación obtenida y el monto asignado. La expectativa es que los proyectos mejor calificados obtengan los recursos que solicitaron; sin embargo, el análisis muestra que no hay una relación significativa entre las calificaciones de los proyectos y los montos otorgados a cada escuela.

En un estado se encontró que los criterios de distribución de los recursos fueron en función de un parámetro establecido a nivel estatal, y no por la calidad y calificación asignada a los proyectos y a las necesidades expresadas por la escuela.

Si bien se cumplió con la publicación de resultados, la información no está completa en las páginas de Internet públicas correspondientes, ni de las instituciones ni de la SEP.

Ante las anteriores inquietudes surge una cuestión: ¿Cómo explicarlas en el contexto de la transparencia y rendición de cuentas como parte sustantiva de la “nueva gestión”?

La mayoría de las escuelas incluye en sus propuestas asuntos relativos a la actualización del personal docente, fortalecer el trabajo colegiado, adaptar y mantener los espacios de trabajo, evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas. Por otro lado, muchas escuelas no presentan propuestas relativas a los temas de Círculos de lectura, la Difusión y aprovechamiento de recursos existentes, el Uso de computadoras personales (directivos y maestros), las Actividades de reflexión sobre la práctica docente, la Promoción del estudio de lenguas y la Capacitación del desarrollo de los directivos.

En lo general, las asignaciones cumplen con las Reglas de Operación, pero al mismo tiempo, también contienen una importante dosis de racionalidad derivada de las definiciones del Programa, sus líneas de acción y las orientaciones dadas a Comités estatales y a las propias escuelas, pero también de necesidades reconocidas.

El análisis de los mecanismos de distribución del gasto fundamenta la necesidad de implementar procesos y mecanismos de sistematización de la información disponible, mediante la creación de una base de datos que integre el conjunto de la información y

permita mejorar las condiciones para su análisis y seguimiento. En este sentido, es fundamental crear un sistema de registro de proyectos y de sus elementos (objetivos, acciones, recursos solicitados, etc.), que permita incorporar las evaluaciones de los Comités y los montos asignados por cada uno de ellos.

En general, las solicitudes de Asesoría externa y los viáticos asociados a ella, ocupan una proporción relevante de las solicitudes y, suponemos, del gasto real. La proporción de recursos solicitados en este rubro indica que las escuelas requieren de apoyo externo de especialistas para poder plantear y desarrollar proyectos. Frente a ello, aun reconociendo la diversidad de instituciones, resulta conveniente pensar en un programa nacional orientado a la asesoría para el desarrollo de proyectos relacionados con la Evaluación y seguimiento a la aplicación de los programas de estudio. Más aún, en lugar de estar pagando viáticos y honorarios de los mismos conferencistas que viajan de una normal a otra, no estaría mal que las propias autoridades promovieran (en sociedad con alguna institución educativa superior) un conjunto de programas en línea tanto de capacitación como de posgrado, de tal manera que se garantice el acceso al conocimiento por parte de los normalistas, pero abaratando costos superfluos.

## **OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS**

Desde nuestro punto de vista, el PROMIN ha representado para las escuelas normales un instrumento de política pública que ha permitido en algunos casos iniciar y en otros reforzar un proceso positivo de transformación. La implementación de la política ha tenido resultados diferenciados en el conjunto de las escuelas por la singularidad de cada una de ellas en el momento de arranque, porque el PROMIN se enmarca dentro de un conjunto de otras acciones instrumentadas por los gobiernos federal y estatales, por el diferente peso y presión ejercidas sobre las escuelas por otros agentes sociales, y porque los procesos de transformación demandan también un conjunto de cambios en otras estructuras sociales que inhiben o potencian los efectos del PROMIN.

Los resultados son alentadores, pues se puede afirmar que se aprecian cambios positivos en las escuelas, si bien persisten y surgen problemas y nuevos desafíos.

Se piensa que la evaluación realizada en esta ocasión puede contribuir de alguna manera a mejorar esta política pública, en tanto que ayuda a distinguir problemas generales que afectan a la mayor parte de las instituciones y, en consecuencia, tomar acciones para superarlos. Pero también ha permitido poner en claro efectos diferenciados en conjuntos de escuelas que permitirían diseñar y proponer políticas específicas para grupos o tipos de escuelas que acusan problemas semejantes.

La presente evaluación se ha concentrado en tres aspectos: los cambios operados en la política desde el punto de vista formal en sus cuatro años de vigencia (las Reglas de

Operación), y los instrumentos y procesos de habilitación y capacitación; la percepción de los directores del Programa y, finalmente, los mecanismos de distribución de los recursos. El análisis es incompleto y parcial, en tanto no se evalúa el impacto en la vida cotidiana de las escuelas normales. Una primera recomendación sería, entonces, la conveniencia de continuar la evaluación con una visita a una muestra de escuelas normales que permita apreciar, no en el papel sino en la propia institución, la realización de las obras y proyectos académicos financiados y su impacto en la mejora de la calidad de los servicios que ofrece la institución; averiguar qué tanto se ha avanzado en la apropiación de una cultura de la planeación y no sólo en la habilidad para cumplimentar formatos; apreciar el involucramiento de la comunidad, particularmente el papel de facilitador, coordinador y de liderazgo de los directores, en el proceso de transformación de la escuela. La intención sería identificar si hay transformaciones en la dinámica institucional de la gestión o complejos procesos adaptativos, sin cambios positivos visibles.

La formal y reciente incorporación de las escuelas normales en el ámbito de la educación superior pública presenta nuevos retos y desafíos para aquéllas. No sólo se trata de un cambio de adscripción, sino también de un cambio en la misión institucional. Funciones poco atendidas tradicionalmente –como la investigación y difusión de la cultura, la habilitación del personal, la posibilidad de nuevas reglas para la incorporación y superación del personal, la incorporación a procesos de evaluación externa, entre otras –, pasarán a formar parte de la vida institucional. El cambio no ha resultado sencillo para las comunidades normalistas. Uno de los primeros aspectos que resalta es la transición del PROMIN al PEFEN, donde hay nuevas reglas, otros requisitos, responsabilidades pactadas, la inserción a una cultura de competencia entre el conjunto de escuelas normales. El cambio, no de forma sino también de fondo, requiere una nueva estrategia. Una recomendación sería la de instrumentar un programa a nivel nacional para “sensibilizar” a las comunidades normalistas sobre el significado de su incorporación a la educación superior pública.

Los resultados de la presente evaluación ponen de manifiesto que se puede clasificar a las instituciones en tres grupos, en función de su nivel de apropiación del Programa. Pero no sólo se asigna una institución a cada uno de los grupos, sino que es posible conocer los problemas de cada institución en cada línea, e incluso, para cada uno de los aspectos específicos incluidos en cada línea. El análisis apunta a dar concreción a una recomendación de una evaluación anterior que sugería

elaborar una matriz de dimensiones y variables aplicable a cada una de las escuelas participantes en el PROMIN, que permita conocer los rubros en los que se presentan las mayores dificultades, las diferencias por entidad federativa, por tipo de normal (rural, urbana, etc.), matrícula, región, licenciaturas ofrecidas. En fin, información que sirva de base para conocer el contexto institucional donde operará el PROMIN o diversos programas futuros (ASU, 2003).

Es posible, a partir de este análisis, precisar objetivos, dirigir acciones y atender las especificidades de grupos y de las instituciones en particular.

La transparencia en la asignación de los recursos es uno de los requisitos básicos para generar credibilidad y confianza en el Programa; es un aliciente para una participación creciente, es un acicate para concursar y competir con los pares, es un medio para evitar el corporativismo, el influyentismo y el compadrazgo, en suma, la discrecionalidad en la asignación de montos económicos. El PROMIN no tiene como fin fundamental la distribución de recursos financieros, pero sí es uno de sus atractivos y una de las manifestaciones visibles que recompensan un esfuerzo y un compromiso. El proceso incluye necesariamente la solicitud de recursos y su asignación de acuerdo con ciertos criterios establecidos.

Del análisis realizado en un conjunto de escuelas, se puede inferir, desafortunadamente, que la distribución de recursos no es clara y transparente entre las instituciones de cada una de las entidades federativas. Se encontraron casos en que a algunas escuelas se les dio más y a otras apenas un 30% de lo que habían solicitado; que los criterios de distribución (y de evaluación) variaron entre las entidades federativas; pero lo más grave y cuestionable fue detectar que la asignación no se correspondió con la calificación de los proyectos. Adicionalmente, la mayor parte de los directores expresa que fue tardía la asignación de los recursos, pero expedita y compulsiva la justificación del gasto; que los requisitos para la comprobación siguen una lógica burocrática que hace caso omiso de las dificultades de operación de los proyectos y del entorno en el que se realizan. Atender las cuestiones relacionadas con la transparencia de la distribución y asignación del recurso se recomienda que sea asumido como prioritario, pues más temprano que tarde surgirán las preguntas incómodas y las respuestas parciales, inexactas y posiblemente equívocas por parte de las autoridades estatales y federales, lo que puede minar la confianza de las escuelas normalistas en el Programa actual y tendrá consecuencias graves tanto para los proyectos en marcha como para programas futuros.

En el mismo sentido, es importante ser sensibles a la opinión mayoritaria de los directores que denuncian serios problemas con las fechas de entrega de los recursos, las cuales se encuentran desfasadas respecto de las proyecciones y necesidades escolares y del calendario con que operan las instituciones, pues se empalman incluso con las fechas de comprobación. Aquí el Programa debería predicar con el ejemplo y realizar los ajustes pertinentes en su administración para resolver este tipo de problemas.

Los directores, por su parte, pueden hacer públicos, a través de la página electrónica institucional, los proyectos, sus montos aprobados, los objetivos establecidos y la asignación de los recursos. A la fecha, las páginas institucionales no proporcionan información suficiente sobre el Programa.

Existe mucha información desagregada sobre el PROMIN en sus diferentes años de aplicación, pero esta información está dispersa, es repetitiva, incompleta, y en ocasiones de difícil reconstrucción. Se recomienda también implementar procesos y mecanismos



de sistematización de la información, mediante la creación de una base de datos que integre el conjunto de la información y permita mejorar las condiciones para su análisis y seguimiento. Parte del sistema pasa por crear un esquema de registro de proyectos y de sus elementos constitutivos.

Gran cantidad de proyectos formulan solicitudes de asesoría externa. La proporción de recursos solicitados en este rubro indica que las escuelas requieren de apoyo externo de especialistas para poder plantear y desarrollar proyectos. Frente a ello, aun reconociendo la diversidad de instituciones, tal vez sea conveniente valorar la pertinencia de establecer un programa nacional orientado a la asesoría para el desarrollo de proyectos relacionados. Debidamente instrumentado y regionalizado, podría mejorar la calidad de los asesores y de los cursos y asesorías (y así evitar el amiguismo y las componendas) y reducir el costo.

No está de más recordar que el impacto del PROMIN, y pensamos que también del PEFEN, resultará mayor y más significativo si se ve acompañado de otros cambios estructurales en el sistema normalista, como, por ejemplo: a) la revisión y actualización de la actual legislación, que otorgue certidumbre a los derechos y obligaciones de los actores institucionales, a las propias normales, a las entidades federativas y al normalismo como parte constitutiva del subsistema de educación superior nacional; b) la revisión de las relaciones de los profesores con el sindicato o los sindicatos; c) el incremento del monto destinado a la escuelas normales y su distribución de acuerdo con reglas que tomen en cuenta las características propias de cada institución y también su desempeño; d) la revisión de los mecanismos de gobierno institucional.

En relación con los talleres, es indispensable mejorar sobre todo los de carácter institucional. El taller nacional debería grabarse en video y ser transmitido por la red Edusat o por Internet, y no estaría nada mal que los distintos materiales que se recomiendan para su lectura también estuvieran disponibles en la red. La información que deberá ampliarse y mejorarse tiene que ver con las Reglas de Operación y los procedimientos y dinámicas del PEFEN. El contenido conceptual y teórico de la nueva gestión institucional es una cuestión prioritaria de los talleres, pero debe enfatizarse la difusión y la discusión colectiva de conceptos y teorías que analicen el cambio organizacional y la naturaleza de las instituciones formadoras de maestros.

Las comunidades de las escuelas normales han sido importantes agentes activos en la transformación impulsada en las instituciones. Han respondido a los incentivos planteados, han asumido el cambio de adscripción de las escuelas dentro del organigrama de la SEP y han tratado de aprovechar de la mejor manera las ventajas y las oportunidades que ha venido abriendo el PROMIN. Son, en el terreno, los agentes del cambio, y esta evaluación no puede dejar de reconocer su nobleza y su actitud comprometida para mejorar a las escuelas normales.