

# EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL Y SUS IMPLICACIONES EN LAS ESCUELAS NORMALES DEL ESTADO DE OAXACA

---

YESENIA LÓPEZ LÓPEZ

Instituto Estatal de Educación Pública, Oaxaca

**RESUMEN:** El documento que presentamos muestra una primera parte de nuestra investigación sobre el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). La finalidad que guía nuestra investigación es la de realizar un análisis sobre la implementación del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), así como sus principales contribuciones y retos en las escuelas normales del Estado de Oaxaca. A través de un acercamiento multirreferencial en el que combinamos estrategias como: el análisis de documentos y el acercamiento a las voces de los actores, pretendemos conocer el impacto que polí-

ticas educativas de esta naturaleza, creadas y dirigidas hacia las instituciones formadoras de docentes han tenido en su quehacer cotidiano; sobre todo si resaltamos que son estas instituciones y sus actores los que pueden darnos una panorámica exacta de los avances y retos que se tienen que afrontar para lograr una mejora sustancial en la educación de los futuros docentes. Es objetivo de esta ponencia mostrar los datos encontrados durante la primera fase (documental) de investigación.

**PALABRAS CLAVE:** Escuelas normales, políticas educativas, financiamiento de la educación y evaluación.

## Introducción

La educación superior y la formación de maestros, desde la perspectiva de López Zavala (2009), experimentan un cambio de época. “La educación superior en México es invadida por discursos que exaltan las pericias profesionales. Con preeminencia, términos como eficacia, eficiencia, “emprendurismo” y competitividad se han constituido en conceptos estelares de un segmento importante de la elite de administradores en la educación superior, auspiciado por las políticas gubernamentales que controlan su expansión mediante mecanismos de financiamiento” (López Zavala, 2009:17). En consecuencia el diseño de

las políticas educativas se ha visto fuertemente impactadas por los discursos de calidad, financiamiento, evaluación y rendición de cuentas.

Las escuelas normales a partir de la década pasada han comenzado a considerarse como un foco de atención tanto para el gobierno federal como para los gobiernos estatales. Las condiciones precarias en las que se desarrollan la mayor parte de las actividades académicas, la falta de capacitación y habilitación de los profesores, el imaginario social que sobre el profesional docente permanece en la población en general, la carencia de una verdadera reforma curricular que impacte de manera sustancial el proceso formativo de los estudiantes, aunado a los diversos problemas estructurales, normativos y de gestión, ocasionaron que estas instituciones hayan caído en un bache difícil de remediar.

Ante la urgencia de construir un sistema educativo de calidad en todos sus niveles, de inclusión y sobre todo que responda a las exigencias de la sociedad actual, en 1996 comenzó a implementarse el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN); que mediante diversas líneas de acción entre ellas: transformación curricular, formación y actualización profesional del personal docente y directivo, mejoramiento de la gestión institucional, regulación del trabajo académico, evaluación interna y externa, y regulación de los servicios de educación normal (SEP, 1996). Se propuso mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas que tienen a su cargo la formación inicial de los maestros de educación básica.

En este contexto, el impulso otorgado al mejoramiento y renovación de la gestión requirió la puesta en marcha de distintas estrategias que contribuyeran al logro de los objetivos propuestos; por lo que en el 2002 llega a las diferentes escuelas el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN); iniciativa con la que se busca contribuir a “elevar la calidad en la formación inicial de los docentes, promoviendo el desarrollo de acciones que incidan en la organización y el funcionamiento de las instituciones normalistas” (DOF, 2006)

Con la finalidad de conocer el impacto que políticas educativas de esta naturaleza, creadas y dirigidas hacia estas instituciones han tenido en su quehacer cotidiano, así como los retos y dificultades en su implementación, el presente trabajo advierte sobre la necesidad de emprender estudios de nivel *micro* sobre los acciones y estrategias que se desprenden de las políticas educativas federales, con el propósito fundamental de aportar conocimientos sobre su diseño, operación y resultados. El documento que se presenta a continuación

está organizado en cuatro apartados, en el primero ubicamos nuestro objeto de investigación en el campo emergente de las políticas educativas; en el segundo, mostramos la propuesta alternativa que surgió durante el 2006, y que fue creada como respuesta sindical y política al PROMIN; en el tercero, la evolución en la asignación del recurso federal en las instituciones normales del estado, finalmente cerramos nuestro documento con algunas conclusiones.

## La investigación de Políticas Educativas: un campo emergente

El estado de conocimiento sobre política educativa durante la década de los 90's, el cual buscaba mostrar las principales líneas de investigación sobre el tema en los diferentes tipos y niveles educativos, mostró a todas luces que el campo "(...) ha adquirido una importancia central para el desarrollo del sistema educativo en particular para la educación básica y la formación de docentes y se ha empezado a convertir en objeto de estudio de los científicos de la educación" (Zorrilla Fierro, 2003: 31).

Lograr el funcionamiento del sistema educativo implica la puesta en marcha de un conjunto de orientaciones o criterios de carácter estratégicos, tanto explícitos como implícitos; es decir, la construcción y determinación de políticas educativas. Las políticas educativas explícitas se diferencian de las segundas por la existencia de una *formulación expresa de su intencionalidad*, lo cual se traduce a partir de la puesta en marcha de programas y proyectos específicos (Zorrilla, 2001).

La investigación en políticas educativas puede ser abordada desde tres perspectivas: a) investigación *para* la política educativa, b) investigación *de* la política educativa y, c) la relación entre investigación y política educativa. El objeto de este trabajo pone énfasis en un aspecto insuficientemente analizado como el de la investigación *de* la política educativa en la educación normal. El interés que guió esta investigación, al estar delimitada al análisis de casos específicos (normales del estado de Oaxaca), se orientó a profundizar en la comprensión de la manera en que se presenta el fenómeno desde su particularidad y concreción. Consideramos que, la estimación de la forma de indagación asumida está en que permite identificar con mayor profundidad la complejidad de la problemática analizada, a la vez que aporta esquemas de análisis susceptibles de ser aplicados en diversos espacios institucionales.

## **PDENO: Una propuesta alternativa para las escuelas normales.**

### **Acciones contrahegemónicas en la implementación de políticas educativas federales**

En el 2002 al dar inició el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), las escuelas normales oaxaqueñas se integraron a este programa durante los ciclos escolares 2002 a 2004, realizando actividades como la elaboración de su Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y sus Planes Anuales de Trabajo (PAT), "lo que les permitió obtener recursos económicos para realizar proyectos como: Cursos de actualización, mejoramiento de infraestructura, adquisición de medios electrónicos y tecnológicos, etc. Sin embargo, el impacto de estas acciones no fueron evaluadas intensamente en las escuelas normales." (PDENO, 2007:3)

En el 2005, con la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, a nivel federal se acuerda la transferencia de la Educación Normal a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), creándose, de esta manera, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de Educación (DGESPE). "Dicha redefinición organizativa generó la posibilidad de fortalecer al Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas" (SEP, 2007:3), por ello:

(...) entre las acciones más relevantes que se emprendieron para mejorar al PROMIN, destacan... el diseño de orientaciones para que cada entidad formule un Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), lo cual representa un enriquecimiento al enfoque y a los instrumentos de planeación estratégica del Programa y, principalmente, una *mayor participación* de las autoridades educativas estatales en la definición de políticas y estrategias para fortalecer tanto a las escuelas normales públicas en lo particular, como al conjunto del sistema de educación normal. (SEP, 2007:3).

Sin embargo, esta modificación estructural en el estado de Oaxaca quedó suspendida debido a que el veintiocho de febrero de 2006, la Coordinadora Estudiantil Normalista del Estado (CENEO), rechazó la elaboración del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) y la incorporación de las normales a la Educación Superior, plasmando su inquietud de la siguiente manera:

Ratifican [IEEPO y CENEO] la minuta de acuerdo de fecha veintiocho de febrero de dos mil seis, en el sentido de que las Escuelas Normales Públicas en el estado de Oaxaca, seguirán perteneciendo al Departamento de Formación y Actualización de Docentes y a la Coordinación General de Educación Básica y Normal ( Minuta de acuerdo 28 de febrero de 2006).

Agregado a lo anterior se establecer en el mismo documento que:

(...) se rechaza cualquier plan, programa, proyecto o evaluación que propicie la reducción de matrículas, atente a la contratación automática y a la basificación de los estudiantes normalistas y condicione la liberación de los recursos para las Escuelas Normales Públicas del Estado (Minuta de acuerdo 28 de febrero de 2006).

Cabe mencionar que, el PEFEN desde la perspectiva federal es una estrategia no sólo para fortalecer la educación normal como se plasma en el objetivo del mismo, también:

(...) representa una oportunidad para reducir las brechas de calidad en la formación inicial de los maestros que existen entre entidades federativas, escuelas normales públicas de una misma entidad, y licenciaturas de una misma escuela normal; también para *propiciar la rendición de cuentas sobre los resultados educativos* que obtienen las escuelas normales públicas y *el uso de los recursos públicos* destinados al sector y a cada institución (cursivas nuestras) (SEP, 2007: 4)

En respuesta, el IEEPO, la Representación Sindical de la Sección XXII y la Coordinadora Normalista, acordaron elaborar un Plan Alternativo para impulsar el mejoramiento de las Escuelas Normales. La negativa de participar en el PEFEN, limitó a las escuelas en la realización de sus proyectos académicos como venía sucediendo con el PROMIN. En consecuencia, no fueron consideradas en la distribución del presupuesto nacional asignado. Teniendo como antecedente la experiencia citada y las situaciones de precariedad en que se encontraban y siguen estado las escuelas normales, el siete de marzo de 2007 se llevó a cabo una reunión con la presencia de las Autoridades Educativas del IEEPO, representantes de la Sección XXII del SNTE, el Colegio de Directores y Secretarios Generales de las Escuelas Normales, acordándose que:

El IEEPO acepta el rechazo total al PEFEN con el compromiso inmediato de construir y aplicar un *nuevo plan estatal*, con la finalidad de satisfacer todas las necesidades generales y particulares de las escuelas normales públicas del estado de Oaxaca, iniciando una jornada de trabajo en las instalaciones del IEEPO, en donde intervengan las partes involucradas en conjunto con la CENEO (cursivas nuestras). (Oficio CENEO, 2008:1)

De esta manera, como alternativa de reacción se construyó el Plan de Desarrollo de las Escuelas Normales de Oaxaca (PDENO). Este proyecto alternativo, como es denominado en su momento, fue resultado de “una acción participativa e integral” y recuperó de manera significativa las autoevaluaciones institucionales, las fortalezas, problemas y necesidades (PDENO, 2007), estos elementos permitieron a su vez la re-construcción de la visión y misión de las escuela normales de la entidad, y la definición de políticas estatales e institucionales, con el propósito de orientar en corto, mediano y largo plazos el fortalecimiento de las escuelas normales, y centrar la reflexión de la mejora en los aspectos estratégicos que tienen mayor incidencia en la calidad de la educación normal.

Como se establece en el documento rector, el plan constó de cuatro líneas de operación, entre ellas: a) Formación y actualización, b) Mejoramiento de la Gestión Institucional. c) Reestructuración y actualización de los Planes y Programas de estudio, y d) Mejoramiento y rehabilitación de la Infraestructura. Sin embargo, el conflicto magisterial del 2006 entre el Gobierno del estado y el Sindicato de la sección XXII, originó un ambiente de tensión y disidencia que paralizó el desarrollo del programa. En lo que respecta al proyecto PDENO la Coordinadora Estudiantil no aceptó su aplicación dejando inconclusa la inciativa.

La problemática para la realización de programas como el PROMIN nos hace pensar en la dificultad para la puesta en marcha de políticas educativas desde el Estado, de igual manera, pocas veces se ha analizado su impacto, como son vividas, resistidas, o en su caso combatidas en los contextos reales de aplicación.

## **El PEFEN y las escuelas normales de Oaxaca**

Las escuelas normales de las entidades poco a poco se han ido integrando al programa, específicamente al PEFEN; para el caso de las escuelas normales de Oaxaca el proceso ha sido lento y beligerante. Desde el decreto para la aplicación del PEFEN a través del Diario Oficial de la Federación de fecha seis de abril de 2006, en el estado se ha mostrado una resistencia constante para la puesta en marcha de este programa y por lo tanto, para la realización y desarrollo de los proyectos integrales.

### **Escuelas participantes**

Para el ciclo escolar 2004-2005, la Dirección General para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) otorgó, a través del PEFEN, un total de \$ 422, 244,209.23 pesos, distribuidos entre instituciones normalistas de los estados. Con un total de \$ 74, 258,298.02, el Estado de México se constituyó en el absorbente de una cantidad importante de los recursos de la federación, seguido por Chiapas con un monto de \$ 50,359,063.51; para el caso de Oaxaca, que se incorpora con gran dificultad al desarrollo del programa se recibe un total de \$ 3,971,946.00.

Cabe mencionar que para acceder a este financiamiento, las escuelas normales presentaron ante el Comité Dictaminador Estatal (CDE) del PROMIN, su Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y el Programa Anual de Trabajo (PAT). La función principal de esta instancia colegiada fue realizar una valoración de las propuestas de planeación institucional que formularon las escuelas. El CDE llevó a cabo la valoración de las propuestas con base en

los *criterios y procedimientos para el dictamen, selección y asignación de los recursos* (SEP, 2004), documento que orientó la etapa de dictaminación. Esta herramienta presenta los criterios, procedimientos e instrumentos para evaluar la planeación institucional de las escuelas normales y precisar el monto que se les destinará, de acuerdo con los proyectos presentados, y la pertinencia, factibilidad y contribución de los mismos al mejoramiento institucional, considerando las *prioridades* (preestablecidas) que financia el PROMIN.

Para el ciclo escolar 2007-2008 solo dos escuelas normales ingresaron sus proyectos integrales (ProFEN), por los cuales recibieron \$ 834,758.8, durante el ciclo escolar 2008-2009, las seis escuelas participantes obtuvieron \$ 3,704,122.45 para combatir sus necesidades y rezagos, finalmente durante el 2009 y 2010, las once escuelas obtuvieron \$ 4,750,069.74, y \$ 3,299,198, respectivamente.

## Conclusiones

Para la aplicación, diseño y sobre todo puesta en marcha de estrategias que tienen como finalidad lograr la implementación de determinadas políticas públicas, influyen una diversidad de elementos no sólo de índole institucional, también social. Las instituciones educativas se encuentran compuestas por un conjunto de actores que le imprimen, a partir de sus acciones, motivaciones, necesidades e inquietudes, características específicas a la vida cotidiana escolar. Creer que las políticas para el ámbito educativo son asumidas tal cual por estos actores, sin un proceso de reflexión y hasta en algunos casos de resistencia, nos es más que una perspectiva errónea; por lo contrario, sostenemos que es indispensable re-enfocar nuestras observaciones, ver a la escuela como institución socialmente construida y con una dinámica política específica.

Como afirma Luis Aguilar, (...) se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica (...) con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad (1995, tomado de Zorrilla, 2003:27)

## Referencias

Diario Oficial (2006). Reglas de operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. DOF, México.

Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Coordinadora Estudiantil Normalista del Estado de Oaxaca (2006). Minuta de acuerdo entre la CENEO y el IEEPO de fecha 28 de febrero de 2006. Oaxaca, CENEO.

López Zavala Rodrigo (2009). Huellas de la profesionalidad: Ética profesional en la formación universitaria. Plaza y Valdés, México.

Oficio CENEO de fecha 11 de septiembre de 2008.

(s/a). (2007). Plan para el Desarrollo de la Educación Normal de Oaxaca 2007-2015 (PDENO), IEEPO, Oaxaca.

Secretaría de Educación Pública (2007). ACUERDO número 423 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. SEP, México.

\_\_\_\_\_ (1996). Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN). SEP, México.

\_\_\_\_\_ (2004). "Criterios y procedimientos para el dictamen, selección y asignación de los recursos", en documento del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). SEP, México.

Zorrilla Margarita (2003). "Introducción", en Margarita Zorrilla Fierro y Lorenza Villa Lever (Coord.) Estado de conocimiento sobre Políticas educativas, Colección: La Investigación Educativa en México 1992-2002, México, COMIE.