Programa para la Transformación
y el Fortalecimiento Académicos
de las Escuelas Normales

Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SEP
SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

Serie: Gestión Institucional ▪ 5

Programa para la Transformación
y el Fortalecimiento Académicos
de las Escuelas Normales

Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SEP
SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

Serie: **Gestión Institucional** ▪ **5**

Esta edición estuvo a cargo de la Dirección General de Normatividad, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Serie Gestión Institucional, con el título *Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)*

El reporte que se presenta en este cuaderno fue elaborado por el Área de Sociología de las Universidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Los miembros de esta Área que participaron en la evaluación de la 3ª etapa del Proyecto son:

Claudia Cárdenas Cabello
Gabriela Dinorah Miller Flores
María Lilia Pérez Franco
Mario González Rubí
Miguel Ángel Casillas Alvarado
Norma Rondero López
Romualdo López Zárate

Las profesoras Rocío Grediaga Kuri y Mery Hamui Sutton participaron en la evaluación de otra etapa del Proyecto.

Coordinación editorial
Esteban Manteca Aguirre

Cuidado de la edición
Rubén Fischer

Diseño de portada e interiores
DGN-SEP/Inés Patricia Barrera

Formación electrónica
Inés Patricia Barrera

Primera edición, 2003

D.R. ©Secretaría de Educación Pública, 2003
Argentina 28
Col. Centro, C.P. 06020
México, D.F.

ISBN 968-5710-81-3

Impreso en México

MATERIAL GRATUITO PARA MAESTROS ▪ PROHIBIDA SU VENTA

Índice

Presentación 5

1. Introducción 7

1.1. Tres ámbitos de la implementación del programa: SEP Federal (Subsecretaría de Educación Básica y Normal y la Dirección General de Normatividad), las Secretarías de Educación en las distintas entidades federativas y las escuelas normales 9

1.2. Objetivos de la tercera etapa de evaluación del PROMIN 11

1.3. Nota metodológica 13

1.4. Estructura del documento 15

2. De la diversidad de formas organizativas "reales" de las escuelas normales, que subyacen a la centralidad de los proyectos de reforma y transformación actualmente en curso en la educación normal 17

2.1. Introducción 17

2.2. Consideraciones generales para el conjunto de las escuelas normales 19

2.3. Las diferencias de calidad de los documentos 23

2.4. La diversidad de la implementación del programa (tiempos y formas) 26

2.5. La complejidad de la organización: localismo *vs.* centralismo 29

3. De la capacidad de las escuelas normales para comprender la necesidad de la SEP, y la propia, de "modernizar" sus formas de gestión y su correspondiente evidencia empírica. El punto de vista de los actores 31

3.1. Introducción 31

3.2. Consideraciones en torno a las dimensiones de observación 32

3.3. De la corresponsabilidad y rendición de cuentas 34

3.4. Ventajas y desventajas de contar con unos instrumentos de planeación: Programa de Desarrollo Institucional (PDI) y Programa Anual de Trabajo (PAT) 38

3.5. Percepción de las obras: molestias y ventajas 40

3.6. Vida académica 41

3.7. Percepción de los beneficios 42

4. Una tipología de los modos de gestión vigentes al inicio del PROMIN 45
4.1. Los tipos de gestión identificados 48

5. Conclusiones y recomendaciones 59
5.1. Avances y logros del programa en el primer año de aplicación 61
5.2. Los principales problemas 63
5.3. Recomendaciones 66

Presentación

Las Reglas de Operación del PROMIN señalan la importancia y necesidad de realizar una evaluación externa con objeto de "evaluar el impacto del Programa en las escuelas normales". Siguiendo esa directriz, la Dirección General de Normatividad presenta en este cuaderno de la serie *Gestión Institucional* los resultados obtenidos en una evaluación externa al PROMIN, que llevó a cabo la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, a través de su Área de Sociología de las Universidades.

La evaluación comprende su primer año de operación. Se realizó en 49 escuelas normales, de nueve entidades federativas, y se dividió en tres etapas: en la primera etapa de evaluación, el grupo de la UAM analizó el diseño del PROMIN, su coherencia interna y su vinculación con la política educativa; la segunda etapa consistió en el análisis de las primeras acciones de instrumentación del PROMIN, tales como: el proceso de capacitación mediante un taller nacional y los talleres estatales, los procesos de elaboración de los Planes de Desarrollo Institucional (PDI) y los Programas Anuales de Trabajo (PAT), la evaluación de los mismos por las comisiones dictaminadoras, y la asignación de los recursos. El objetivo general de la tercera etapa de evaluación del PROMIN fue conocer el "impacto" del programa en las 49 escuelas normales visitadas, mismas que obtuvieron recursos durante la primera convocatoria correspondiente al año 2002; se entiende por impacto la distancia entre lo planteado como deseable por el programa a través de sus documentos oficiales y lo realizado por las instituciones durante este primer año de implementación del programa.

En este cuaderno se dan a conocer los resultados correspondientes a la tercera etapa; lo que se planteó como evaluación para este primer año de aplicación del PROMIN fue buscar elementos que permitieran comparar qué tanto se ha avanzado, en un determinado número de escuelas normales, entre los propósitos del Programa para este año y lo que se consiguió realizar. Esta comparación se objetiva en varios aspectos: primero analizar el nivel de cumplimiento y de "calidad" en la elaboración de los PDI y PAT a la luz de los criterios establecidos por la Dirección General de Normatividad; segundo, verificar si las obras de infraestructura, mantenimiento, adquisición de equipo y mejora de los sistemas de comunicación, aprobados por los comités estatales, se realizaron; tercero, identificar los avances en las

pautas de participación de las comunidades normalistas que propició el PROMIN y, cuarto, identificar los mecanismos de seguimiento y evaluación diseñados por las propias escuelas.

Para atender las dificultades detectadas en las primeras etapas de evaluación del PROMIN, así como las observaciones presentadas en las reuniones de balance y en los reportes de los estados, la DGN realizó un conjunto de ajustes en el diseño y la operación del programa y presentó nuevas orientaciones para su aplicación en 2003. Los procesos de evaluación del PROMIN, tanto internos como externos, seguirán llevándose a cabo con el fin de que el Programa cumpla con su objetivo central: contribuir a elevar la calidad de la formación inicial de los futuros docentes, mediante acciones que incidan en la renovación de la gestión institucional de las escuelas normales, particularmente en su organización y funcionamiento, que permitan transformar las prácticas de enseñanza y alcanzar niveles altos de aprendizaje de los estudiantes normalistas.

1. Introducción

Los esfuerzos reorientadores de los rumbos de la educación magisterial, son visibles en diversas acciones de política pública educativa desde los primeros años de la década del 90, e incluso antes. Sin embargo, son especialmente reconocibles desde el año 1996, en que se implementan las cuatro líneas de acción del *Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales* (PTFAEN), dirigido por la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y en el que ha jugado un papel definitorio la Dirección General de Normatividad. Los paulatinos cambios a los planes de estudio y su correspondiente línea de acción en la formación y actualización docente, así como la rehabilitación de la planta física de las escuelas normales, de sus acervos bibliográficos y videotecas y el desarrollo de estrategias de gestión participativas, susceptibles de seguimiento y evaluación, han configurado el complejo proceso de reestructuración de la vida de las instituciones normalistas mexicanas durante los últimos ocho años.

El avance en las distintas líneas de este ambicioso programa ha tenido logros heterogéneos en las escuelas normales en función de diversos factores, por ejemplo, génesis distintas, edades institucionales de larga data, misiones educativas que combinan proyectos de equidad y movilidad social, diversificación de las ofertas formativas, situación geográfica, lógicas estatales o municipales diversas; en fin, procesos todos que, combinados, dan contenido a la diversidad del subsistema de educación normal dentro del sistema de educación superior. Frente a este panorama, la política normalista y sus programas han tendido no sólo a complejizar sus procesos, sino a intentar generar reglas claras y comunes de operación para el conjunto de las instituciones, con la finalidad de apoyar el diseño y la operación de estrategias de desarrollo nacidas de las propias comunidades normalistas y comprometidas con el objetivo de cumplir cabalmente con la responsabilidad social de formar a los nuevos docentes de la educación básica, tarea de fundamental relevancia para lograr los objetivos de ese y de los subsecuentes niveles del sistema educativo nacional. Este es el contexto en que se inscribe el Programa de Mejoramiento Institucional para las Escuelas Normales (PROMIN).

El PROMIN es un programa cuyo objetivo central es incidir en el diseño y la operación de estrategias institucionales de gestión, se orienta hacia el desarrollo de formas participativas de las comunidades en los asuntos de la institución, e in-

tenta superar el que se vea a la gestión como sinónimo de administración burocrática de procesos contables y de tareas diversas sin relación entre quienes las llevan a cabo. La propuesta de fondo es cambiar; sin embargo, caben las preguntas: ¿por qué?, ¿por qué de una manera particular? Las respuestas a estas interrogantes son relativamente sencillas: porque el entorno cambia y las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales están en transformación constante planteando nuevas demandas a las instituciones sociales. Cambiar no implica una continua mudanza hacia cualquier parte. Los procesos institucionalizados, como es el caso de la educación, tienen sus pautas y sus ritmos propios, de tal suerte que con frecuencia se desfasan de las dinámicas de otros espacios sociales que tienen mayor celeridad y con los cuales guardan una estrecha relación. Por ello es relevante generar estrategias de autorreflexión sistemática que permitan revisar objetivos en forma periódica, misiones que buscan ser acordes con las necesidades de la sociedad, así como los modos de organización y funcionamiento para cumplir con los objetivos planteados. De aquí la importancia de planear actividades, de definir objetivos a corto, mediano y largo plazos como guías para reconocer los logros y las dificultades, así como la pertinencia de mantener, o no, formas particulares de trabajo y de gestión.

Ahora bien, para generar transformaciones en las instituciones escolares no basta con implementar propuestas externas; si bien son necesarias acciones de aprendizaje impulsadas desde otras instancias del sistema, éstas deberán dirigirse a los cursos de acción reales al interior de las propias instituciones. Es allí donde es posible y tiene sentido el aprendizaje de nuevas pautas de interacción académica orientadas al cambio. La estrategia es la participación directa de las comunidades en el desarrollo de proyectos institucionales. El mayor desafío para el PROMIN es convocar al diseño de estrategias institucionales de desarrollo fundadas en relaciones más horizontales, con una participación basada en la deliberación y la búsqueda de consensos en torno a los problemas de los diversos actores, considerándolos no como "asuntos entre personas", sino como asuntos institucionales. La institución y su gestión no son únicamente asunto de los equipos directivos, son asunto de todos los participantes en el proyecto educativo que la escuela contiene. En este sentido, nadie queda fuera de la "responsabilidad" de "rendir cuentas" por lo que en su interior sucede.

La complejidad de las instituciones y el desafío de aprender sobre las necesidades colectivas implica transitar de una cultura individualista hacia otra que tome en cuenta formas colaborativas de trabajo institucional. Esto supone trabajar en equipos, generar redes, pensar en conjunto, llegar a acuerdos. Requiere delegar tareas, escuchar distintas perspectivas sobre un mismo tema, en suma, reconocer a la diversidad como parte sustantiva de un proyecto común. El reto es generar una

racionalidad creativa que oriente la acción cotidiana, fundada en la definición de objetivos, el diseño de estrategias, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. En esta perspectiva, hay mucho que transformar en la educación normalista, no es suficiente con reformar los planes de estudio como una forma de beneficiar a los estudiantes, ni basta con actualizar a los docentes; también se debe actualizar a los directivos y a sus nociones de autoridad y, en consecuencia, su papel institucional. Se trata, pues, de un proceso complejo que requiere la máxima delicadeza y una dosis de paciencia y comprensión de los ritmos diversos que requiere el aprendizaje de nuevas pautas y nuevos significados.

En este punto, la heterogeneidad y la diversidad regional y nacional se convierten en un tema importante de reflexión en la implementación del programa, tal como lo ha mostrado esta primera emisión del PROMIN. Del mismo modo que las escuelas, consideradas como unidades de aprendizaje, son tocadas y trastocadas por los cambios externos e impulsadas a definir sus prioridades internas, los hacedores y gestores de la política se verán impulsados e incluso urgidos de sensibilizarse y aprender de la diversidad de los procesos de cambio. Una primera oportunidad, a un año de distancia del impulso inicial, es reconocer la heterogeneidad y pensar y operar la segunda y las subsecuentes emisiones del programa considerando este patrimonio.

1.1. Tres ámbitos de la implementación del programa: SEP Federal (Subsecretaría de Educación Básica y Normal y la Dirección General de Normatividad), las Secretarías de Educación en las distintas entidades federativas y las escuelas normales

Pensar a las escuelas normales como unidades complejas y partes sustantivas de un sistema más amplio, supone pensar sus vínculos con el entorno y con sistemas mayores y distantes, de los que forman parte. En lo inmediato, implica pensar sus relaciones con los niveles mismos de implementación de la política y no sólo del diseño del programa como tal, sino de su operación. Como toda aplicación, ya en el terreno de instrumentos de cambio, hay necesariamente riesgos de distorsión; entonces, el tema es prever umbrales de tolerancia a lo heterogéneo, pero no ignorarlo, intentando con ello que los riesgos no impidan el desarrollo de los objetivos transformadores que se persiguen y que coadyuven a la comprensión de la talla de los problemas, las estrategias para enfrentarlos y, con equidad, valorar diferencialmente los esfuerzos y logros. En el proceso de implementación participan tres instancias, cada una con su propia autonomía, pero necesariamente relacionadas en la operación de la política. Nos referiremos a ellas para apuntar sobre la

complejidad de la implementación y de su proceso de evaluación, para de esa manera encaminarnos a un breve apartado metodológico acerca de los procedimientos empleados para la construcción y el análisis de la información de esta fase, que se desarrollará más adelante. Durante las etapas de la evaluación del PROMIN hemos trabajado con información construida en tres ámbitos de operación del programa:

- Subsecretaría de Educación Básica.
  - Lo formalmente diseñado como objetivos y estrategias del PROMIN. Documentos oficiales y líneas de acción para la elaboración de instrumentos de gestión que definen lo solicitado por la SEP a las escuelas (misiones, diagnósticos, objetivos, estrategias, programas y proyectos).
  - Diseño de una estrategia de "competencia" formal: la evaluación y aprobación de proyectos.
- SEP Estatal y Dirección General de Normatividad.
  - Revisión, evaluación, aprobación de proyectos y asignación de recursos.
  - Operación de los recursos junto con las escuelas.
  - Seguimiento.
  - Balance de la primera fase del PROMIN.
- Las escuelas normales.
  - Los documentos correspondientes al PDI y al PAT.
  - Evaluación de la "distancia" entre lo solicitado por las instituciones al programa y lo autorizado.
  - Operación de los programas, proyectos y recursos autorizados.
  - Elemental diferenciación y clasificación de escuelas normales.

La vinculación entre estos tres ámbitos tiene, como contexto de referencia, los diversos programas de política educativa para reformar y fortalecer la educación normal en curso, como ya hemos señalado antes. Los tres participan del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales y en lo referente específicamente a este programa. Todos los funcionarios responsables del PROMIN en los estados y todas las escuelas participaron en los talleres, nacionales y estatales o institucionales. Sin embargo, son visibles los *grados diferenciados* de recepción y comprensión de los objetivos del programa, tanto en las escuelas como en los responsables de la educación normal y del PROMIN en las distintas entidades federativas. Así se aprecia en las diferencias entre los documentos elaborados por las escuelas y sus directivos y en los distintos procesos de evaluación y seguimiento del PROMIN a lo largo de este primer año de operación. ¿Por qué hay diferencias en la comprensión de los objetivos y en las calidades de los documentos?

Las explicaciones pueden ser de orden práctico, como los tiempos "ahorcados" y las ausencias por los periodos vacacionales, en fin, aspectos relacionados, en general, con los desfases temporales. No obstante la importancia real de estos factores, también es cierto que algunas instituciones muestran una mayor empatía y comprensión con los objetivos del programa, que otras. De tal manera que valdría la pena considerar otras variables para construir una explicación de las diferencias. Habría que considerar aspectos tales como la tradición de las escuelas, su ubicación geográfica, su complejidad, sus formas de autoridad y de interacciones entre las comunidades y el tipo de relación con sus entornos, entre otros muchos factores.

Habría que conocer a las escuelas por lo que han sido capaces de lograr en un determinado lapso de tiempo y reconocer las diferencias, quizás, para en un futuro próximo apoyar el desarrollo de distintas misiones y estrategias de desarrollo institucionales, acordes con las necesidades de las comunidades locales, aunque impulsadas en el marco de una normatividad común que sea capaz de reconocer la creatividad de las diferencias, lo que no significa reconocer como igual lo desigual en términos de logros y responsabilidades. Este aspecto toca un nudo político que amarra la vida magisterial y la formación normalista: el esfuerzo reciente por ejercer el federalismo en un entorno cultural socializado en el corporativismo como forma corriente de participación social y política. ¿Qué efectos puede tener esto en la "reorientación" de la formación magisterial? La diversidad es rica si logramos identificar las capacidades de las escuelas normales y si se impulsan estrategias generales para la coordinación de acciones dirigidas al logro de objetivos nacionales, pero de acuerdo con las capacidades de las entidades federativas y de sus municipios y, en consecuencia, de las capacidades de las escuelas normales.

1.2. Objetivos de la tercera etapa de evaluación del PROMIN

El objetivo general de esta tercera fase de evaluación del PROMIN es conocer el *impacto* del programa en las 49 escuelas normales visitadas, mismas que obtuvieron recursos durante la primera convocatoria correspondiente al año 2002. Entendemos por impacto, la distancia entre lo planteado como deseable por el programa a través de sus documentos oficiales y lo realizado por las instituciones durante este primer año de implementación del programa. En este proceso opera el supuesto de que el programa tiene la ventaja de formar parte de una política integral expresada en el PTFAEN, que involucra a todos los actores del subsistema de normales.

Se trata de una evaluación de carácter básico; es decir, fundada en la comparación entre los objetivos del programa y los procedimientos diseñados para tales

fines y los resultados logrados, considerando como una variable importante en esta evaluación, las condiciones de contexto con las cuales se operó el programa; nos referimos sobre todo a los tiempos desfasados para su implementación. Se trata de un trabajo que se basa en la observación a detalle de los Planes de Desarrollo Institucional (PDI) y de los Programas Anuales de Trabajo (PAT), así como de las modalidades de operación de los proyectos en las instituciones y de los apoyos de los funcionarios estatales encargados del programa. En suma, la intención es realizar un balance entre lo deseado por el PROMIN como instrumento de política pública y lo que fue posible lograr durante el primer año de su desarrollo, considerando la heterogeneidad organizativa de las escuelas normales a lo largo y ancho del país.

Los objetivos específicos de esta tercera etapa de evaluación del PROMIN son:

a) Conocer la comprensión de los objetivos del PROMIN a través de la contrastación y análisis de la coherencia entre los objetivos formalmente planteados en el documento oficial y cómo se elaboraron y presentaron el PDI y el PAT para su evaluación y si fueron considerados como los documentos oficiales para la primera emisión del programa.

b) Conocer a detalle los proyectos institucionales y la planeación para su realización, a través de la contrastación entre los proyectos propuestos y los montos solicitados con los resultados de la evaluación (formato 6).

c) Conocimiento y caracterización de los procesos de implementación del programa, durante esta tercera fase, en el contexto de los desfases temporales con los que operó. Es decir, evaluar los tiempos, formas y resultados:

- En que los recursos del programa fueron asignados.
- En que los recursos del programa fueron radicados.
- Las formas autorizadas o implementadas para su operación.
- Las dificultades para aplicar los recursos.
- Actividades de seguimiento, tanto internas a las escuelas, como estatales y federales.
- Logros.
- Percepción de los logros por parte de la comunidad y los distintos actores involucrados en la operación del programa.

d) Realización de un balance general del proceso de la primera emisión e implementación del PROMIN.

Este conjunto de objetivos guió la evaluación durante esta tercera etapa. A continuación describimos lo que hicimos y cómo lo realizamos. Es decir, los procedimientos seguidos para la construcción de información y las formas de análisis.

1.3. Nota metodológica

1.3.1. El proceso de construcción de los insumos para esta etapa de la evaluación consideró tres fases orientadas por objetivos generales y específicos (en el cuadro se resume el proceso).

Fases de trabajo para la tercera etapa de evaluación del PROMIN		
Primera fase Observación a detalle de los Planes de Desarrollo (PDI) y los Programas Anuales de Trabajo (PAT).	**Segunda fase** Trabajo de campo (entrevistas y observación).	**Tercera fase** Interpretación de la información de los PDI y los PAT en contrastación con las modalidades de operación del PROMIN.
Objetivo general ▪ Precisar, hasta donde nos sea posible, la formalidad con la que las escuelas normales respondieron a la demanda que les hizo la Dirección General de Normatividad a través de los lineamientos emitidos en relación con la elaboración de los instrumentos de gestión; y, con ello, guiar la observación detallada de los logros y procedimientos empleados en su desarrollo una vez que fueron asignados y radicados los recursos.	**Objetivos generales del trabajo de campo** ▪ Conocer a detalle el proceso de operación del PROMIN en cada una de las 49 escuelas visitadas, a la luz de la información preparada en la etapa previa. ▪ Conocer a detalle las formas de apoyo y seguimiento de los responsables del PROMIN en las distintas entidades federativas.	**Objetivos generales** ▪ Interpretación y análisis de la información producida durante las dos fases previas. ▪ Elaboración de informes y dictámenes clasificatorios para cada una de las 49 escuelas visitadas y para cada entidad.
Objetivos específicos ▪ Conocer lo planeado y programado por cada institución a través del PDI y del PAT en el marco del PROMIN, considerando lo que solicitó formalmente a las instituciones la Dirección General de Normatividad. ▪ Conocer la relación entre el PDI y los programas específicos del PAT. ▪ Conocer las estrategias de implementación y seguimiento de acciones planeadas.	**Objetivos específicos del trabajo de campo** ▪ Conocer a detalle el proceso de "radicación de los recursos" y las condiciones de aplicación a las actividades planeadas. ▪ Describir detalladamente la operación de las actividades planeadas: tiempos, dificultades prácticas, administrativas, académicas, políticas. ▪ Observar las "transformaciones" de la planta física o infraestructura: construcciones, instalaciones eléctricas, hidráulicas, mobiliario, acervos bibliográficos, etcétera.	**Objetivos específicos** ▪ Conocer la opinión de los distintos actores institucionales sobre las dimensiones del programa una vez operada su primera emisión. ▪ Integración de la información producida en las dos fases de trabajo previo. ▪ Interpretación de los logros a partir de tres formas de recepción del programa: gestión orgánica, con capacidad de transformación. Gestión institucional, con capacidad de desarrollarse orgánicamente. Gestión de proyectos escolares, bajo la conducción de las autoridades educativas. ▪ Elaboración de una clasificación de acuerdo con lo logrado durante esta primera etapa de operación del PROMIN.

Tareas y productos	Tareas y productos	Tareas y productos
▪ Retomando los planteamientos formales expuestos en los documentos oficiales del PROMIN y los informes previos de la evaluación, elaboramos dos matrices de captura de información. Una con las dimensiones planteadas por el PROMIN para la elaboración del PDI, tales como misiones, diagnósticos, objetivos, estrategias, programas, responsables, acciones concretas, recursos, justificaciones y formas de seguimiento. Otra con las dimensiones específicas para el PAT. ▪ Con esta información elaboramos un cuadro comparativo de proyectos propuestos y montos solicitados y proyectos aprobados y montos asignados, para conocer sobre rubros planeados y la prioridad que las instituciones dieron a sus propuestas, así como la recepción que los evaluadores hicieron de los documentos. ▪ Realizamos una contrastación de estos factores, para hacer visible la distancia entre lo deseado formalmente por el programa y la capacidad de las instituciones para "hacer suya" la propuesta de planeación de la gestión planteada por el programa. Asignación de instituciones a los investigadores involucrados y elaboración de cuadros-resumen de los PDI y PAT. ▪ Elaboración de guías de entrevistas y de observación. ▪ Selección y capacitación de ayudantes para el trabajo de campo, empleando los cuadros antes mencionados para conocer sobre la planeación aprobada y los procesos y resultados finales de operación de los planes de gestión institucionales. Es decir, conocer los PDI y PAT, así como el Formato 6 de la evaluación estatal. ▪ Elaboración de un cuadro, para cada institución, de los proyectos, rubros y montos solicitados y asignados, para poder realizar las entrevistas considerando la especificidad de cada institución.	▪ Visita a las escuelas en dos periodos, durante el mes de junio, para entrevistar a directivos, responsables de proyectos, profesores y estudiantes, y observar las instalaciones de las escuelas visitadas. ▪ Los rubros cubiertos fueron: las dificultades para operar los recursos asignados, los proyectos, las formas de seguimiento, las ventajas de contar con estos instrumentos de gestión, los beneficios para la vida académica, las molestias por las obras, los beneficios en conjunto del proceso abierto por el PROMIN. ▪ Observación de las instalaciones guiados por la información de los proyectos aprobados. ▪ Realización de entrevistas. ▪ Observación de las instalaciones. ▪ Elaboración de informes de trabajo de campo para cada escuela visitada.	▪ Elaboración de informes y dictámenes finales por institución. ▪ Análisis de los informes y dictámenes. ▪ Elaboración de una tipología de modelos de gestión reconocidos a partir de los criterios antes descritos. ▪ Elaboración del informe final de la tercera etapa de evaluación del PROMIN.

1.4. Estructura del documento

Con estos procedimientos arribamos al informe de la tercera etapa de evaluación del PROMIN que contiene cinco apartados. El primero corresponde a la presente introducción y pretende ubicar al PROMIN dentro de una política más amplia (PTFAEN). Desde allí, buscamos comprender sus objetivos, estrategias y logros. La introducción también plantea el tema de la heterogeneidad del sistema normalista como elemento básico para operar las políticas transformadoras y participativas, y la complejidad y las dificultades de sus estrategias de implementación. Desarrolla los distintos ámbitos o instancias de operación del programa y los procedimientos metodológicos seguidos para realizar esta tercera etapa de evaluación del PROMIN.

El segundo apartado da cuenta de la heterogeneidad en las formas organizativas de las escuelas normales a la luz del análisis detallado de los PDI y PAT producidos en la primera convocatoria del programa.

El tercero se refiere a la capacidad diferencial de las escuelas normales para comprender la necesidad de modernizar sus procesos de gestión.

El cuarto apartado presenta una tipología de las escuelas normales de acuerdo con su capacidad de planear y priorizar proyectos y definir el corto, mediano y largo plazos institucionales.

El quinto segmento aporta las conclusiones y recomendaciones que hacemos en nuestro carácter de evaluadores externos del PROMIN, una vez concluido el primer año de operación del programa.

Durante el proceso de investigación, como hemos expuesto en la nota metodológica, se produjo información vasta, misma que fundamentó la elaboración de reportes de trabajo de campo que dan cuenta de 160 entrevistas aproximadamente, que fueron realizadas en 49 escuelas; 49 informes, uno por cada una de las instituciones, y sus correspondientes dictámenes clasificatorios, y 9 informes de sendas entidades federativas. Son documentos de investigación cuyo contenido consideramos hasta cierto punto confidencial, dado que en ellos se vierten opiniones de diverso orden y no se solicitó autorización a los entrevistados para publicarlas.

2. De la diversidad de formas organizativas "reales" de las escuelas normales, que subyacen a la centralidad de los proyectos de reforma y transformación actualmente en curso en la educación normal

2.1. Introducción

El diseño del PROMIN y las estrategias nacional y estatales para implementarlo respondieron a una lógica aplicable a toda escuela normal pública, con la intención y pretensión de fortalecer la gestión institucional y mejorar la infraestructura física de todas y cada una de ellas. Se esperaba que en la primera aplicación del PROMIN las escuelas elaboraran con un mínimo de calidad sus Planes de Desarrollo Institucional (PDI) y sus Programas Anuales de Trabajo (PAT), para que se les asignaran recursos mediante una evaluación realizada por una comisión estatal de dictaminación a través de una escala de mínimos y máximos desiguales. Desde nuestro punto de vista las diferencias son benéficas para el subsistema, representan modalidades enclavadas en un entorno social, demográfico y territorial diverso como lo es el país; las instituciones tienen fines formativos específicos y complementarios entre ellas, tienen "sagas organizacionales"[1] diferentes, tienen problemas particulares y propios de su organización y entorno escolar. Por todo ello, y para decirlo de manera coloquial, a pesar de estar sometidas a un estímulo externo semejante, los resultados de sus PDI y sus PAT no sólo son diferentes sino desiguales en su calidad.

En este apartado damos cuenta, brevemente, de la diversidad encontrada en las escuelas normales a partir de la formulación de tres preguntas:

[1] Por "saga organizacional" se entiende el conjunto de tradiciones, creencias y hazañas que han cultivado las organizaciones y que constituyen parte de su identidad. No surge de un momento a otro sino se cultiva a lo largo de muchos años y, por lo mismo, no puede ser modificada por decretos o modas y sólo después de un largo periodo de una actitud consciente puede ser relegada al pasado: Clark Burton (1991), "The Organizational Saga en Higher Education", en Marvin W. Peterson (ed.), *Organization and Governance in Higher Education*, EUA, ASHE Reader Series.

a) ¿Hay coherencia entre los documentos correspondientes a los PDI y los PAT elaborados por la institución con los "criterios para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN", elaborados por la Dirección General de Normatividad?

b) ¿Los proyectos para los cuales se solicitó apoyo del PROMIN son prioritarios dentro del PDI institucional? ¿Cómo se piensa llevar a cabo los proyectos que no fueron financiados? ¿Cuál es su lugar dentro de la planeación institucional?

c) ¿Es reconocible, o no, en el PDI una noción de largo plazo? ¿Cuáles son los argumentos institucionales para ese reconocimiento o desconocimiento?

Para responder a estas interrogantes se revisaron detalladamente los PDI y los PAT de cada institución seleccionada en la muestra diseñada junto con la DGN para la segunda etapa,[2] pero teniendo en cuenta y conociendo los proyectos y los montos con los que fueron apoyados,[3] por un lado, y por otro se contó con información proporcionada por algunos de los directivos quienes dieron su opinión respecto al futuro institucional.[4]

Contamos con una descripción específica que responde a estas preguntas para cada una de las 49 escuelas normales visitadas y una apreciación general para cada una de las nueve entidades federativas donde aquéllas se encuentran. En este apartado no se repetirá lo que ya se presenta para cada escuela, sino que se hará una descripción integral y comprensiva que pretende dar cuenta de la reacción de las escuelas a la iniciativa del PROMIN, a partir de su forma organizativa.

Antes de entrar en la descripción consideramos conveniente hacer algunas observaciones generales para ubicar el contenido de este apartado:

- Partimos de dos tipos de información: una documental, los PDI, los PAT y la asignación formal de los recursos (formato 6), a partir de la cual se puede hacer un juicio sobre la coherencia entre estos diferentes documentos; la otra incluye las opiniones de los directores, quienes, en algunos casos, ofrecieron documentación adicional para confirmarla, o con su apreciación, con su manera de ver la cosas, independientemente de si sea veraz

[2] En la segunda etapa, como se recordará, también se analizó el proceso de elaboración del PDI y del PAT, pero en esa oportunidad, a diferencia de la actual, se consideraron el total de escuelas normales públicas que participaron en el PROMIN y el proceso se hizo con base en técnicas cuantitativas y no cualitativas, como ahora es el caso. Sin embargo, a pesar de la diferente técnica, se llega a algunos resultados que se confirman y a otros que se complementan y enriquecen.

[3] En la entrega del reporte "Evaluación de las primeras acciones de instrumentación del PROMIN", se desconocía cuáles fueron los proyectos aprobados y las cantidades asignadas.

[4] En el apartado metodológico se explica cómo se captó y procesó esta información.

o no; se trata entonces de "percepciones" de estos actores que, sin reparar en su certeza, se considera importante conocerlas, pues es un elemento que juega, a favor o en contra, de la implementación del PROMIN.

- La descripción es de tipo general, no se busca dar respuestas representativas de las escuelas normales en torno a algún aspecto[5] sino de mostrar la diversidad de situaciones y las múltiples formas de respuesta a un mismo estímulo en el contexto de lo que se concibe como gestión en las escuelas. Se piensa que esta manera de proceder puede brindar elementos para diseñar estrategias diferenciadas acordes con las características de una institución o de un grupo de ellas.
- Es posible, y es lo más probable, que algunas de las observaciones que se hacen en este documento ya hayan sido subsanadas por las instancias responsables (la DGN, los Comités Estatales o las propias instituciones) y que, por lo tanto, se puedan considerar no pertinentes. Sin embargo, habrá que tomar en cuenta que este informe considera únicamente la primera aplicación del PROMIN, cuya ejecución se empalma con la formulación de su segundo año, notablemente redefinido. Pensamos que las observaciones son pertinentes en la evaluación de la aplicación del PROMIN en su primer año y que algunas de ellas podrán considerarse para aplicaciones futuras.

2.2. Consideraciones generales para el conjunto de las escuelas normales

La observación de las 49 escuelas normales ofrece pistas analíticas que las trascienden, pero que también las incluyen en el sentido de que pueden encontrarse en esa situación a la vuelta de otras aplicaciones del PROMIN. Su consideración puede ofrecer elementos para mejorar el programa.

Los componentes del PROMIN, ¿rígidos o sugerentes? La revisión de los PDI y los PAT de las escuelas y la visita en dos ocasiones a cada una brindó la oportunidad de apreciar la riqueza de la diversidad, el apremio por mejorar aspectos básicos de su infraestructura en la mayor parte de ellas y también constatar algunas de las limitaciones que se encontraron en la forma de plantear, por un lado, cómo debiera formularse el PROMIN y, por otro, en cómo lo captaron los directores. En efecto,

[5] No se pretende cuantificar en cuántas escuelas hay congruencia entre PDI y PAT, en cuántas es mediana la congruencia y en cuántas es nula. Este tipo de resultados ya se presentaron en el anterior reporte a partir de la información con la que se contaba cuando se elaboró.

para algunos problemas de la escuela no se encontró la forma adecuada de expresarlos dentro de los componentes del PDI y del PAT y mucho menos la manera de proponer una posible respuesta o solución; por ejemplo: el desencuentro del director y de un grupo de una escuela respecto a la autoridad estatal; un director maniatado por un grupo de profesores o por los alumnos; la desconfianza ante la ejecución de un nuevo programa, como el PROMIN, o el reconocimiento de un director y su cuerpo directivo de no tener capacidad para formular su PDI ni su PAT, etcétera. Asimismo, se detectan problemas que, desde el punto de vista de la escuela, es prioritario atender, pero que no "encajan" en los rubros del PROMIN y, por lo tanto, no se les puede brindar atención y mucho menos recursos (por ejemplo: pocos profesores de carrera, demasiados interinatos, muchos profesores por horas, ausencia de locales propios, conflictos sindicales, ausencia de espacio propio para la escuela, conflictos estudiantiles, etcétera).

El PROMIN comprende una parte de la complejidad escolar, pero tal como actualmente está diseñado no brinda espacio para que la escuela pueda ventilar públicamente todos o al menos sus problemas más importantes. Cabe señalar que tiene la ventaja que su estructuración actual brinda una plataforma mínima para que toda escuela inicie o reafirme un proceso de planeación institucional.

Función trascendente del (la) director(a). En la mayor parte de las escuelas se aprecia que en este momento de arranque del PROMIN la responsabilidad de impulsar o bien de retrasar o entorpecer su puesta en marcha recae en el director, y en un pequeño grupo cercano a él. Es notorio el cambio de un gran grupo de directores que tenían muchos años en el puesto, que han sido removidos (se desconoce con qué grado de conflicto y si es parte de una estrategia estatal o nacional para impulsar el PROMIN, porque algunos ya tenían décadas en su puesto) a los cuales les sucede un(a) director(a) joven que comulga con las ideas del programa. Es particularmente notoria esta situación en los estados de Puebla y Veracruz; en contraste, en Chiapas se nota una dificultad para incorporar el PROMIN a la vida institucional en la mayor parte de las escuelas y no se aprecian esos cambios. Parece que se impulsan y se encuentran formas para remover a directores que han permanecido en algunos casos por décadas en sus puestos y se abren espacios a nuevas generaciones, pero desafortunadamente no es así en todas las entidades federativas.

Las bondades del manejo institucional de los recursos del PROMIN. Se pueden encontrar diversas formas de administrar y ejercer los recursos del PROMIN en las distintas entidades federativas. Es posible constatar que un manejo centralizado del recurso quizá sea muy eficaz o ineficaz e incluso combinado. En cambio es evidente que casi todas las escuelas que administraron en forma autónoma su recurso PROMIN lo hicieron de manera responsable, realizaron las obras en poco

tiempo, utilizaron mano de obra local y las obras fueron terminadas en el tiempo indicado y sin quejas por su calidad.

El peso del PDI y del PAT en la asignación de los recursos PROMIN. En las reglas de operación del PROMIN se distribuye el monto del programa entre los estados en función de dos factores: el número de alumnos, con un peso de 70%, y el número de programas, con un peso de 30%. Cabía la sospecha de que al interior de los estados se hubiera seguido un criterio semejante para la distribución del recurso entre cada escuela normal, que si bien atiende un poco a la complejidad institucional, habría convertido al PDI y al PAT en algo inútil, decorativo y engorroso, pues se sabría de antemano cuánto le tocaría a cada una. No se encontró, al menos en la mayor parte de las escuelas visitadas, que el criterio de la matrícula y de los programas hubiera sido el factor decisivo para asignar el monto de los recursos, lo cual da pie para pensar positivamente que, efectivamente, los Comités Dictaminadores Estatales tomaron en cuenta la calidad del PDI y del PAT y el cumplimiento de los diversos componentes de cada uno, indicados en los *Criterios para la dictaminación…*, uno de los cuales es tomar en cuenta la complejidad institucional.

Incompatibilidad del calendario PROMIN con el calendario escolar. En casi todas las escuelas normales visitadas se recibió la observación (queja), ya anotada desde el anterior reporte, de que los tiempos de formulación, ejecución y comprobación de gastos del PROMIN están determinados por dos calendarios que dificultan precisamente que se puedan planear, ejecutar y comprobar gastos de acuerdo con un plan y programa de trabajo. Se supone que un Programa Anual de Trabajo se elabora para desarrollarlo precisamente a lo largo de un año, sin embargo, se tiene que ejecutar en un trimestre o en un bimestre: el recurso se aprueba en los últimos meses del año, se entrega en el penúltimo mes y se debe comprobar a más tardar un mes después. Esta situación ha molestado a la mayor parte de las escuelas. La extemporaneidad encarece las obras (las cotizaciones pierden vigencia), se realizan con premura y se elevan los riesgos.

Pero no sólo es extemporánea la ejecución, también la formulación. En su primera aplicación, se pidió la elaboración del PDI y PAT precisamente en el momento de una fuerte actividad académica de fin de cursos que restó tiempo, interés y posibilidad de convocar e incorporar a más profesores y alumnos en el proceso. Para algunas de las actividades académicas se presentó el problema adicional de que se tenía que realizar y/o justificar la contratación de profesores visitantes cuando no era oportuno y, ante la urgencia administrativa de comprobar un gasto, se orilló a cometer faltas administrativas.

La dificultad de la planeación a largo plazo. En la mayor parte de las escuelas se advirtió el problema de la ausencia de la planeación a largo plazo, entendido éste como el año 2006. Tanto los PDI como los PAT se pensaron para un plazo más

corto, para la atención de las necesidades más urgentes y con la intención de resolverlas lo más pronto posible. Una posible explicación (o al menos un factor que puede ser tomado en cuenta) a esta ausencia de planeación a largo plazo es la necesidad de que la escuela sepa o tenga idea de qué se espera de ella en el ámbito estatal. El PFTAEN y el PROMIN son parte de la estrategia federal, ahora se cuenta con los PDI, pero hace falta que los estados planeen el desarrollo de las escuelas normales de su estado. Esta visión estatal, tal vez inviable hace pocos años, ahora se vuelve imprescindible para planear el desarrollo del conjunto de las escuelas normales en una perspectiva más amplia que la de la propia institución, pues éstas no son autónomas para planear su propio desarrollo, responden a un proyecto estatal y nacional.

Y para algunas otras normales coadyuvaría una perspectiva nacional. Por ejemplo, ¿cuál es el diagnóstico de las escuelas normales *rurales* del país? No es el problema de una normal en particular, es el de la concepción de ese tipo de escuelas. No es conveniente dejarlas en la penuria cuando son necesarias para el país, ni tampoco dilapidar recursos en ellas cuando ya no cumplen una función social. Sin una posición explícita en el nivel de la federación, es difícil y poco creíble que un programa de política pública, como el PROMIN, pueda incidir a fondo en la modificación y transformación de algunas características de este tipo de instituciones.

En la falta de planeación a largo plazo también influye el hecho de que los programas de trabajo estén restringidos a efectuarse en un año, so pena de perder los recursos. No se pueden comprometer recursos a plazos mayores y esto mete ruido en una planeación en un horizonte más amplio.

La emergencia de las carencias y la poca utilidad de la planeación. El objetivo general del PROMIN es "contribuir a 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 de las escuelas normales públicas…". Algunas escuelas expresaron con vehemencia que sus carencias eran tales que no se necesitaba de ningún PDI ni mucho menos de un PAT para darse cuenta de las necesidades urgentes de adaptaciones en la escuela. A pesar del esfuerzo de la línea de rehabilitación del PTFAEN, en muchos casos es tal el grado de rezago en el mantenimiento de instalaciones básicas, que la elaboración de un plan y programas, que además no pueden atender todas las necesidades de la escuela, sólo resta tiempo para atender, precisamente, esas carencias. El plan debería plantearse después de haber resuelto esas necesidades básicas.

Las dificultades de la agrupación. La situación de cada una de las escuelas las convierte en únicas y es difícil encontrar patrones de comportamiento para grupos que puedan ser homogéneos o al menos muy parecidos. Un primer grupo podrían ser las escuelas normales rurales, pero encontramos que no responden a

un solo patrón; hay las muy conflictivas y también están las muy pacíficas; se encuentran algunas que hacen un uso provechoso, y en beneficio de lo académico, del patrimonio territorial con el que cuentan, mientras otras mantienen todo ese terreno ocioso; lo que llama la atención es que unas y otras no lo ven como oportunidad o como problema y, en consecuencia, no formulan proyectos específicos para aprovecharlo. Un grupo más podrían ser las beneméritas y centenarias escuelas normales ubicadas en las capitales de los estados, entre ellas encontramos unas que tienen un reconocimiento en el estado, pero a otras les fue rechazado su PDI y su PAT por no cumplir con el puntaje mínimo. Lo mismo podría decirse de las escuelas experimentales, de los centros regionales, de las escolarizadas o semiescolarizadas, etcétera. En el documento anterior se propuso una tipología considerando algunas variables, pero en esta ocasión se construyó una tipología atendiendo al tipo de gestión de las escuelas que puede resultar de utilidad para las futuras tareas del PROMIN (se presentará más adelante).

En lo que se refiere exclusivamente a la administración de los recursos, sí se puede apreciar una diferenciación entre las entidades federativas.

2.3. Las diferencias de calidad de los documentos

Todas las escuelas normales visitadas obtuvieron recursos del PROMIN. Esto supone, entonces, que sus PDI y PAT fueron aprobados por los Comités Dictaminadores Estatales y por ello se les asignaron recursos.[6] Es decir, su plan y programa alcanzaron al menos 21 puntos, lo que significa un cumplimiento muy apegado a los criterios de la DGN. A pesar de esta calificación relativamente alta para todas, en una revisión cuidadosa de los documentos y por el análisis de las entrevistas a directores, responsables de los proyectos, profesores y estudiantes, se encuentra que buena parte de las instituciones estuvieron lejos de satisfacer, en esta primera etapa, los requerimientos fundamentales de la DGN.

[6] De acuerdo con el procedimiento de asignación de recursos, cada escuela normal debió alcanzar al menos 21 puntos de 26 posibles. "El puntaje máximo del PDI es de 16 puntos (dos puntos máximo para cada uno de los componentes del PDI, a saber: *1*. Explicitar la tarea fundamental de la escuela normal; *2*. Incluir el diagnóstico de la situación actual de la escuela normal respecto a los resultados educativos; *3*. Fundamentar los objetivos y metas en el diagnóstico de la situación actual y en las prioridades educativas que establezca la escuela normal; *4*. Establecer periodos de corto, mediano y largo plazos para alcanzar los objetivos y las metas planteados; *5*. Plantear 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*. Incluir programas, proyectos y/o acciones congruentes con las prioridades, objetivos y metas establecidas; *7*. Plantear estrategias de seguimiento y evaluación de los avances en los proyectos y acciones propuestas, y *8*. Indicar responsables de los programas, proyectos y/o accio-

También cabe señalar que tanto la concepción de un PDI, como de un PAT[7] es a tal grado exhaustiva y compleja que resultan ambiciosos aun para aquellas escuelas normales que cuentan con experiencia en planeación.

En consideración a estos dos propósitos, a continuación se enlistan algunos de los problemas más frecuentes detectados en las escuelas normales visitadas:

- **Problemas en los PDI y los PAT**. En las escuelas normales hay un grupo que intenta cumplir con esfuerzo e iniciativa los criterios de elaboración del PDI y del PAT, y se nota que se capta la intencionalidad del PROMIN. En otro grupo se advierte la intención de cumplir un compromiso con la finalidad de obtener el recurso y, por último, hay un grupo en el que se percibe una confusión para formular el PDI y el PAT, e incluso para distinguirlos entre sí.

  La ausencia de un futuro institucional. Esta es una característica común en la mayor parte de las escuelas normales. A pesar de que este futuro es un tanto incierto, se aprecia un esfuerzo diferencial por irlo perfilando. Habría que considerar que sería muy difícil que en un primer intento de planeación a largo plazo las instituciones pudieran tener claro su futuro. Se irá definiendo paulatinamente, pero para ello se requiere, nos parece, una visión estatal, una cierta satisfacción de necesidades básicas y un clima interno que favorezca la cooperación y participación entre profesores, alumnos y directivos, tanto locales como estatales y federales.

---

nes). 10 puntos al PAT (dos para cada uno de los siguientes componentes: *1*. Incluir 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*. Especificar los proyectos, acciones y/o actividades a desarrollar detallando los periodos de realización y los responsables; *3*. Detallar los recursos [humanos, materiales y económicos] para el desarrollo de las actividades derivadas de cada proyecto, incluyendo los que requieren y con los que cuenta la escuela normal; *4*. Desglosar las acciones específicas por proyecto programado y estimar los costos que implica dicha acción o actividad, y *5*. Incluir formas y momentos para el seguimiento y la evaluación de los proyectos y actividades" (DGN-SEP [2002], *Criterios para la dictaminación, selección y asignación de los recursos del PROMIN*, México, pp, 20-24).

[7] "El Plan de Desarrollo Institucional es un instrumento mediante el cual la escuela normal orienta y organiza su actividad para el logro de los propósitos educativos: la formación inicial de los futuros docentes de la educación básica… representa un ejercicio intencionado que perfila con claridad y realismo, una visión a futuro que se pretende alcanzar con la participación comprometida y la articulación de las acciones profesionales de todos los integrantes de la institución. El Programa Anual de Trabajo es un instrumento de programación y ejecución del PDI en el que se precisan las metas, se ordenan y articulan entre sí las acciones y/o actividades específicas para ser realizadas por la escuela normal en el corto plazo, de modo que permitan lograr los objetivos y el desarrollo de los programas y proyectos establecidos en el PDI… es el principal referente para organizar y verificar la realización de las acciones, de tal manera que proporciona información útil para la evaluación interna del PDI y para la elaboración de los informes técnicos y financieros que la escuela normal presentará a la autoridad educativa estatal, de conformidad con las reglas de operación del PROMIN" (*op. cit.*, pp. 6 y 9).

La no correspondencia entre proyectos y problemas. En muchas de las escuelas se identifican bien los problemas, sin embargo, los proyectos específicos no tienen una relación para atender o contribuir a resolver los problemas detectados. Tal vez la siguiente frase exprese mejor esta situación: "Es notable la capacidad de los directivos para identificar las dificultades y, a la vez, se expresa la imposibilidad de decidir qué hacer, a quién convocar para resolver los problemas diagnosticados". De la misma manera, los tiempos para realizar las actividades, los responsables de cada programa y los mecanismos de control y seguimiento de su ejecución están ausentes o incompletos en un buen número de instituciones.

Se privilegian las acciones a corto plazo, las referidas a las necesidades inmediatas y urgentes de las escuelas, en detrimento de una visión a un plazo mayor del siguiente año. Da la impresión de que todas las carencias se pretenden resolver en el primer año, no se jerarquizan las actividades. Esta inmediatez resulta, en muchos casos, de la ingente necesidad de resolver cuestiones básicas para mejorar la convivencia humana.

Asociado al problema anterior, en varias instituciones se tiende a presentar, como proyectos, acciones de la vida cotidiana, se tiende a la resolución de situaciones específicas en lugar de ubicarlas en un proyecto de más largo aliento.

- **Problemas detectados por los directores de las escuelas**. Como se señaló, en la primera aplicación del PROMIN los directores jugaron un papel trascendente en su formulación y ejecución. Los cambios de directores en gran parte de las escuelas, particularmente en algunos de los estados (Veracruz y Puebla, por ejemplo), parecen confirmar esta apreciación. Juegan un papel importante y lo hacen de diferente manera: unos asumen la defensa y tratan de convencer a sus comunidades de los objetivos del PROMIN; otros lo intentan, pero reconocen su falta de competencia académica y administrativa para conducir el proceso y frecuentemente se apoyan en su subdirección académica; también hay directores que dudan y hacen dudar a sus comunidades de la trascendencia del programa, muestran escepticismo respecto a sus resultados, se escudan en una supuesta falta de direccionalidad estatal y federal para hacer su trabajo: "No me explicaron bien lo que tenía que hacer y luego me exigen que lo haga bien. Si ellos me hubieran explicado bien, nosotros lo haríamos bien".

  Algunos directores expresan que los lineamientos emitidos por la DGN, transmitidos en los talleres estatales y expresados en los *Criterios*..., se constituyeron en un marco muy acotado que no les permitió plantear adecuadamente "los problemas" de su institución, que se sintieron limitados.

Hay otros asuntos que tienen que ver con las diferentes condiciones institucionales para formular el programa, que reconocen y apuntan los directores. Por ejemplo: la falta de profesores de tiempo completo y la abundancia de interinatos, la falta de espacio propio, la insuficiente consideración al rezago histórico en la infraestructura, las altas cargas de trabajo de los profesores que dificultan la dedicación a la planeación institucional, la inexperiencia en el trabajo colegiado, los problemas políticos del momento.

Todas las escuelas normales obtuvieron una puntuación de 8.1, por lo menos (21 de 26 puntos posibles), para acceder a los recursos del PROMIN. En ocasiones es difícil reconocer y/o justificar la calificación mínima en algunas escuelas, en las cuales se observa una distancia grande entre lo que pretende el programa y este primer ejercicio de planeación. Del 8.1 al 10 hay una amplia gama para ubicar la diferente calidad de los esfuerzos de planeación y programación anual de este primer año de aplicación del PROMIN.

2.4. La diversidad de la implementación del programa (tiempos y formas)

La implementación del programa sufrió retrasos que se fueron acumulando a lo largo del proceso. En el segundo informe se documentó extensamente el retraso en las diferentes fases del programa, desde la expedición de los criterios, los procesos de formación y la capacitación del personal, la formulación de planes y programas por parte de las escuelas en un tiempo difícil como fue el final del ciclo escolar 2001-2002, la demora en los procesos de dictaminación y por último la aprobación de determinados proyectos y/o acciones y la asignación de recursos a los estados por parte de la DGN y de los estados a cada una de las escuelas normales. Este alargamiento no planeado del proceso tuvo diferentes impactos en las escuelas, en dos rubros bien diferenciados: el de obras y mantenimiento, y el de actividades de superación académica para profesores y estudiantes.

En cuanto al rubro de obras, los problemas más reiterados y destacados por los directores son los siguientes:

La elevación de los costos de las obras, pues su realización en un tiempo posterior al planeado obligó a realizar nuevas cotizaciones en tiempos difíciles, los meses de noviembre y diciembre, y la premura para realizar las obras en un tiempo propicio, las vacaciones del mes de diciembre del 2002, pero con la necesidad de comprobar todos los gastos en un periodo muy corto.

Las reglas administrativas para la comprobación de los gastos no fueron claras desde un principio, se fueron modificando e introdujeron un nuevo nivel de complejidad para la operación del programa.

En la muestra de los estados se pueden encontrar patrones diferentes para la administración de los gastos de infraestructura. Algunos lo centralizaron, como Puebla, México y Jalisco, pero con resultados muy diferentes. En una entidad las obras se realizaron en tiempo, forma y con buena calidad; en otra, las obras se realizaron, pero no todas fueron de buena calidad, y en otra más las obras ni siquiera se habían iniciado en junio, ¡por lo menos seis meses después de la asignación del presupuesto!

La mayoría de los estados optó por una administración desconcentrada en favor de las escuelas normales: administraron el presupuesto con la debida comprobación de gastos, contrataron a compañías de la región, supervisaron las obras y en ocasiones hasta ahorraron. En general se aprecia, como se mencionó anteriormente, que esta forma de ejercicio presupuestal ha resultado ser el más adecuado, pues la propia escuela, es decir sus directivos, están pendientes de que la obra se realice con calidad, oportunidad, al mejor precio y con el control financiero del estado. Hay un involucramiento, una participación y una responsabilidad institucional en la aplicación del recurso que, con la supervisión y control administrativo estatal, disminuyen las posibilidades de mal uso; al menos en esta experiencia, tales casos fueron mínimos. La confianza en la capacidad administrativa y responsabilidad de los directivos de la escuela para administrar cabalmente un recurso público parece ser un camino promisorio para el PROMIN.

El hecho de que la administración haya corrido a cargo de las escuelas no quiere decir que no se presentaron problemas: los hubo y principalmente fueron de carácter contable y temporal, pero con una adecuada capacitación a personal de la escuela y una administración más flexible en cuanto a los tiempos, pueden ser superados. Cabe señalar que sólo una directora de escuela, de uno de los tres estados centralizadores, justificó esta otra forma de administración: "así no tenemos problemas, el estado se hace cargo de la obra y no tenemos que comprobar nada".

Los proyectos referidos a las actividades académicas tuvieron más problemas, aun cuando el recurso fue administrado por las propias escuelas. Se tenían que ejecutar las actividades académicas planeadas a lo largo de un año, en escasos tres meses o menos. En este caso, los criterios administrativos de manejo del presupuesto se impusieron sobre la lógica académica, primero habría que cubrir los trámites administrativos, aunque se tuvieran que hacer algunas adecuaciones un tanto impropias (por ejemplo, expedir recibos a personas que no dieron la conferencia o el curso, presentar facturas por trabajos aún no realizados, entre otros).

Un aspecto que surgió, en cuanto a la administración del recurso, fue la diferencia en tiempos en que las escuelas dicen que lo recibieron: algunas en noviembre, otras en diciembre y otras hasta enero (Chiapas), y en diferentes proporciones. Se desconoce a qué se debió esa diferencia en el tiempo de asignación, pero lo que sí se pudo constatar es que tuvo repercusiones no sólo académicas sino también de credibilidad y confianza en el PROMIN.

En cuanto al rubro de infraestructura se expresaron diferentes inquietudes: las escuelas que no tienen edificio propio sugieren que este aspecto se considere en futuras ediciones del PROMIN; otras escuelas proponen que se dé mayor atención al tipo de edificio en que están trabajando, ya sea por su antigüedad, por el tipo de servicio que ofrecen o por el deterioro visible debido al rezago acumulado en el mantenimiento.

También se manifiestan porque las obras de mantenimiento y/o rehabilitación sean apoyadas en su totalidad para que no se corra el riesgo de que queden inconclusas; cabe señalar que en pocos casos se presentó esta situación. Hay otras escuelas que manifiestan que sus necesidades prioritarias no fueron consideradas como tales por los comités dictaminadores y no saben cuál es la razón ni se les ha dado una explicación.

Un número considerable de escuelas presentaron en su Programa Anual de Trabajo un conjunto de actividades, principalmente académicas, para las que no solicitaron apoyo financiero del PROMIN, pero que estaban dispuestas a realizarlas con "recursos propios". Este tema llama la atención en al menos dos sentidos: primero el académico, se piensa que es conveniente que las escuelas presenten un Plan de Trabajo Institucional a realizar, que contemple un conjunto de actividades interrelacionadas, independientemente de que esas actividades sean consideradas en el PROMIN, esto parece una forma adecuada de que las instituciones planteen sus propias necesidades y se sirvan del programa para planear su institución. El segundo punto tiene que ver con los recursos propios, porque la mayor parte de las escuelas afirman contar con recursos propios de origen diverso (si bien el más frecuente son las "cuotas de inscripción de los alumnos", también hay ingresos de cafetería, de tienda, de expedición de constancias y credenciales, de venta de artículos de papelería, de aportación de los padres de familia, de renta de espacios institucionales, etcétera).

Tanto en la primera como en la segunda visita se obtuvo poca información documentada al respecto sobre monto, manejo, destino y rendición de cuentas. Parecería que las normas son internas a la institución, un tanto discrecionales, y que no existe una normatividad estatal o federal que regule mínimamente esa fuente de recursos adicionales que puede ser significativa para la institución o para algunos dentro de ella.

La generación de recursos propios, en la mayor parte de las escuelas normales, manifiesta la capacidad emprendedora de los directores para allegarse recursos adicionales y complementarios para la gestión escolar. Es una práctica que expresa una corresponsabilidad en la viabilidad institucional y es también una forma innovadora para atender carencias que no siempre se pueden de resolver con los recursos públicos. Lo que se sugiere es que esta fuente de recursos se declare y tenga una normatividad flexible, que dé certidumbre y transparencia a su manejo, pero que no vaya a operar en perjuicio del financiamiento federal y estatal que les corresponde a las escuelas.

Son relativamente pocas las instituciones que cuentan con alguna instancia de seguimiento y evaluación de la ejecución del PROMIN. Hay una vigilancia estricta sobre el manejo de los recursos, pero un tanto difusa en la calidad y pertinencia de las actividades académicas. La rendición de cuentas, en general, tiende a asimilarse a una situación contable de comprobación de gastos de acuerdo con ciertos criterios administrativos y se desdibuja la presentación de resultados y su impacto en la formación de los profesores a la comunidad y a la sociedad. Una escuela, por lo menos, aspira a certificar sus procesos administrativos (ISO 9000).

Se podría decir, de manera muy general, que un patrón que siguen las escuelas en su PDI es presentar los proyectos de infraestructura, rehabilitación, acondicionamiento y mejoramiento del equipo de cómputo a corto plazo; a mediano plazo los de fortalecimiento de la vida académica y a largo plazo los de la formación de docentes.

2.5. De la complejidad de la organización: localismo *vs.* centralismo

En las reglas y en los criterios de operación del PROMIN se advierte una tendencia clara hacia la desconcentración de la administración del programa del gobierno federal a las autoridades estatales. Esto se expresa en que las principales competencias académicas corresponden a la entidad federativa: la evaluación de los PDI y los PAT y la asignación del recurso. La federación se reserva la expedición de la norma y la supervisión, pero la ejecución y evaluación recaen, formalmente, en la entidad federativa. La observación de cómo los estados han operado el PROMIN no muestra ventajas en todos los casos. Hay sombras y luces. Siempre está presente la posibilidad de que la centralización tradicional de la federación se desplace, con sus virtudes y defectos, a las capitales de los estados y éstas reproduzcan, en una escala menor, un centralismo agobiante y asfixiante. Parece haber un consenso más o menos amplio en apostar por la desconcentración de funciones a favor de los estados y municipios. En el caso de las escuelas normales públicas podría ensa-

yarse una política diferenciada en función de la condición y situación de la entidad federativa y de sus escuelas normales. En las entrevistas se pudieron observar diferentes formas de operación del papel que juegan las autoridades estatales, por ejemplo, *a)* una acción coordinada que apoya el desarrollo de las escuelas de la entidad, un cuerpo directivo estatal que goza de reconocimiento por su trabajo y aprecio por el apoyo que brinda; *b)* un cuerpo directivo estatal que brinda mayor atención, apoyo y hasta cierto favoritismo por una escuela de la entidad, la benemérita y centenaria, por sobre las otras, ello ha propiciado un cierto clima de no cooperación e incluso de conflicto de las escuelas con la coordinación central, y *c)* un cuerpo directivo estatal que encabeza un recelo y cierta animadversión hacia las instancias federales y que, al mismo tiempo, no realiza una coordinación efectiva de las propias escuelas de la entidad.

El programa ha impactado de manera diferenciada a cada estado y a cada escuela. Ha propiciado e impulsado una dinámica transformadora en los estados y en las escuelas, pero no siempre se corresponde con su propia lógica de desarrollo. La mayoría de los directivos de las instituciones reconocen que el PROMIN representa una palanca que puede ser efectiva para la transformación de las escuelas normales y que ese proceso debe acompañarse también de un proceso transformador a nivel estatal y federal para remover obstáculos históricos y fuertemente arraigados en la educación normalista.[8] El reconocimiento de esos obstáculos, junto con la visión y el empuje particular de cada escuela, puede darle una nueva dinámica al PROMIN y al PTFAEN.

[8] En el segundo informe dábamos cuenta de algunos de esos obstáculos: *a)* la presencia y el papel del sindicato; *b)* la pérdida del sentido principal del desarrollo de las actividades magisteriales; *c)* el deterioro de las condiciones materiales y salariales; *d)* la normatividad limitada; *e)* la dirección centralista; *f)* la condición de aislamiento; *g)* algunos rasgos de la cultura política magisterial, y *h)* la ausencia de pautas claras en la instrumentación del programa.

3. De la capacidad de las escuelas normales para comprender la necesidad de la SEP, y la propia, de "modernizar" sus formas de gestión y su correspondiente evidencia empírica. El punto de vista de los actores

3.1. Introducción

La heterogeneidad propia de las formas organizativas de las escuelas normales que hemos mostrado en el anterior apartado, nos permitió observar ambientes diferenciados no sólo en lo que respecta a la recepción del PROMIN, sino en las distintas etapas de la evaluación. Para esta última etapa, nuestras visitas coincidieron con el cierre de los cursos en las escuelas, por lo que encontramos dinámicas internas que en algunos casos resultaron fructíferas (se logró entrevistar a todos los actores) y, en otros, no lo fue tanto (maestros y alumnos estaban en prácticas, por ejemplo, en algunas escuelas de Jalisco y Tamaulipas; en un caso el director no estuvo). No obstante estos pequeños inconvenientes, el trabajo de campo se efectuó en todas las escuelas y cabe observar que contamos con las mejores condiciones para su realización, porque tuvimos un gran apoyo de las autoridades de la SEP en los distintos estados.[9]

Esta visita se empalmó con la segunda emisión del programa, por lo que en muchas escuelas nos encontramos, en el momento de hacer las entrevistas, que las respuestas de los distintos actores involucrados en la elaboración del PDI y del PAT del año pasado denotaban una fuerte autocrítica de sus propios procesos de planeación a la luz de los cambios que estaban pensando introducir para este año.

Cabe señalar que la información recabada en esta tercera etapa de evaluación, en la que construimos la mirada de los distintos actores sobre cómo operó el

[9] La decisión de realizar las visitas durante el mes de junio y no antes tuvo en cuenta que en la mayoría de las instituciones, salvo en dos o tres estados, los recursos les llegaron los primeros días de enero, de tal manera que su aplicación (obras, conferencias, mantenimiento de equipos) se realizó durante los cuatro meses siguientes. La disyuntiva era viajar y no ver concluidos los trabajos o viajar una vez que se habían concluido los trabajos. A pesar de los inconvenientes decidimos la segunda opción.

programa, tiene un rico contexto de interpretación que se ha venido construyendo con los distintos materiales producidos por este grupo de evaluadores en las dos etapas previas y con los de la tercera. Así, este apartado se construyó con información cualitativa derivada de tres fuentes: la primera son los reportes realizados por los evaluadores, que implican una interpretación de lo que las escuelas entregaron en sus PDI y sus PAT a la luz de lo que la DGN les solicitó; la segunda fuente son los reportes de trabajo de campo en los que se sistematizan las entrevistas a los distintos actores en las 49 escuelas normales visitadas el mes de junio; la tercera son los informes y dictámenes elaborados por los evaluadores para las 49 escuelas a partir de un análisis e interpretación de los documentos de planeación que entregaron y de las percepciones sobre la operación del programa derivadas de las entrevistas.

3.2. Consideraciones en torno a las dimensiones de observación

El PROMIN está impulsando un nuevo tipo de gestión institucional que tiene como herramientas centrales la planeación institucional y la evaluación. Uno de los rasgos deseables de este nuevo tipo de gestión será lograr una planeación participativa, como estrategia para organizar la actividad de la institución y promover el cambio con base en consensos alrededor de una definición colectiva de metas, estrategias y medios para alcanzar sus propósitos; es decir, hacer corresponsable a la comunidad en la gestión de la institución.

Siendo muy atentos a lo enunciado formalmente por el PROMIN se aprecia un cambio sustancial en el modo de concebir la gestión institucional y la participación de la comunidad en las tareas de planeación, por lo que, desde nuestro punto de vista, lo que nos parece interesante conocer es cómo hicieron operar esta nueva política en términos reales los distintos actores desde sus contextos institucionales. Para explorar el proceso consideramos cinco dimensiones: *la noción de corresponsabilidad y rendición de cuentas*; la apreciación de los actores respecto a las ventajas de contar con instrumentos de planeación (PDI y PAT); la percepción respecto a las molestias y ventajas que implicaron las obras; el impacto en la vida académica de estas formas de planeación institucional, y la percepción del logro general después de la primera emisión del PROMIN.

De la corresponsabilidad y la rendición de cuentas. Desde nuestra interpretación la corresponsabilidad implica una forma de participación de los distintos actores en la vida institucional, a los que se les convoca a partir de un diagnóstico para establecer estrategias en las que se les asigne un lugar dentro de la planeación. Dicha corresponsabilidad requiere estructuras horizontales de participación al inte-

rior de las escuelas. Es claro que esta nueva manera de plantear la gestión cuestiona el papel tradicional del director y de los subdirectores académico y administrativo, y plantea el reto de pasar de su enunciado formal a una transformación cultural que demanda al menos dos cosas: por un lado, que los directores sean coordinadores de actividades compartidas en estructuras organizativas menos jerárquicas y, por otro, que el resto de los actores asuman plena y libremente su compromiso en la participación. Visto así, la corresponsabilidad es el corazón de una política como la del PROMIN, porque la apuesta es lograr un cambio en las prácticas culturales de los miembros de las comunidades normalistas. A pesar de que este tipo de cambios son procesos complejos y lentos, el PROMIN es un buen comienzo. La evaluación que se está impulsando es vista como un balance comparativo entre lo planeado y lo realizado, y su papel es brindar a la escuela los elementos para comprender sus logros, aunado a la rendición de cuentas, entendida como el acto de dar a conocer a las distintas instancias involucradas en el proceso educativo los avances que se van obteniendo de acuerdo con lo planeado y con los problemas enfrentados.

Ventajas de contar con instrumentos de planeación (PDI y PAT). Esta dimensión capta la percepción de los distintos actores sobre sus documentos de planeación (PDI y PAT) entregados hace un año. La intención era saber qué tan relevantes los consideran para la vida institucional, qué ventajas adicionales le reportan a la escuela y a ellos en tanto miembros de la comunidad normalista, si les implica un tipo de trabajo de planeación distinto al que venían haciendo, si para todos es una experiencia completamente nueva o bien, si hay quienes ya funcionan así mucho antes de que llegara el PROMIN.

Obras y molestias. En el contexto de los tiempos acotados de realización de los proyectos académicos y de infraestructura o mantenimiento, nos interesaba saber la valoración que los actores institucionales hacen de las molestias y los logros de lo planeado por el PROMIN. Esta dimensión nos permite captar cómo los actores aprecian los cambios en las condiciones de trabajo de la escuela y si esto es un motor para cambios de actitudes.

Vida académica. En el nuevo discurso que está en boga en las escuelas, observamos confusión en algunos términos, especialmente lo que se refiere al trabajo colegiado y la vida académica. Nosotros, con esta dimensión, rescatamos una actividad de larga data en las escuelas normales que se da a través del trabajo en equipos vía las academias. Trabajo que se volvió más visible a partir de 1996 con el PTFAEN, en particular con la línea de trasformación curricular, porque la instrumentación de los nuevos planes y programas de estudio que desde esas fechas se han venido actualizando les han implicado muchos retos y acuerdos de trabajo. Uno muy notable en este momento es el de la vinculación con las escuelas de educación básica, donde se hacen las prácticas de séptimo y octavo semestres.

Probablemente el mayor reto sea diseñar estrategias para sensibilizar a los profesores en servicio de ese nivel sobre los nuevos perfiles de egreso que se persiguen con los planes y programas actualizados, para que haya una mayor concordancia entre los que enseñan y los que aspiran a trabajar en ese nivel. Nos parece que este es uno de los temas que ocupa gran parte del tiempo de trabajo colectivo en las normales, junto con las tareas derivadas de la instrumentación de los nuevos programas, la actualización de los profesores, etcétera. En este sentido, lo que queremos captar con esta dimensión es la percepción de los distintos actores respecto del impacto que los proyectos realizados han tenido en su vida académica.

La percepción del logro general después de la primera emisión del PROMIN. Esta dimensión explora las percepciones de los distintos actores respecto del impacto de las obras en infraestructura, mantenimiento y rehabilitación llevadas a cabo en sus escuelas y que se ven reflejadas en las mejoras realizadas en las salas de cómputo, las bibliotecas, los servicios de Internet, los nuevos cubículos para asesorías, los baños, las sillas, las puertas, etcétera. Con ella intentamos captar sus opiniones, una vez que las obras han sido realizadas, en torno a la mejora de sus condiciones de trabajo en la escuela.

Habiendo explicado el contenido de las dimensiones a explorar, el objetivo de este apartado es dar a conocer cómo fueron comprendidas estas dimensiones por los distintos actores en las escuelas normales.

3.3. De la corresponsabilidad y rendición de cuentas

El PROMIN propone a los directivos, entre otras cosas, dejar de ver las tareas de planeación como actividades netamente administrativas y adquirir un papel de conducción académica para convocar y guiar a la comunidad normalista en la consecución de sus metas. Asumir la evaluación como una actividad que permita hacer un balance entre lo planeado y lo realizado y sopesar sus logros. Considerar la rendición de cuentas no sólo como la comprobación contable de los gastos, sino entenderla más en la lógica de dar a conocer, a los distintos actores involucrados en el proceso educativo, los avances que se van logrando al mostrar los resultados a la luz de lo planeado.

Considerando estos aspectos es posible encontrar estilos muy diversos en la gestión y participación de los actores.

De los equipos directivos

Identificamos directivos cuya conducción académica impulsó un tipo de planeación participativa que involucró a la comunidad en la elaboración de los instrumentos

de planeación (PDI y PAT), poniendo en práctica la idea de la corresponsabilidad de la gestión institucional y estableciendo los mecanismos para la evaluación y rendición de cuentas de lo planeado. Esto se hace visible a través de los documentos de planeación que entregaron, donde se puede apreciar que en su elaboración participaron el director, los subdirectores y los encargados de las áreas de sustantivas, y que hubo un trabajo coordinado con grupos de profesores a través de las academias y el trabajo colegiado, y con los alumnos a través de sus representantes. En algunas escuelas participaron los padres de familia a través de su comité, porque juegan un papel activo en la gestión de la escuela. Se observa que, además de los encargados de las áreas sustantivas, se logró involucrar como responsables de proyectos a los profesores interesados en participar y se establecieron los mecanismos para dar seguimiento, evaluar e informar de sus tareas.

Estos directivos aprecian la participación de los miembros de la comunidad a pesar de los tiempos tan reducidos para elaborar los documentos de planeación, y señalan que el esfuerzo fue comunicar a los demás de qué se trataba el PROMIN para involucrar a todos en las tareas a atender. Consideran, además, que la rendición de cuentas es una cuestión benéfica para la escuela y que no debería circunscribirse a lo realizado a través del PROMIN, sino a todo lo de la escuela. En sus instituciones han establecido las comisiones de planeación, evaluación y seguimiento con las que se llevan a cabo estas tareas; la rendición de cuentas se hace a través de la presentación en el colegiado y ante otras instancias estatales de informes parciales y finales con los que se muestran los avances y problemas de lo planeado.

Observamos otro conjunto de cuerpos directivos en cuyas escuelas el arribo del PROMIN se ha visto como un reto para ordenar sus dinámicas internas, sin embargo, sus avances para establecer una planeación participativa se han dado en distinto grado. Esto se puede apreciar en sus documentos de planeación (PDI y PAT) que fueron elaborados principalmente por los directivos y, en ocasiones, por un grupo cercano a ellos, sin involucrar necesariamente a los demás miembros de la comunidad. A pesar de que en algunas escuelas la responsabilidad de los proyectos se abrió a los encargados de las áreas sustantivas y a algunos profesores, en muchas siguen apareciendo como responsables sólo los directivos; además de que se avanzó de una manera diferenciada en el establecimiento de los mecanismos de evaluación y seguimiento.

Mencionaron que se está haciendo un esfuerzo por ser más horizontales en la toma de decisiones y en involucrar a más profesores y alumnos en la planeación de la escuela y no restringir su participación nada más a enunciar sus necesidades. Si bien no lo lograron en esta primera emisión del programa, lo harán para la segunda, porque han comprendido el tipo de gestión que se quiere impulsar a

través del PROMIN. Consideraron que avanzaron en la instrumentación de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas y que les parece bien no sólo rendir cuentas hacia el interior de la escuela, sino tener el compromiso de ser más trasparentes hacia fuera.

Un tercer conjunto de directivos es aquel cuyas escuelas no han logrado llevar a cabo la corresponsabilidad en la gestión ni establecer los mecanismos para la rendición de cuentas, porque tanto la gestión como la responsabilidad de los proyectos siguen centralizados en sus personas. No lograron comprender la intención del programa, pero sí lo vieron como una oportunidad para obtener recursos. Sus documentos de planeación con frecuencia son una enumeración de necesidades a atender con recursos del programa, sin contar con una visión más integral de la propia escuela. En algunos casos hay una confusión entre lo que requieren el PDI y el PAT, o hacen una reproducción fiel del primero en el segundo.

Bajo este tipo de gestión, la rendición de cuentas se reduce a la comprobación de gastos de los proyectos aprobados. En algunas escuelas se ha instaurado la comisión de planeación, evaluación y seguimiento, pero su labor se limita a convocar a reuniones en las que se comentan los avances de manera verbal y no se hace un seguimiento y una evaluación puntual de los proyectos que se llevan a cabo. Reconocen que el trabajo de planeación estuvo muy concentrado en ellos y las razones que esgrimen son de diversa índole: porque hubo relevos en la conducción de la escuela, lo que ocasionó que las tareas de planeación se centralizaran para poder cumplir con los tiempos tan acotados; porque en su mayoría, la plantilla de profesores está por horas y no pueden ser convocados, pues no están en la escuela más allá de su horario de clase; por la gran conflictividad dentro de la escuela; porque los tiempos para elaborar los documentos contendieron con las tareas de fin de cursos, o simplemente porque no les dijeron cómo tenían que hacerlo.

De los responsables de los proyectos

En cuanto a los responsables asignados para los proyectos, es posible observar también distintas formas de operar. En algunos casos se reconoce en los documentos, y en las entrevistas, que los responsables de los proyectos fueron los encargados de las áreas sustantivas u otros profesores de la comunidad. Ellos manifestaron que coordinar actividades, participar en las reuniones de seguimiento y rendir cuentas a la comunidad a través de informes, les hace sentirse responsables del funcionamiento de la escuela. Otros, a quienes se les ha considerado por primera vez, señalan estar contentos con su nueva responsabilidad y se congratulan con esta forma de gestión que distribuye las tareas entre la comunidad, porque

les parece que eso hará que cada vez más gente se involucre y se dé mayor transparencia en el informe de resultados.

En otras escuelas, quienes desempeñaron esta tarea mencionaron que cada uno integró su equipo de trabajo y elaboró sus mecanismos para dar seguimiento y evaluar sus tareas y, en algunos casos, la rendición de cuentas la realizaron a través de informes que se presentaron en reuniones de trabajo colegiado, aunque no necesariamente por escrito. Sin embargo, también encontramos otras escuelas en que los responsables de los proyectos, en la mayoría de los casos, fueron los directivos o, bien, personas que les eran allegadas. En algunas más se nombró un responsable de todos los proyectos y, en las menos, se logró involucrar a los encargados de las áreas sustantivas. Para estos responsables, la rendición de cuentas se contempla sólo como la presentación de facturas y comprobantes a las autoridades de la SEP.

De los profesores

Algunos profesores manifestaron que se involucraron de alguna manera en las actividades derivadas del programa, ya sea elaborando el diagnóstico, priorizando tareas, participando como responsables de proyectos o en las comisiones de evaluación y seguimiento. Señalan que si bien no todos tienen las condiciones para poder participar, porque no pueden permanecer en la escuela más allá de sus horarios de clase, sí están informados de los avances a través de los boletines y circulares que se emiten en la escuela. Otros señalaron que conocieron y participaron en el diseño de los documentos, pero ya no en la operación del programa; sin embargo, recibieron información de los avances a través de reuniones convocadas para ello. Algunos mencionaron que están al tanto de los proyectos, pero que en ocasiones no pueden participar porque no permanecen mucho tiempo en la escuela; sin embargo, les parece muy positivo que ahora las responsabilidades no se centren en las mismas personas, sino que se promueva la participación de otros miembros de la comunidad y que haya transparencia a través de las tareas de evaluación y seguimiento.

En otras escuelas los profesores expresaron que no conocían el programa y lo que la escuela hizo para participar en él. No tuvieron idea de qué era el PDI ni el PAT ni los proyectos que se plantearon. En algunos casos se señala que les tomaron parecer al respecto de sus necesidades, pero su "participación" no pasó de eso. En otros casos, plantearon que al no haber buena comunicación entre su director y ellos, no se les tomó en cuenta ni se les informó qué estaba realizando la escuela.

De los estudiantes

Las opiniones de los estudiantes son muy diversas. Algunos manifestaron que su participación se realizó a través de sus representantes en el comité estudiantil, quienes se encargaron de informarles de qué se trataba el programa y de qué forma participarían. Comentaron que la primera vez participaron principalmente colaborando en el diagnóstico al responder encuestas y cuestionarios en los que manifestaron sus necesidades, y que los han mantenido al tanto de los avances a través de circulares o boletines informativos. Otros señalaron que no se enteraron de qué era el PROMIN ni de los documentos que la escuela elaboró, hasta el momento en el que las obras se estaban llevando a cabo y sus directores les informaron en las ceremonias de honores a la bandera.

3.4. Ventajas y desventajas de contar con unos instrumentos de planeación: Programa de Desarrollo Institucional (PDI) y Programa Anual de Trabajo (PAT)

A un año de haber elaborado los documentos de planeación, en esta dimensión podemos identificar apreciaciones favorables entre los distintos actores.

De los equipos directivos

Algunos cuerpos directivos reconocen grandes ventajas de poder contar ahora con estos instrumentos de planeación. Primero, porque les permite pensar en la escuela de una manera integral, es decir, pensarla en su conjunto bajo una idea de futuro (largo plazo), aun con todas las dificultades que es posible apreciar. Segundo, porque todo mundo sabe cuáles son las reglas y a qué se aspira, ya que de manera conjunta se establecen las prioridades para la institución, teniendo claro, desde un principio, los mecanismos con que se dará seguimiento, se evaluará y se rendirán cuentas.

También comentan que este tipo de documentos les dan mucha certeza de obtener los recursos para las actividades académicas allí planteadas, que de otro modo tendrían dificultad para financiar. Además reconocen la importancia de la evaluación asociada a esta forma de planeación y de la rendición de cuentas interna y externa, señalan que quizá el aprendizaje más importante sea que al contar con estos instrumentos de planeación se puede pensar no sólo en el financiamiento del PROMIN sino en solicitar recursos a otras instancias de gobierno.

No obstante estas apreciaciones, hay quienes señalan que elaborar el PDI y el PAT también tiene desventajas, en el sentido de que el programa es rígido porque

se tiene que formalizar o adaptar lo que hacen a un formato. Que "antes era mejor porque se planeaba de acuerdo con lo que los profesores acordaban y luego sobre la marcha se ajustaban las cosas".

De los responsables de los proyectos

Mencionan que trabajar con proyectos planeados y presupuestados les implica hacer un trabajo con mucha mayor claridad desde el principio, porque además saben que deben entregar cuentas al final y evaluar los resultados. Es decir, que contar con planes de desarrollo siempre es una ventaja ya que, por un lado, les da certidumbre sobre lo que se quiere y les implica trabajar cotidianamente en el desarrollo de los proyectos a su cargo involucrando a los profesores y estudiantes en la consecución de sus metas. Hay quienes comentan que este tipo de planeación les ha servido para "limar asperezas de antaño", porque participar en estas tareas a través de las academias o los colegiados les ha llevado a pensar primero en la institución antes que en los individuos, así como a detectar los problemas en las distintas áreas y hacer más efectiva su solución. Otros mencionan que planear de esta manera es una experiencia nueva, pero que hacerlo así les ha permitido cambiar algunas prioridades, buscar vías alternas de financiamiento y cambiar la forma de concebir, justificar y enunciar los proyectos. Algunos reconocen que es indispensable "contar con un director con liderazgo académico que coordine la elaboración de estos documentos".

De los profesores

Algunos expresaron que contar con su PDI y su PAT les motiva a trabajar más de manera colegiada en las tareas de planeación, porque consideran que sus necesidades quedan establecidas en estos documentos, además, "son tomados en cuenta y lo que hacen es objeto de inversión por parte de la escuela". Otros mencionan que en sus escuelas las tareas de planeación son parte de su cultura institucional, por lo que el trabajo colegiado, la evaluación, el seguimiento de las tareas y la rendición de cuentas ya eran sus ejes de trabajo, cuestiones que el PROMIN ha venido a reforzar y eso queda claramente asentado en su PDI y su PAT. Hubo profesores que dijeron que afrontar las tareas de elaboración de estos instrumentos de planeación les implicó una mayor conciencia de cómo trabajar en equipo y aprender a escuchar las diversas opiniones. Aquellos que no participaron en esta primera emisión han comprendido la importancia de que la escuela cuente con ellos, porque pueden desarrollar una mirada para el mediano y largo plazos. Otros reconocen que es muy ventajoso tenerlos, porque ahora cuentan con mayor certidumbre

respecto de cuáles son las prioridades en la institución y que éstas se cumplan a través de los proyectos específicos, lo que reduce el voluntarismo y define metas fijas para proyectar el futuro de la institución.

De los estudiantes

Quienes estuvieron al tanto de la elaboración de estos documentos señalan que es una gran ventaja para la escuela contar con ellos, porque, por un lado, pueden ver reflejadas sus necesidades en los distintos proyectos y, por el otro, les parece bien que cada vez más los hagan partícipes en la elaboración de los mismos, ya que les permite sentirse más integrados a la escuela y más responsables en su organización. Sin embargo, en el caso de los estudiantes que declararon su desconocimiento acerca de que sus escuelas habían presentado un PDI y un PAT, demandaron ser tomados en cuenta en una subsecuente elaboración, porque reconocen que si las necesidades de todos los que componen la comunidad están puestas en el PDI y el PAT, se logrará que todos sean responsables de la gestión de la escuela.

En general, los distintos actores coinciden en señalar que la mayor desventaja sigue siendo el tiempo con el que cuentan para la elaboración de sus instrumentos de planeación, porque contiende con el periodo de cierre de actividades del ciclo escolar, lo que les implica planear a contracorriente y les imposibilita la coordinación de las tareas necesarias para producir correctamente ambos documentos.

3.5. Percepción de las obras: molestias y ventajas

En general, la percepción de los actores fue que hubo una escasa o nula molestia derivada propiamente de la realización de las obras; sin embargo, se obtuvieron reiteradas quejas sobre la pésima calidad de los trabajos realizados en el caso de cuatro de las seis normales del estado de Puebla, en las que la SEP estatal manejó los recursos del componente 1 y contrató a la empresa para hacer los trabajos; en el caso de Jalisco la queja se dio porque al momento de la visita no se habían realizado las obras debido a que la SEP estatal no había liberado los recursos. En las escuelas en que los trabajos se habían hecho, reconocieron el gran acierto de utilizar el periodo vacacional para ello, porque no se vieron afectadas las actividades académicas ni suspendidos los servicios de apoyo. En el caso en que las obras se realizaron al volver de las vacaciones, comentaron que a pesar de que hubo "polvo o ruido", "las molestias valieron la pena" porque se notaban los cambios. La percepción más constante de los distintos actores es de satisfacción al ver las obras al regreso de las vacaciones y sentir que el programa tiene sentido, porque planear bajo este nuevo esquema hace que los plazos se cumplan. En esta misma lógica,

los distintos actores de las normales del estado de Jalisco señalaron que las trabas administrativas en su entidad hacen quedar mal al programa, porque parece que a ellos "el PROMIN no les cumplió".

Una queja reiterada en el caso de todas las escuelas normales fue que la tardanza en la radicación de los recursos hizo que las cotizaciones sufrieran cambios y eso les implicó problemas para enfrentar los nuevos presupuestos. Otra queja está relacionada con los tiempos de operación del programa, porque el PAT se planeó para ejecutarse en un año no en tres meses, periodo en el que se demanda utilizar los recursos. Finalmente, en las normales del Estado de México se señaló que hubo un cambio en las "reglas de justificación de los gastos", porque en un principio facturaban a nombre de la escuela y luego les pidieron las facturas a nombre del gobierno del estado, lo que les implicó una gestión adicional que en algunos casos resultó difícil conciliar con los contratistas.

3.6. Vida académica

En términos generales las comunidades normalistas presentan una mirada positiva respecto del beneficio que las obras realizadas y los proyectos tendrán en la vida académica de sus escuelas.

De los directivos

Algunos expresan que en la medida en que se apoyan proyectos de índole académica y que las tareas de rehabilitación de espacios y mantenimiento de los servicios de cómputo y biblioteca han mejorado las condiciones de trabajo de la comunidad, ésta ha visto el impacto positivo que el programa ha tenido en la escuela en términos de mejorar las condiciones de la vida académica. Otros reconocen que el principal beneficio que los proyectos trajeron a la vida académica ha sido el fortalecer el trabajo colegiado a través de las academias, porque ante los cambios realizados en sus escuelas los profesores mostraron una mayor disposición para participar.

Hubo quienes señalaron que el mayor impacto de las obras y los proyectos en la vida académica en sus escuelas se refleja en el esfuerzo por impulsar la vida colegiada "a pesar de que no haya muchas condiciones para trabajar juntos en las escuelas debido a la gran cantidad de profesores de tiempo parcial o por horas y a la cantidad de actividades asociadas a la docencia". Sin embargo, reconocen que el impacto de las obras desarrolladas en las escuelas logró que muchos profesores manifiesten su interés por participar e involucrarse en los proyectos a pesar de no tener contratos de tiempo completo.

De los responsables de los proyectos

Expresaron que los cambios logrados como producto de las tareas a su cargo coadyuvan a crear un mejor ambiente de trabajo, no sólo en términos de condiciones sino de generar un clima más cordial al interior de la institución. Al reconocer el beneficio que estas obras han traído para la vida académica de la escuela manifiestan su disposición para hacerse cargo nuevamente de la coordinación de algún proyecto. También hubo quienes, mostrando un poco de escepticismo respecto al impacto que los proyectos tendrán en la vida académica, señalaron que es muy pronto para evaluarlos.

De los profesores

Algunos comentaron que la aprobación de los proyectos de carácter académico (actualización, talleres, prácticas, vinculación con las escuelas, tutorías, conferencias, etcétera), que principalmente les favorecen a ellos, tendrán un impacto positivo en el trabajo que realizan cotidianamente con sus alumnos en el aula. También reconocen que el trabajo colegiado se ha fortalecido en sus escuelas por lo que cada vez más un mayor número de profesores se suma a las tareas de planeación de las actividades académicas. Otros señalan que el impacto más visible en la vida académica de la institución es el haber mejorado la comunicación entre ellos y los directivos.

De los estudiantes

En general, la percepción de los estudiantes es que los más beneficiados con todas estas obras son ellos, porque los proyectos que se llevaron a cabo (mantenimiento de la sala de cómputo, audiovisual, biblioteca, baños, etcétera), mejoran las condiciones de trabajo en la escuela, y los cursos de actualización a que asistieron los profesores van a redundar en su propia formación. Hubo alumnos con una actitud más crítica respecto a los beneficios de las obras y proyectos, porque consideraron que si bien hubo cambios en sus escuelas, éstos fueron insuficientes tomando en cuenta las necesidades que tienen.

3.7. Percepción de los beneficios

En esta dimensión, las percepciones de los diferentes actores son en general homogéneas en torno a una evaluación muy positiva del impacto que las distintas obras y los proyectos tendrán en sus escuelas.

De los directores

Algunos equipos directivos declaran que los apoyos en mantenimiento y rehabilitación han impactado favorablemente en la vida académica de sus comunidades, porque su resultado es contar con mejores condiciones de trabajo para construir un mejor ambiente institucional. Otros señalaron que las obras tendrán un impacto favorable en el ambiente institucional, porque con el PROMIN han podido financiar obras de infraestructura que les han permitido rehabilitar zonas de las escuelas que impactarán positivamente en la comunidad. Hay quienes reconocen que los principales beneficiados de estas mejoras (labores de mantenimiento de salas de cómputo y biblioteca, rehabilitación de espacios y los proyectos académicos) serán los alumnos.

De los responsables de los proyectos

Expresaron que los estudiantes serán los más beneficiados con todas estas mejoras, porque sus condiciones de trabajo en la escuela han variado positivamente. Ahora cuentan con computadoras actualizadas, servicio de Internet, bibliotecas con mayor acervo, cubículos para asesorías, baños en buenas condiciones, etcétera, por lo que hay un ambiente más agradable dentro de la escuela. Sin embargo algunos, aunque reconocen que hay un avance con las obras realizadas, son críticos al señalar su carácter incompleto, porque en algunos casos se cuenta con los nuevos cubículos, pero no se pueden utilizar porque el clima en sus entidades federativas es extremoso y se requiere de aire acondicionado. O bien, se ha techado la biblioteca para impedir que se mojen los libros, pero el material del techo hace que tanto el calor como la lluvia hagan imposible el aprovechamiento pleno del lugar.

De los profesores

Los profesores expresaron que contar ahora con los cubículos ha significado un gran avance, porque les ofrece mejores condiciones para realizar las asesorías, por lo que el siguiente paso será, para algunas escuelas, solicitar un salón de juntas para llevar a cabo el trabajo colegiado. Mencionaron que los beneficios de las obras son visibles y que eso ha generado un mejor ambiente en sus instituciones al favorecer el encuentro y la discusión colegiada. Por otra parte, perciben que las conferencias, talleres, cursos de actualización y los nuevos espacios coadyuvan a su mejor desempeño docente.

De los estudiantes

Los alumnos perciben que las obras en los salones de cómputo, la biblioteca, la habilitación de los nuevos cubículos, la remodelación de los baños, entre otras acciones, han mejorado sus condiciones de trabajo en la escuela. Aunado a la actualización de sus profesores y al impacto que esto tiene en su relación con ellos no sólo como docentes, sino además, como tutores y asesores. Reconocen que los cubículos les van a servir mucho, porque podrán tener sus asesorías en mejores condiciones y no perderán tiempo en buscar un sitio en el cual trabajar con sus tutores. El mantenimiento preventivo y correctivo de las computadoras les será de gran ayuda, ya que contarán con máquinas actualizadas y, en algunas escuelas, con servicio de Internet lo que impactará positivamente en sus tareas escolares, en sus informes de las prácticas y en sus documentos recepcionales.

4. Una tipología de los modos de gestión vigentes al inicio del PROMIN

El objetivo de este apartado es presentar una tipología de "modelos de gestión" que hemos considerado vigentes en las escuelas normales y subyacentes a la primera convocatoria del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (PROMIN). Estos tipos son susceptibles de observación, por un lado, a través de los documentos correspondientes a los Planes de Desarrollo Institucionales (PDI) y los Programas Anuales de Trabajo (PAT), elaborados y evaluados durante la primera emisión del PROMIN, y por otro, a partir de las primeras acciones de operación de los programas y proyectos institucionales, objetos de los planes de gestión solicitados y promovidos por este programa de política pública educativa especializada en gestión.

No se trata de una clasificación que tenga la intención de evaluar en qué grado o nivel, las escuelas normales de nuestra población cumplieron "bien", "regular" o "mal" con lo que les solicitó el PROMIN. Se trata de conocer y ordenar las distintas capacidades de respuesta ante la demanda de una *forma novedosa*, que no nueva, de plantearse un *Programa de Gestión Institucional*, que implica una visión de futuro orientada por una misión institucional y la identificación de aciertos, problemas, posibles soluciones y nuevos objetivos en el corto, mediano y largo plazos. En ese contexto, la elaboración de un PAT correspondería al corto plazo, pero asociado necesariamente a otras tareas de mayor alcance organizativo y temporal dentro de un PDI.

Ante esta convocatoria, las instituciones no parten de cero. Considerando como rasero común la experiencia acumulada de participación en el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, vigente desde el año de 1996, así como las capacidades obtenidas de diversas trayectorias históricas de las institucionales y a la luz de esta consideración, realizamos un análisis detallado de cada uno de los documentos elaborados por estas escuelas normales en relación con los rubros planteados por la DGN para hacer los instrumentos de gestión representados en el PDI y el PAT.

Partimos del supuesto de que la diversidad institucional de las escuelas normales no es "mala" o "inadecuada". Por el contrario, consideramos que es la base

de la creatividad en la solución de problemas y en el diseño de objetivos nuevos y formas de desarrollo del futuro del magisterio nacional. Más aún, frente a la propuesta del PROMIN, pensamos que la diversidad institucional puede ser una virtud. Este programa busca impulsar una forma de gestión considerada no como una tarea aislada y concentrada en los directivos de las normales y reducida a tareas administrativas o burocráticas, sino como una actividad que exprese la interacción de los actores centrales de la vida institucional, a saber: los docentes, estudiantes y directivos, así como el personal de apoyo. Tales procesos serán visibles a partir de tareas y responsabilidades comunes. Por ello, no habrá posibilidades de gestión participativa y corresponsable y, por lo tanto, compartida, sin la definición de una "misión", así como un diagnóstico de la situación de la institución y de una definición de objetivos y estrategias de trabajo que den lugar a la formulación de un programa de desarrollo y sus proyectos asociados. De aquí la pertinencia de considerar al PDI y al PAT como indicadores relevantes de lo que las propias instituciones comprenden por gestión institucional, precisamente durante esta primera emisión del PROMIN.

Aquí conviene hacer una breve consideración histórica, e incluso sociológica, en torno al largo y complejo camino de responsabilidades sociales que las escuelas normales han vivido durante el siglo XX.[10] La formación magisterial es una parte sustantiva de la actividad educativa del país, si consideramos su vinculación con la educación básica, de la que dependen el desarrollo y los avances de los diferentes niveles educativos y sus consecuencias en la vida social, económica y política de nuestro país. La educación normalista, a lo largo de la historia posrevolucionaria, ha vivido momentos de logro y crisis profundas. Durante los últimos 20 años del siglo que recién terminó se arriba a un punto sin retorno. Pero no será sino durante la década de 1990 que se llega al reconocimiento social y político del profundo y riesgoso abandono en que se encontraba la educación normalista y sus consecuencias en el diseño de las estrategias básicas no sólo de otros niveles educativos, sino del desarrollo nacional. El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (1992) y las acciones a que dio lugar el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 configuraron el contexto de referencia de un conjunto de propuestas que, en 1996, dieron contenido al Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales con sus cuatro líneas de acción (curricular,

[10] Véase *Convenio específico de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Área de Sociología de las Universidades. Evaluación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. Primera etapa. Análisis de su diseño, coherencia interna y vinculación con la política educativa nacional*, México, Departamento de Sociología-UAM-A, 2002, pp. 4-26.

actualización, infraestructura y gestión), mismas que se han complejizado a lo largo de estos años al incorporar la dimensión de la evaluación sistemática de las actividades en curso y la regulación de los servicios de educación normal que se ofrecen. En este contexto, el PROMIN ha propuesto a las instituciones el diseño de instrumentos de gestión que coadyuven en la comprensión de la diferencia entre *lo urgente* y *lo importante* en la planeación de sus tareas considerando, para ello, una noción de futuro institucional, de allí la importancia de distinguir entre el corto, mediano y largo plazos.

La forma en la que las instituciones se posicionan frente a esta propuesta, insistimos, "novedosa" pero no nueva, es un factor que hemos considerado central en nuestro esfuerzo por conocer las gestiones institucionales. No es lo bien o mal que llenaron los formatos de acuerdo con los parámetros de la evaluación estatal, sino *cómo lo hicieron*, lo que hemos considerado como un criterio de clasificación. Encontramos diferencias cualitativas que dan cuenta de habilidades y capacidades distintas, representadas algunas veces por equipos directivos con habilidades de gestión probadas; otras, por equipos menos expertos, pero quizás con la presencia de algún sector de académicos suficientemente activos para proponer ideas y trabajo y, en otros casos, quizás los menos, representadas por comunidades que responden orgánicamente a una convocatoria de esta naturaleza con resultados claros y coherentes. También observamos instituciones con poca disposición o capacidad de respuesta e incluso falta de credibilidad de la pertinencia de estos programas de gestión a los que finalmente reducen a un fondo de financiamiento con exigencias muy complicadas de atender.

Otro aspecto es el tipo de recepción y comprensión de las escuelas ante la oferta del PROMIN de "jugar con reglas claras y comunes". ¿Cómo responden las instituciones? ¿Arriesgan por formulaciones de mayor independencia o prefieren los caminos seguros de la gestión centralizada y directiva de los funcionarios estatales y federales?

Estamos convencidos de que la diversidad institucional es un patrimonio productivo, tanto para las escuelas como para el país. Si en ella logramos identificar las capacidades de las escuelas normales para participar en el desarrollo de estrategias para coordinar acciones orientadas por objetivos tanto institucionales, como estatales y nacionales, contribuiremos al desarrollo de estrategias responsables de gestión desde la propia dinámica de la vida cotidiana del magisterio nacional. Esto implica ser atentos y sensibles al hecho de que, aun cuando las reglas sean comunes en el diseño de la política educativa, la interpretación de ellas responderá a contextos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales diversos entre entidades federativas y municipios, e influirá en la definición de los objetivos y límites que la gestión institucional puede plantearse y cumplir con responsabilidad en

sus contextos locales. No pensamos que la diversidad justifique la pertinencia de cualquier documento, sin importar su coherencia y calidad. Sólo proponemos ser atentos, sensibles y, sobre todo, responsables ante la diferencia de proyectos y alcances de los mismos.

4.1. Los tipos de gestión identificados

Con estos criterios hemos organizado la información en *dos niveles*. Uno que corresponde a los PDI y los PAT, considerados como instrumentos de gestión que pueden tener sin duda un carácter formal, pero que finalmente dan cuenta de las actividades que cada una de las escuelas observadas realiza cotidianamente y de la forma en que fue capaz de organizar sus documentos, con la orientación del taller nacional, estatal y luego de su aplicación al interior de las escuelas. El otro nivel se refiere a la información obtenida, una vez que los documentos fueron evaluados, aprobados sus proyectos y asignados y radicados los montos y rubros correspondientes. Es decir, este segundo nivel corresponde a la manera en que operaron los proyectos del Programa Anual de Trabajo.

Ambos niveles de análisis nos han permitido identificar tres tipos de gestión –que no corresponden a tres tipos de escuelas. Las formas organizativas de las instituciones son heterogéneas dentro de los tipos: pueden ser grandes y con varios programas de estudio o sólo con uno; también pudieran ser pequeñas, con una o dos licenciaturas; centenarias o con historias recientes; experimentales, centros regionales, o bien rurales. Lo relevante en la tipología propuesta son las formas de hacer gestión que se observan a partir de la elaboración de sus PDI y de sus PAT y de las maneras de operar sus proyectos, así como de los resultados logrados a la luz de los objetivos del PROMIN.

La construcción de la tipología se funda en criterios de evaluación del cumplimiento de las escuelas normales. Partimos del supuesto y del reconocimiento de que en los 49 casos estudiados se da cumplimiento responsable de las actividades asumidas. Las diferencias entre tipos radican en la comprensión y formas de desarrollo de los objetivos de la gestión institucional en el corto, mediano y largo plazos, planteada en tres niveles:

- El PTFAEN.
- El sistema educativo en su conjunto y la interpretación que cada escuela normal hace del lugar que ocupa en el subsistema de educación superior y su relación con el subsistema básico.
- El PROMIN.

Tipo 1. Gestión orgánica con capacidad de transformación

Se refiere a un tipo de instituciones que en el contexto del PTFAEN han aceptado asociarse al esfuerzo de un enfoque de gestión orientado por la definición de objetivos. De manera clara dan cuenta de aciertos y problemas en las distintas dimensiones del trabajo en curso. Tanto la elaboración del PDI, como del PAT fueron consideradas como oportunidades de probar la construcción de una mirada integral de la gestión. Dejan ver en sus documentos capacidades para responder a dos planos de la organización institucional: por un lado, factores formales orientados a las demandas de la política educativa estatal y federal, y por otro, las dinámicas internas de las propias escuelas.

La descripción de sus misiones y de sus programas y proyectos, si bien revisten un tono formal, por el propio diseño de las políticas, dejan ver, sin embargo, una conciencia de su lugar y papel en el contexto del sistema educativo nacional, tanto en lo que se refiere a ser parte de la educación superior, considerando la complejidad que esto implica, como a la responsabilidad de formar profesionales vinculados directamente con el sistema educativo básico. Se trata pues, de gestiones institucionales que tienen capacidad de responder de manera creativa y desde dinámicas propias (académicas y administrativas) a las demandas de renovación y desarrollo de las políticas educativas estatales y nacionales en curso.

Sus documentos muestran una comprensión clara de lo que son las necesidades inmediatas, tanto de infraestructura como académicas y una perspectiva de mayor plazo como necesaria para pensar el desarrollo institucional. En suma, muestran en sus documentos y en sus procesos de planeación una dinámica institucional susceptible de ser mejorada y desarrollada y no sólo procesos mecánicos de adaptación administrativa. Dan una importancia central a la evaluación de resultados a través de un esquema de corresponsabilidad y no sólo contable o concentrada exclusivamente en los directivos escolares.

Tipo 2. Gestión institucional con capacidad de desarrollo orgánico

Se refiere a un tipo de instituciones que en el contexto del PTFAEN han desarrollado proyectos de trabajo orientados por los objetivos del programa. Se reconocen a sí mismas, como parte de una dinámica de cambio responsable, en el marco de la política educativa nacional, muestran una disposición al aprendizaje de nuevas pautas de trabajo y de gestión, aun cuando no rebasan la frontera de su dinámica institucional y local.

Se trata de instituciones que en sus diagnósticos hacen visibles esfuerzos y logros en la organización de sus actividades en diversos niveles institucionales. En

muchos casos, estos procesos se han reorientado positivamente a partir de propuestas de gestión integral como la planteada por el PROMIN, logrando programas de trabajo con mayor perspectiva académica y administrativa, aun cuando éstos aparecen todavía como proyectos de trabajo por desarrollar en el futuro inmediato. En sus documentos se observa la capacidad de detectar con claridad las necesidades inmediatas y la relación de éstas con proyectos académicos. Sin embargo, la perspectiva a mediano y largo plazo deja ver la intención de trabajo dentro de una rutina, pero no necesariamente se elabora una imagen futura de los objetivos de la institución.

El esquema de evaluación de resultados es aceptado positivamente, sin embargo, se traslapan los resultados académicos con la comprobación contable haciendo que los procesos de corresponsabilidad sean difusos y recaigan centralmente en los directivos escolares.

Tipo 3. Gestión de proyectos escolares bajo la conducción de las autoridades educativas

Se refiere a un tipo de instituciones que en el contexto del PTFAEN desarrollan sus actividades académicas y administrativas aplicando responsablemente los lineamientos emitidos por las autoridades educativas estatales y federales.

Sus documentos hacen visible un esfuerzo por atender formalmente lo solicitado por el PTFAEN o por los "nuevos formatos" del PROMIN, sin que esto necesariamente dé cuenta de la dinámica del trabajo institucional. El diagnóstico centralmente informa de carencias de infraestructura más que propiamente de problemas u objetivos asociados a proyectos académicos. No necesariamente se comprenden los distintos niveles de la gestión institucional, dando como resultado que los PDI y los PAT no tengan diferencia y con frecuencia su contenido sea un listado de actividades diversas que corresponden a las tareas cotidianas, sin que sea reconocible una idea de objetivos propios a mediano o largo plazo en el futuro institucional.

El seguimiento y la evaluación de resultados, desde la propia institución, son considerados como complicados y se reducen a la comprobación de gastos. No es reconocible una noción de corresponsabilidad de los actores institucionales en la rendición de cuentas. Esta tarea se concentra en los directivos escolares o bien en el contador de la institución.

El siguiente cuadro muestra la descripción de los factores analizados en estos dos niveles. La combinación de los factores que caracterizan a los tipos es diversa en las escuelas que han sido ubicadas en cada uno de ellos.

Tipo 1 **Gestión Orgánica con capacidad de transformación.**	*Tipo 2* **Gestión Institucional con capacidad de desarrollarse orgánicamente.**	*Tipo 3* **Gestión de Proyectos Escolares bajo la conducción de las autoridades educativas.**
Primer nivel: PDI y PAT	**Primer nivel: PDI y PAT**	**Primer nivel: PDI y PAT**
1. Es identificable una forma de pensar la escuela como una organización que no se reduce a sí misma, sino que forma parte de procesos más complejos, que van desde su entorno local inmediato, hasta la noción del sistema educativo y su papel como instituciones de educación superior, sin dejar de reconocer las particularidades de su papel educativo magisterial.	1. Es posible identificar una noción de la gestión que tiene como objetivo central a la escuela en el contexto de cambios planteado por el PTFAEN.	1. Es identificable una forma de pensar la gestión como parte de un conjunto de lineamientos emitidos por las autoridades, tanto estatales como federales.
2. La definición de "la misión" es formal, el diagnóstico considera aspectos académicos, de infraestructura, gestión y seguimiento, expresando la dinámica de trabajo presentada en el PDI y el PAT. La relación entre ambos documentos es visible.	2. La definición de "la misión" es formal y el diagnóstico considera aspectos académicos y de infraestructura, elementos reconocibles en la orientación del PDI y del PAT. Aun cuando la relación entre estos dos documentos no necesariamente se logra.	2. Son escuelas con historias muy diversas (largas y medianas trayectorias) que tienen una idea muy clara de su papel local. Especialmente en el caso de las que tienen historias de larga data, parecería haber indicadores de que precisamente estas tradiciones les impiden renovarse de fondo. Parecen vivir de "glorias pasadas" y complacidas con los reconocimientos locales. La definición de "la misión" es formal, y con frecuencia discursiva, sin relación con el diagnóstico que, sin dejar de mencionar aspectos académicos, tiende a concentrarse en aspectos de infraestructura. No hay diferencia entre PDI y PAT.
3. Se identifican plenamente activos en el PTFAEN, no sólo aceptando los planteamientos de las autoridades estatales y federales, sino respondiendo con creatividad y responsabilidad en las tareas que implican los nuevos planes de estudio y el desarrollo de actividades asociadas con la educación básica local.	3. Es reconocible un esfuerzo de trabajo que tiene una idea clara de las necesidades académicas, especialmente en lo que se refiere a los nuevos planes de estudio y las plantas académicas, que requieren actualización y condiciones de trabajo más estables y con mayor seguridad en sus tiempos de contratación, de tal manera que puedan comprometerse con el trabajo institucional en la perspectiva de generar trabajo en equipo.	3. Es reconocible un esfuerzo de trabajo que atiende lo cotidiano de sus tareas, reconociendo la guía del PTFAEN y de lo que las "autoridades" solicitan.
4. Reconocen "dificultades" en sus proyectos académicos y los consideran relacionados con las carencias de in-	4. Se identifica un patrón heterogéneo en la capacidad de los directivos para enfrentar cambios en las formas de	4. No es observable un patrón común que identifique a los directivos. Suelen ser personas que han permanecido en el

fraestructura. En esta perspectiva están dispuestos a generar o aceptar nuevas propuestas organizativas, en particular en lo que se refiere a transformar los comportamientos de los equipos directivos, intentando pasar de formas individualistas a formas colaborativas, bajo el esquema de "delegar responsabilidades", tanto en la planeación de las tareas académicas e institucionales como en su desarrollo, seguimiento y evaluación.	gestión. Observamos escuelas con directivos que concentran las decisiones y las tareas administrativas con resultados eficientes. Al mismo tiempo, identificamos equipos directivos más abiertos al cambio en la perspectiva de aprender a delegar responsabilidades.	cargo por muchos años o bien, personas que han tomado estas funciones recientemente. En ambos casos, esto parece justificar una recepción distante de los objetivos del PROMIN.
5. Es reconocible, no sin dificultad, una noción de largo plazo.	5. Es reconocible una noción de la gestión más allá del plan anual de trabajo, pero con dificultades para imaginar el largo plazo.	5. La formulación de las misiones y de un diagnóstico institucional tiende a estar desligado de lo que se considera importante en la gestión, que en general se reduce a un listado de acciones asociadas con problemas cotidianos y con las carencias de infraestructura que no rebasa el corto plazo.
6. La infraestructura se considera un factor importante siempre asociado al logro de objetivos académicos.	6. Reconocen "dificultades" en su trabajo. Aunque lo académico está identificado como relevante, se concentran más en las carencias de infraestructura.	6. Se trata de instituciones que se han visto "obligadas" a atender la demanda del PROMIN. Identificamos cierta tendencia a quejarse de que "les cambien las reglas del juego" para la asignación de los recursos. Consideran complicado realizar las comprobaciones de gastos (facturaciones, recibos de honorarios, cambios en las cotizaciones). Prefieren el esquema centralizado en las autoridades estatales.
7. Se trata de instituciones muy receptivas al PROMIN, que les plantea una forma sistemática de desarrollar sus planes de trabajo a corto, mediano y largo plazos. Especialmente este aspecto del largo plazo lo valoran como un acierto del programa.	7. Son instituciones receptivas al PROMIN, aunque con cierta dificultad para relacionar una visión de largo plazo como contexto de sus necesidades inmediatas, sobre todo de infraestructura.	7. Instituciones que mantienen "cierta" incredulidad frente a las ventajas del PROMIN.
8. Reconocido papel local: estatal o municipal, e incluso nacional.	8. Reconocido papel local: estatal o municipal.	8. Tienen un reconocido papel en sus localidades.

Tipo 1 **Gestión Orgánica con capacidad de transformación.**	*Tipo 2* **Gestión Institucional con capacidad de desarrollarse orgánicamente.**	*Tipo 3* **Gestión de Proyectos Escolares bajo la conducción de las autoridades educativas.**
Segundo nivel Operación del PROMIN 2002.	**Segundo nivel Operación del PROMIN 2002.**	**Segundo nivel Operación del PROMIN 2002.**
1. *Corresponsabilidad.* En este tipo de gestión institucional se comprende que este aspecto no se reduce a la comprobación de gastos en relación con los planes y proyectos, sino se relaciona con la transformación de las responsabilidades compartidas entre los miembros del equipo directivo y la comunidad. Hubo responsables de proyectos asignados desde la elaboración del PDI y del PAT, quienes fungieron realmente como tales a lo largo de las semanas en que se desarrollaron las tareas planeadas.	1. *Corresponsabilidad.* En este tipo de gestión se asume como prioritario cumplir con responsabilidad en torno a lo que se planea y sobre todo financieramente. Sin embargo, la noción de *corresponsabilidad* es difusa. Aún cuando se considera deseable la participación de los docentes y los estudiantes, no es visible una capacidad para incorporar orgánicamente a los profesores. Hubo responsables asignados en los documentos presentados para evaluación. Sin embargo, no en todos los casos fungieron como tales. En algunos casos cambiaron y en otros fueron sustituidos operativamente por los directivos.	1. *Corresponsabilidad.* Se cumple con la responsabilidad de comprobar gastos y cumplimientos. Sin embargo, estas tareas recaen de manera "natural" en los directivos. Los responsables de los proyectos fueron los equipos directivos o docentes directamente allegados a ellos. En algunos casos las tareas fueron asumidas por la subdirección administrativa con la supervisión del director o directora de la institución.
2. Se realizaron *tareas de seguimiento,* base de la rendición de cuentas, tanto internas a la escuela, como referidas a las autoridades de la entidad federativa. Hasta donde fue posible se informó a la comunidad de los avances de los proyectos.	2. Se cumple con *tareas de seguimiento* de manera rutinaria, presentando informes verbales o escritos.	2. Las *tareas de seguimiento* son rutinarias y prácticamente se concentran en los directivos.
3. Alta valoración de que el PROMIN les permitiera la elaboración de un PDI y un PAT. Lo consideran un acierto para ordenar sus inquietudes institucionales y no depender sólo de lo solicitado por la gestión normalista en la entidad o a nivel federal.	3. Alta *valoración* del PROMIN como oportunidad para tener una visión integral de la institución. Buen punto de partida para mirarse a sí mismas como instituciones que tienen problemas propios y, por lo tanto, retos que corresponde resolver a sus comunidades. Por lo tanto, con todas las dificultades de esta primera etapa, consideran muy *ventajoso* haber elaborado un PDI y un PAT.	3. Se considera *ventajoso* contar con un PDI y con un PAT, aunque se cree pertinente que su elaboración debe ser asumida por especialistas.
4. *Vida académica.* El PROMIN se ve como una posibilidad "real" de que los proyectos académicos, que necesa-	4. *Vida académica.* Se considera relevante integrar las actividades académicas, tanto cotidianas como algunas espe-	4. *Vida académica.* Se considera que las ventajas iniciales se expresan en un mejor ambiente de trabajo a partir de

riamente reflejan y comprometen el trabajo y los posibles logros de los docentes y de los estudiantes, sea formalmente parte activa de los planes de trabajo institucionales. Aunado al punto anterior y, a pesar de las circunstancias de operación del programa durante esta primera emisión, se asume como reto la posibilidad de que los logros referidos a tareas académicas sean conocidos dentro y fuera de la institución y susceptibles de seguimiento y evaluación.	ciales, para apoyar la formación de los profesores y de los estudiantes, a la planeación integral de la institución. Consideran que eso beneficiará el intercambio de ideas y mejorará la relación y el ambiente de trabajo.	que los proyectos de infraestructura se han entregado y funcionan.
5. *Logros.* Se realizaron las actividades académicas planeadas y se desarrollaron los proyectos de infraestructura programados.	5. *Logros.* Se realizaron las actividades académicas planeadas y se desarrollaron los proyectos de infraestructura programados.	5. *Logros.* Se realizaron las actividades académicas planeadas y se desarrollaron los proyectos de infraestructura programados, aunque pudieran registrarse variaciones en los proyectos y la transferencia de recursos a rubros no autorizados.
6. Adicionalmente se percibe un cambio inicial en la dinámica de trabajo participativo a la luz de la segunda convocatoria del PROMIN. Hay entusiasmo y confianza.	6. Se percibe entusiasmo y confianza frente a la segunda convocatoria del PROMIN.	6. Se percibe entusiasmo frente a la segunda convocatoria del PROMIN.
7. Durante la primera convocatoria del PROMIN se identifica una recepción y una valoración positiva del programa.	7. Durante la primera convocatoria del PROMIN se identifica una recepción y una valoración positiva del programa, aunque con dificultades para comprender orgánicamente su propuesta.	7. Durante la primera convocatoria del PROMIN se identifican dificultades para comprender la propuesta del programa.

Listado de escuelas del tipo 1.	Listado de escuelas del tipo 2.	Listado de escuelas del tipo 3.
Benemérita Escuela Normal de Coahuila (Saltillo, Coahuila). Sostenimiento estatal. Normal de Torreón (Torreón, Coahuila). Sostenimiento estatal. Normal para Profesores Núm. 2 (Toluca, Estado de México). Sostenimiento estatal. Escuela Normal Oficial "Lic. Benito Juárez" (Zacatlán, Puebla). Sostenimiento estatal. Escuela Normal Superior Federalizada del Estado de Puebla (Puebla, Puebla). Sostenimiento federal. Escuela Normal de Sinaloa (Culiacán, Sinaloa). Sostenimiento estatal. Benemérita Escuela Normal Veracruzana "Enrique C. Rébsamen" (Jalapa, Veracruz). Sostenimiento estatal. Normal "Manuel Ávila Camacho" (Zacatecas, Zacatecas). Sostenimiento estatal.	Escuela Normal Regional de Especialidades del Estado de Coahuila (Saltillo, Coahuila) [sin datos]. Normal de Atizapán de Zaragoza (Estado de México). Sostenimiento estatal. Normal de Atlacomulco (Estado de México). Sostenimiento estatal. Normal de Ecatepec (Estado de México). Sostenimiento estatal. Normal de Naucalpan (Estado de México). Sostenimiento estatal. Normal de Sultepec (Estado de Méxco). Sostenimiento estatal. Normal Núm. 1 de Nezahualcóyotl (Estado de México). Sostenimiento estatal. Normal Superior del Estado de México (Toluca, Estado de México). Sostenimiento estatal. Escuela Normal Superior de Jalisco (Guadalajara, Jalisco). Sostenimiento estatal. Escuela Normal Experimental de Huauchinango "Prof. Fidel Meza y Sánchez" (Huauchinango, Puebla). Sostenimiento federal. Escuela Normal Superior del Estado de Puebla (Puebla, Puebla). Sostenimiento estatal. Normal de Especialización del Estado de Sinaloa (Culiacán, Sinaloa). Sostenimiento estatal. Normal Experimental de El Fuerte "Profr. Miguel Castillo Cruz" (El Fuerte, Sinaloa). Sostenimiento estatal.	Normal de Licenciatura en Educación Preescolar "Bertha Von Glumer y Leiva" (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas). Sostenimiento estatal. Normal "Lic. Manuel Larrainzar" (San Cristóbal de las Casas, Chiapas). Sostenimiento estatal. Escuela Normal Experimental "Fray Matías de Córdova y Ordóñez" (San Cristóbal de las Casas, Chiapas). Sostenimiento federal. Normal Rural de "Mactumactzá" (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas). Sostenimiento federal. Normal Superior de Chiapas (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas). Sostenimiento federal. Normal de Licenciatura en Educación Primaria "Villaflores" (Villaflores, Chiapas) [sin datos]. Normal Experimental de San Juan de Sabinas (San Juan de Sabinas, Coahuila). Sostenimiento federal. Escuela Normal Superior del Estado de Coahuila (Saltillo, Coahuila) [sin datos]. Normal de Tejupilco (Estado de México). Sostenimiento estatal. Normal Rural "Gral. Lázaro Cárdenas del Río" (Tenería, Tenancingo, Estado de México). Sostenimiento federal. Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Jalisco (Guadalajara, Jalisco). Sostenimiento estatal.

Listado de escuelas del tipo 1.	Listado de escuelas del tipo 2.	Listado de escuelas del tipo 3.
	Benemérita Escuela Normal Federalizada de Tamaulipas (Cd. Victoria, Tamaulipas). Sostenimiento federal. Escuela Normal Urbana "Prof. y Gral. Alberto Carrera Torres" (Jaumave, Tamaulipas). Sostenimiento federal. Escuela Normal Federal de Educadoras "Rosaura Zapata" (Matamoros, Tamaulipas). Sostenimiento federal. Normal Rural "Prof. Lauro Aguirre" (Ciudad Victoria, Tamaulipas), Sostenimiento federal. Normal "Juan Enríquez" (Tlacotalpan, Veracruz). Sostenimiento estatal. Escuela Normal Experimental "Salvador Varela Reséndiz" (Juchipila, Zacatecas). Sostenimiento federal. Escuela Normal Rural "Gral. Matías Ramos Santos" (San Marcos, Zacatecas). Sostenimiento federal.	Centro Regional de Educación Normal de Ciudad Guzmán (Zapotlán el Grande, Jalisco). Sostenimiento federal. Normal Experimental de Colotlán (Colotlán, Jalisco). Sostenimiento federal. Normal para Educadoras de Arandas (Arandas, Jalisco). Normal Rural "Miguel Hidalgo" de Atequiza. (Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco). Sostenimiento federal. Benemérito Instituto Normal del Estado "Gral. Juan Crisóstomo Bonilla" (Puebla, Puebla). Sostenimiento estatal. Escuela Normal Rural "Carmen Serdán" (Teteles de Ávila Castillo, Puebla). Sostenimiento federal. Normal Federal de Educadoras "Mtra. Estefanía Castañeda" (Cd. Victoria, Tamaulipas). Sostenimiento Federal. Centro de Estudios Superiores de Educación Rural "Luis Hidalgo Monroy" (Tantoyuca, Veracruz). Sostenimiento estatal. Centro Regional de Educación de Tuxpan "Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán" (Tuxpan, Veracruz). Sostenimiento federal. Normal Superior Veracruzana "Dr. Manuel Suárez Trujillo" (Jalapa, Veracruz). Sostenimiento estatal.

La intención de observar con atención los documentos elaborados por cada una de las 49 escuelas visitadas es la de desentrañar, a partir de los criterios planteados por el PROMIN, lo que "comprenden" y están dispuestas a asumir como gestión institucional, sea a través de sus directivos o de sus comunidades en un sentido más amplio y, más allá de las contingencias de implementación del programa (desfases temporales, tardanza en la radicación de los recursos, rigidez en los rubros de operación, entre otros factores) que pueden ser considerados, sin lugar a dudas, obstáculos reales. El gran reto de un programa como el PROMIN, como ya se señaló antes, es su necesidad de plantear reglas comunes de operación para una población heterogénea e intentar ser racional y equitativo en la asignación de los recursos. Quizás el límite inminente es de nueva cuenta el federalismo, ya que la heterogeneidad de las instituciones (historias, tallas, reconocimientos, influencias, etcétera) no se mantiene en un plano sólo nacional, sino que es visible al interior de las entidades federativas, de tal manera que la asignación de financiamientos deberá, en un futuro, enfrentar la laboriosa y compleja tarea de "ajustar" los criterios de operación de los financiamientos, no sólo a los planes y proyectos individuales de las instituciones, sino introduciendo la mirada al nivel estatal de operación de la política normalista.

Por ahora, el papel que la tipología propuesta tiene es mostrar la heterogeneidad institucional a partir de lo que declaran como sus proyectos de gestión y cómo los operan, además de mostrar la heterogeneidad al interior de los estados. También podría contribuir a identificar, con mayor nitidez, limitaciones puntuales en las dimensiones y variables que son relevantes para impulsar las transformaciones de los modelos de gestión. Ya hemos señalado en el segundo apartado que realizamos el ejercicio de observar con esta tipología a las normales Beneméritas y Centenarias y a las Rurales, consideradas como instituciones que han tenido un papel particularmente relevante en el desarrollo de la educación normalista en nuestro país. Las primeras porque fueron las primeras y representarían tradiciones educativas que han acompañado el desarrollo del país; las segundas, porque representan un esfuerzo de equidad y justicia social con los jóvenes campesinos y la posibilidad de una formación comprometida con el campo mexicano. A contraluz de la tipología, algunas de estas escuelas tienen serios problemas para enfrentar procesos de reforma a sus estilos de gestión, aun guiadas puntualmente por el PROMIN y, sin embargo, es posible imaginar que seguirán esgrimiendo sus misiones y posiciones en la tradición normalista presentándose prácticamente como intocables. Estos fenómenos pueden ser una limitación para el propio desarrollo, la credibilidad y la legitimidad del programa. Pensamos que ambos proyectos educativos, considerados de manera abstracta, siguen siendo pertinentes.

La historia de la educación normalista en México y de los esfuerzos de política pública asociados a ella, no pueden darse el lujo de que las ideas originarias de estos proyectos se pierdan por el envejecimiento y la distorsión política de algunas instituciones en particular y desacrediten los proyectos como tales. De allí la importancia de una reforma a fondo de estas instituciones, que rescate la tradición que representan. En el caso de las rurales, la radicalización política no tiene un sentido siquiera orgánico, parecen ser reactivas a la autoridad y a cualquier proyecto de racionalización de los recursos. El tema dramático de estas instituciones es que cuenten con tierras productivas cuyo papel simbólico, bajo el control estudiantil, pareciera que son, precisamente, improductivas. Hay aquí un tema sustantivo de corresponsabilidad de los actores en el campo educativo y un gran tema para los hacedores de la política, así como para quienes deciden y negocian su aceptación y los riesgos de su implementación.

5. Conclusiones y recomendaciones

Las Reglas de Operación del PROMIN señalan la importancia y la necesidad de realizar una evaluación externa con objeto de "valorar el impacto del programa en las escuelas normales". En atención al objetivo del programa, formalmente se trataría de evaluar el impacto que tuvieron las acciones y los proyectos financiados por el PROMIN para "elevar la calidad de la formación inicial de los futuros docentes de la educación básica". Se supone que los proyectos y las acciones a los cuales se canalizaron recursos estuvieron dirigidos, sobre todo, a mejorar la infraestructura física de las escuelas normales y a fortalecer la gestión institucional mediante la elaboración de un Plan de Desarrollo Institucional y un Programa Anual de Trabajo.

Se está consciente de que evaluar la contribución específica de las obras realizadas a la mejora de la calidad de la formación de los profesores es un asunto complejo, si bien se supone que una infraestructura escolar en buen estado ofrece mejores condiciones para el desarrollo académico, pero de ninguna manera lo garantiza. Por otro lado, los proyectos aprobados para la mejora de la gestión escolar y los proyectos académicos tienen un impacto a mediano y largo plazos, además de una incidencia en el desarrollo de las escuelas junto con otros factores propiamente institucionales y también algunos extra institucionales que pueden inhibir o potenciar la formación de calidad de los futuros maestros.

Ante esta situación, lo que se planteó como evaluación para este primer año de aplicación del PROMIN, fue buscar elementos que permitieran comparar qué tanto se avanzó, en un determinado número de escuelas normales, entre los propósitos para este año y lo que se consiguió realizar. Esta comparación se objetiva en varios aspectos: primero, analizar el nivel de cumplimiento y de "calidad" en la elaboración de los PDI y los PAT a la luz de los criterios establecidos por la DGN; segundo, verificar si se realizaron las obras de infraestructura, mantenimiento, adquisición de equipo y mejora de los sistemas de comunicación, aprobadas por los comités estatales; tercero, identificar los avances en las pautas de participación de las comunidades normalistas que propició el PROMIN, y cuarto, identificar los mecanismos de seguimiento y evaluación diseñados por las propias escuelas. Para efectuar estas actividades se diseñó y aplicó una metodología que se expone con detenimiento en la introducción del reporte. Una parte significativa del trabajo que fundamenta el análisis fue la visita por segunda ocasión a las escuelas norma-

les donde, además de la observación, se realizaron entrevistas a los directivos, a los responsables de los proyectos, a algunos profesores y estudiantes y al responsable del PROMIN en cada uno de los nueve estados visitados. Esta información se considera relevante pues los entrevistados emiten su opinión ya no en función de las expectativas del PROMIN sino a la luz de los primeros resultados visibles del programa.

La realización de estas actividades brinda elementos para constatar los avances del programa en función de los objetivos planteados, para detectar algunas de las dificultades que se presentaron y, finalmente, para esbozar una tipología de las escuelas normales que pueda ofrecer una perspectiva para mejorar los criterios del PROMIN. La tipología no pretende "calificar" a las instituciones en buenas, regulares o malas, sino clasificarlas por la manera en que hicieron sus PDI y PAT; a nuestro juicio, expresan tres tipos de gestión institucional. Identificar el tipo de gestión da pautas, pensamos, para diseñar criterios y mecanismos diferenciados de acuerdo con la situación específica de subconjuntos de escuelas. Las reglas y los criterios actuales de operación del PROMIN, que tienen el beneficio de la generalidad, la transparencia y la equidad, pueden ajustarse a diversos tipos de instituciones, sin que por ello pierdan esas características.

La intención y el esfuerzo por ubicar a cada una de las escuelas normales en un determinado tipo, muestra que la gestión no está asociada fuertemente con algunos de los diversos factores con los que se tiende a clasificar a las instituciones,[11] si bien se aprecian algunas tendencias interesantes que se señalarán más adelante.

En los capítulos anteriores se da una descripción detallada de los avances y problemas detectados, por lo que en esta sección sólo se hará un pequeño resu-

[11] Se realizaron diferentes análisis comparando el tipo de gestión con alguna característica de la escuela y en ningún caso se encontró una correlación significativa. Se hicieron cruces, por ejemplo, con la clasificación de la orientación principal de la escuela (universidad central y centros universitarios, normal superior, centros de actualización, centro regional, escuela normal urbana, escuela normal experimental, escuela normal rural, beneméritas y centenarias); con su antecedente inmediato (federalizada o estatal), el tamaño de la matrícula, el número de programas, el número de profesores, la entidad federativa a la que pertenecen, etcétera. Esta situación viene a confirmar lo que se señalaba en el reporte anterior sobre la dificultad para realizar una tipología de las instituciones dada su diversidad y heterogeneidad. Como se recordará, en el segundo informe se realizó un análisis factorial a partir de un conjunto muy amplio de variables de 490 escuelas normales del país. Se detectaron seis factores que permiten explicar de manera adecuada más de cuatro quintas partes de la varianza total de la población analizada. Los seis factores son: *a)* financiamiento y modernización tecnológica-curricular; *b)* organización de la docencia; *c)* tamaño de la institución y vínculos académicos; *d)* complejidad institucional según niveles de especialidad; *e)* complejidad en la modalidad de los programas, y *f)* grado de aprovechamiento de la infraestructura. Con los factores, y después de varios ejercicios de depuración, se llegaron a establecer ocho grupos, de los cuales cinco comprenden 99% de las escuelas.

La tipología que ahora se presenta sólo considera a las 49 escuelas visitadas y tiene como variable dependiente el tipo de gestión.

men. Vale la pena reiterar que estas apreciaciones se infieren a partir de las 49 escuelas seleccionadas para el estudio y que en todo caso son válidas para este conjunto. A pesar de ello, las conclusiones pueden tener cierto grado de aplicabilidad para el conjunto de normales públicas del país, pues cabe recordar que se seleccionaron pretendiendo rescatar su diversidad y heterogeneidad, y comprenden a poco más de 25% del total.

5.1. Avances y logros del programa en el primer año de aplicación

La concreción de los PDI y los PAT. Hoy por hoy la casi totalidad de las escuelas normales públicas ya tienen un PDI y un PAT. La información con que se cuenta es que apenas hace poco más de un año la mayor parte de las escuelas no tenían un documento que expresara un futuro viable, una descripción de sus principales problemas y un esfuerzo por formular proyectos y acciones para resolverlos. El hecho de que la elaboración de los PDI y el PAT fueran inducidos, organizados, planeados y acompañados de un presupuesto, no resta mérito a los esfuerzos de los actores institucionales para formularlos. El PROMIN dinamizó la vida interna de las instituciones, generó un manifiesto interés de los profesores para participar en el diseño de su escuela, en la identificación y selección de acciones a realizar a corto plazo, y propició múltiples lugares y formas de encuentro entre los diversos sectores de la comunidad. La calidad, congruencia y corresponsabilidad fue desigual, pero el hecho de haber formulado esos documentos es un logro visible del programa.

Las expectativas que ha generado el PROMIN. En las diversas entrevistas realizadas resalta el enorme interés de los directivos, pero también el de los profesores y el de un creciente número de estudiantes por las posibilidades que puede representar el PROMIN para mejorar las condiciones de trabajo de sus escuelas, así como por seleccionar, con cierta autonomía, los proyectos académicos que más necesitan y en cuáles tienen más interés para fortalecer la formación de los futuros profesores. Se observa, en la mayor parte de las escuelas, una disponibilidad para participar de manera más intensa y coordinada en el siguiente proceso. Los comentarios vertidos evidencian una disposición mayor a participar de la que manifestaron hace un año cuando inició el programa y se advierte una disminución de las resistencias y del nivel de escepticismo respecto a éste. De hecho se encontraron muy pocas expresiones contrarias y ninguna que lo haya descalificado. Los pocos directores que expresan su posibilidad de conseguir más recursos para su escuela por otras vías, de ninguna manera desprecian lo que les aporta el PROMIN. Varios profesores y directivos manifiestan su disposición para lograr mayor conoci-

miento del programa, participar en los talleres con el fin de lograr una mayor capacitación y están dispuestos a hacerse cargo de algún proyecto. Los estudiantes, que en esta primera aplicación tuvieron una participación marginal en la formulación del plan y del correspondiente programa, al ver objetivamente las obras que se han realizado, al utilizar equipo de cómputo renovado, tener acceso a Internet, contar con un acervo bibliográfico mayor, asistir a algunos de los cursos, los talleres, las conferencias y observar cambios, modestos pero significativos, en la conducción de los procesos de enseñanza y de aprendizaje por parte de sus profesores, se sienten motivados a involucrarse. En algunas escuelas llama la atención la participación de los padres de familia en el proceso. En general se aprecia un nuevo clima institucional para consolidar el PROMIN en los próximos años. Se puede afirmar que los distintos sectores se sienten satisfechos con las mejoras, son perceptibles condiciones más adecuadas para el trabajo cotidiano, aunque hay cautela en cuanto a que estos cambios sean realmente el motor que posibilite mejores resultados en el futuro de las instituciones.

La realización de las obras. Uno de los logros más visibles y motivantes del programa es la realización oportuna y, en la mayor parte de los casos de buena calidad, de las obras llevadas a cabo en el periodo vacacional. En las entrevistas los alumnos y profesores manifestaron su sorpresa al verlas, algunos no sabían que eran precisamente resultados del PROMIN, pero al observarlas y disfrutarlas se informaron y externaron su interés en el programa al visualizar la posibilidad real y efectiva de que algunas de las necesidades de la escuela puedan ser atendidas con prontitud. Buena parte de los directivos se involucraron en la administración (actualizar cotizaciones, conseguir material y empresas, supervisar el trabajo, comprobar el gasto, etcétera) y valoraron positivamente el programa por recibir recursos frescos para efectuar trabajos necesarios en la escuela, si bien desearían que la radicación del recurso fuera más oportuna, más claro el procedimiento y las formas de comprobación, y mucho mayor el monto que se les asigna. En aquellos casos, principalmente Jalisco, en que las obras no se habían iniciado o fueron de mala calidad, se creó el efecto contrario.

La administración institucional de los recursos fue eficaz y responsable. La forma de administración de los recursos del PROMIN se dio bajo diferentes modalidades. Algunos estados se reservaron el derecho de administración del rubro de infraestructura (Jalisco y Puebla, con la excepción de dos escuelas) y en el resto de los estados todo el recurso lo administraron las propias escuelas. En los casos de concentración estatal se observaron diferentes resultados, desde una ejecución en tiempo y forma, hasta obras de mala calidad y retrasos inexplicables, pues aún no se habían iniciado las obras al mes de junio. Cuando la administración fue responsabilidad de la propia escuela no se observaron retrasos, las obras fueron de calidad,

en algunos casos se lograron ahorros y, no sin apuros, se comprobó el gasto de acuerdo con la normatividad de la entidad.

Esta experiencia podría servir de antecedente para propiciar una forma de administración autónoma de las escuelas, pues demostraron competencia, eficacia y responsabilidad. Cabe señalar que en algunas se presenta un cierto conflicto de autoridad: ¿quién es el responsable en última instancia de la ejecución del plan y de la consecuente administración de recursos? Parecería que para ciertos aspectos es la coordinación estatal y para otros la dirección de la escuela o el responsable del proyecto. Sería conveniente esclarecer este aspecto en las siguientes versiones del PROMIN.

La renovación de gestión institucional. Se ha señalado el importante papel que jugaron los directores y el equipo directivo de las escuelas en esta primera aplicación del PROMIN. En un buen número de escuelas la calidad del plan y del programa estuvieron en función de la capacidad de liderazgo e iniciativa de la autoridad institucional. La afinidad con el programa, el involucramiento y compromiso de los directivos jugó, en este caso, a favor de éste. Se desconoce si el cambio de directores en muchas escuelas (señaladamente Puebla y Veracruz) respondió a una lógica de consolidación del PROMIN o haya sido un relevo normativo, pero en todo caso se aprecia que ha resultado positivo para los propósitos del programa, pues entró una nueva generación proclive al cambio y sensible a la filosofía que anima una nueva forma de gestión institucional. En este caso también la experiencia puede resultar en una política de renovación de los directivos, porque serán un apoyo importante para las siguientes etapas. También habría que señalar que en algunos casos el recambio retrasó el diseño y la operación del PROMIN, pero en un lapso corto fue superado por los nuevos directores.

En la renovación de la gestión también ha contribuido la forma en que ha operado el PROMIN. Los profesores y directivos consideran relevante mantener la modalidad de talleres nacionales y estatales para compartir estrategias en la formulación de los programas, poder seleccionar lo que es prioritario y, sobre todo, compartir experiencias.

5.2. Los principales problemas

Como era de esperarse, la implementación del programa también se enfrentó a algunas dificultades y se manifestaron diversos problemas. Los siguientes son algunos de ellos:

La dificultad de una visión a largo plazo. En la mayor parte de los programas se encontró este problema. En la tipología serían señaladamente los del tipo 3 y, en menor medida, los del tipo 2. Se aprecia confusión en diferenciar claramente lo

que es el PDI de lo que es un PAT. En el programa anual también se expresan como proyectos un conjunto de actividades rutinarias y cotidianas de la escuela. En la visión y en la misión se cae, en algunos casos, en lugares comunes o en expresiones retóricas un tanto inviables e incluso huecas. La visión a largo plazo es un ejercicio complejo, pues el futuro institucional no sólo depende del proyecto normativo o de las características e intenciones de la comunidad normalista, sino que están presentes otro conjunto de factores externos a la institución y que, en muchos casos, son los determinantes del desarrollo de la escuela. Llama la atención la ausencia de referencias a aspectos que seguramente estarán presentes en las escuelas normales, pero que no aparecen en el diagnóstico y por ello no se mencionan ni en el PDI ni el PAT.

Se esperaría, por ejemplo, que en la visión al año 2006 se aludiera a la expectativa de crecimiento de la escuela en función de sus características y la demanda de la zona o región:[12] ¿cuál es el número de alumnos que razonablemente se puede atender y la distribución deseable en su(s) diferente(s) programa(s)? Esta perspectiva ayudaría a estimar, en el largo plazo, el número de profesores que se requieren, el perfil deseable del personal académico, las obras e instalaciones adecuadas, los requerimientos de apoyo administrativo y, en consecuencia, diseñar los pasos o etapas para atender esa perspectiva.

En relación con el personal académico, se puede suponer que existen problemas con su desempeño, su tipo de contratación, su adscripción sindical, su jubilación o retiro y, en consecuencia, su renovación pausada y programada, así como con la muy desigual y heterogénea relación de alumnos por profesor.[13]

Con referencia a los estudiantes, en los diferentes diagnósticos resalta la ausencia de alusión a ellos: quiénes son, qué intereses tienen, cuáles son sus características y expectativas, cuál es su desempeño, cuáles son sus problemas académicos más relevantes y cuáles sus relaciones con los profesores.

Poco se habla, también, de las características de la administración interna. Los posibles problemas de autoridad, de representación, de cambio de directivos, de uso y ejercicio de los recursos asignados y de los que llaman "propios".

Presentar un plan de desarrollo que responda a estas inquietudes seguramente trasciende a la propia institución y tal vez resulte adecuado y necesario contar con un Plan de Desarrollo Estatal donde puedan ubicarse las instituciones.

---

[12] En las 49 escuelas visitadas hay 12 instituciones con menos de 200 alumnos, 29 que cuentan entre 200 y 800, y ocho con más de 800 alumnos. No se pretende que todas tengan un mismo número de alumnos, sino que su crecimiento sea planeado.

[13] Hay 14 instituciones en que la razón de alumnos por profesor es menor a cinco, 15 escuelas en las que está entre cinco y 10, y 14 escuelas donde es mayor a 20. ¿Cómo se fue gestando esta desproporción? ¿Se desea corregir y es posible corregirla en un horizonte de largo plazo?

El largo plazo puede ser más visible si las escuelas saben lo que se espera de ellas en el contexto estatal. En el nivel federal existen, por ejemplo, el PTFAEN y el PROMIN, pero se considera que hace falta un eslabón intermedio entre el ámbito de la federación y el institucional, que puede ser el Plan de Desarrollo Estatal.

Las escuelas normales no gozan de la autonomía como casi todas las universidades públicas. En este contexto es indispensable que cuenten con un plan estatal de referencia en el que puedan ubicarse y retroalimentarse. A partir de la implementación del PROMIN, los directivos estatales tienen en los PDI y los PAT un excelente insumo para diseñar un Plan de Desarrollo Estatal.

La aún insuficiente participación de profesores y alumnos. El programa arranca, como ya se mencionó, con el apoyo decidido de los cuerpos directivos en la mayor parte de las escuelas normales, pero no con la participación plena de profesores y estudiantes.

Las razones para la falta de participación de los profesores son múltiples, por ejemplo:

- No cuentan con tiempo suficiente para ello, pues las actividades cotidianas los absorben.
- El tiempo dedicado a la planeación no es remunerado.
- El número de profesores de tiempo completo es muy bajo.
- El escepticismo inicial respecto al programa.
- También puede influir la falta de regulación institucional del trabajo colegiado y su incidencia en el desarrollo institucional (por ejemplo, la composición y representatividad de las academias, sus competencias, el carácter de sus resoluciones, el apoyo institucional, etcétera). En el segundo reporte se hace una descripción más amplia y detallada de la necesidad de regular los espacios de trabajo colectivo.

En cuanto a los alumnos, su participación en esta primera aplicación del programa fue más bien marginal. Sin embargo, se vislumbra un mayor interés al observar que muchos de los proyectos y las acciones auspiciadas por el PROMIN son en su beneficio. No se trata de que participen todos en toda la formulación del PDI y del PAT, pero hay aspectos en los cuales su presencia y opinión son fundamentales. Generar espacios de encuentro donde puedan expresar sus opiniones es tan importante como señalar los límites y alcances de su participación para, por un lado, involucrarlos en la formulación y ejecución del programa y, por otro, no cederles la autoridad institucional.

La necesidad de ajustar los calendarios del PROMIN con los del ciclo escolar y con el fiscal. En casi todas las escuelas se apuntó el problema de traslape entre los tiempos para formular y administrar el PROMIN, con el calendario escolar y con el año fiscal. En el segundo reporte se reseñaron los problemas para la formulación

del PROMIN y en la etapa de implementación volvieron a surgir. La imposición de ejercer los recursos en un tiempo muy corto, para adecuarse a las disposiciones hacendarias, riñe con la programación, sobre todo de las actividades académicas. Hay experiencias positivas en el sector universitario que podrían rescatarse (específicamente con el manejo presupuestal que se hace del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI), de tal manera que el recurso pueda asignarse hacia el final del año, pero pueda ejercerse a lo largo del año siguiente.

Otro aspecto que llama la atención es que la distribución de los recursos a las escuelas no fue simultáneo en todas. Hubo escuelas, como las del Estado de México, que lo recibieron desde noviembre de 2002 y otras que lo empezaron a recibir hasta febrero del presente año, como el estado de Chiapas. Sería conveniente que estos desfases en la asignación pudieran corregirse.

La administración de los recursos propios. La mayor parte de las escuelas planearon proyectos para que, complementariamente con los recursos del PROMIN o haciéndose cargo directamente, los pudieran realizar. Esta disposición para invertir recursos propios en la ejecución de algunos proyectos es una política que debe continuarse. Sin embargo, es interesante notar que hay poca disposición para hablar de su administración. Da la impresión que es un aspecto no suficientemente regulado y, por ende, se maneja con cierta discrecionalidad. En términos muy económicos se identifican sectores de la institución productores de recursos (señaladamente la cuota por servicios de los estudiantes), mientras que otros espacios generan pérdidas y son objeto de subsidios. Se desconoce quién establece las cuotas, cómo se fija la renta de espacios, en general, cómo se administran, cómo se supervisan y a quién se entregan cuentas de los ingresos propios. Tal vez sea conveniente establecer una normatividad, si es que no existe, para dar transparencia a los recursos propios.

5.3. Recomendaciones

A partir de la experiencia de esta tercera etapa se pueden hacer algunas sugerencias que eventualmente mejorarán la aplicación del programa para los próximos años.

Las bondades de la tipología. Se piensa que la tipología que se ha elaborado en esta etapa de la evaluación puede servir de referencia para diseñar el PROMIN con un posible grado de diversificación. Se trataría de que aquellas instituciones que desde la primera aplicación pudieron hacerse cargo, asumir y aplicar los criterios del PROMIN, se consolidan en los próximos años; que las instituciones que lo lograron de una manera intermedia puedan mejorarlos en la próxima aplicación y que para aquéllas que tuvieron mayores problemas pudieran diseñarse criterios adecuados a su situación. Es promisorio ver que de 49 instituciones, ocho respon-

den orgánicamente a la propuesta del PROMIN, 20 lo hacen con disposición al cambio y 21 no pudieron, con suficiente claridad, incorporarse a la propuesta, pero hoy cuentan con planes de desarrollo que pueden ser mejorados.

En este sentido y reconociendo que no hay un factor que por sí sólo determine la ubicación de las instituciones dentro de algún tipo, hay tendencias que apuntan a reforzar o buscar nuevas formas y mecanismos para consolidar el programa. Por ejemplo, el hecho de que todas las instituciones seleccionadas de Chiapas y cinco de las seis de Jalisco se ubiquen en el tipo 3, o que la mayor parte (cuatro de seis) de las escuelas rurales y los centros regionales se encuentren en el tipo 3, o que la mayor parte (55%) de las escuelas "federalizadas" también se localicen en el tipo 3 y sólo 10% en el tipo 1, en tanto que en las escuelas "estatales" prácticamente la relación es inversa (23% en el tipo 1 y 30% en el tipo 3), son indicadores que sugieren que para esos estados y para esas escuelas se requiere de políticas específicas adicionales para incorporarlos más decididamente al PROMIN. Asimismo llama la atención que las beneméritas y centenarias escuelas normales, a pesar de sus recursos, experiencia y tradición no se hayan podido ubicar en el tipo 1.[14]

La tipología también podría ser de utilidad para flexibilizar a futuro, en función del estado de cada normal, los criterios de distribución de los recursos del PROMIN. En la primera edición se asignó 60% para mantenimiento, rehabilitación y adaptación de instalaciones, 20% para mantenimiento de equipo y mobiliario, y 20% para el fortalecimiento de las actividades de enseñanza y aprendizaje, que tuvo una lógica y una justificación, y a los cuales se ajustaron la mayor parte de las instituciones.[15] Podría ser conveniente que en los próximos años la propuesta de distribución de los recursos sea más flexible, de tal manera que sean las propias escuelas normales las que propongan el destino de los recursos en función de sus particulares necesidades y características plasmadas en su PDI y en su PAT.

Explorar el financiamiento para plazos mayores al de un año. La formulación de un PDI debe tener un límite temporal. No es recomendable que cada año se formule uno nuevo. La experiencia de una o dos aplicaciones del programa seguramente desembocará en un plan más completo e integral que requerirá ajustes anuales, pero que en sus aspectos fundamentales seguirá vigente por lo menos hasta el año 2006. Esta proyección académica puede sentar las bases para una programación de asignación de recursos que trascienda el año calendario, lo cual

[14] La distribución fue prácticamente igual en los tipos extremos: 40% en el 1, 20% en el 2 y 40% en el 3.

[15] Pocas escuelas normales no se ajustaron a la distribución sugerida, pues dedicaron menos de 60% al primer rubro y, a pesar de ello, los comités dictaminadores estatales lo avalaron. Esta flexibilidad de los dictaminadores, aplicada en esta primera edición del PROMIN podría extenderse a los próximos años, siempre y cuando esté justificada académicamente y responda a los objetivos del programa.

dará certidumbre a las instituciones para perfilar programas y proyectos a mediano y largo plazos. Esta programación se antoja factible a la luz de lo que sucede con otros programas federales para algunas instituciones de educación superior.

Explorar la posibilidad de que los estados del país formulen un Plan de Desarrollo para las escuelas normales. Se piensa que esto sería una contribución significativa para que las instituciones pudieran perfilar con mayor claridad sus programas de desarrollo a largo plazo. La incertidumbre en muchos asuntos de la vida interna de las normales podría disminuir si se explicitara la intencionalidad de las autoridades respecto a sus escuelas normales.

Hacer un seguimiento de las escuelas normales. Se piensa que con los elementos analíticos expuestos en este documento se puede hacer un seguimiento, por lo menos de las escuelas normales comprendidas en la evaluación externa. Sería importante pulsar la consolidación del PROMIN en los próximos años y una manera podría ser la de revisar si las instituciones ubicadas en el tipo1 pudieron mantenerse en él. Si las del tipo 2 o las del tipo 3 pudieron avanzar, y en todo caso explorar las condiciones para su permanencia o transformación.

Realizar una evaluación del PROMIN en el contexto de los programas de formación de profesores para la educación básica. Sería interesante poder realizar una evaluación no sólo del desarrollo e implementación del PROMIN sino también de su ubicación dentro de los diferentes programas federales que se han diseñado para fortalecer la calidad de la formación de los profesores y de las escuelas normales. Una visión de la situación en un plazo mucho más largo, por ejemplo el 2025, podría ayudar a determinar la naturaleza, la temporalidad y los recursos que demanda este programa y su posible transformación en un nuevo programa, una vez que se logren consolidar los mecanismos de gestión institucional y estén resueltos los problemas de infraestructura y comunicación de las instituciones.

Finalmente, deseamos dejar constancia en este informe del buen trato y apoyo que se dio a los investigadores de la UAM para realizar su trabajo, tanto por parte de la Dirección General de Normatividad, como por los encargados del PROMIN en los estados y, sobre todo, por los(as) directores(as) de las escuelas normales: casi en todos los casos el propio director de la escuela accedió a la entrevista y acompañó al evaluador en un recorrido por las instalaciones para verificar el avance de las obras, además de que accedió a que los responsables de cada uno de los proyectos explicaran los propósitos, los avances y las dificultades en su implementación.

México, DF, agosto de 2003.

Notas

Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)

se imprimió en los talleres de

con domicilio en

el mes de noviembre de 2003.
El tiro fue de 15 000 ejemplares
más sobrantes de reposición.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la
Dirección General de Normatividad de la Secretaría de Educación Pública.