

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

La política pública de constituir Consejos Consultivos en los Centros de Maestros: dos factores que explican su implementación irregular en el estado de Veracruz

Oswaldo Antonio González

Director: Dr Víctor Manuel Figueras Zanabria
Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas
Segunda Promoción, 2006-2007
Abril, 2009

Resumen

El presente informe da cuenta de la implementación irregular de la política de constitución de Consejos Consultivos en los Centros Regionales de Actualización Magisterial (CRAM) del estado de Veracruz, poniendo especial énfasis en la intervención de los factores propuestos por Pressman y Wildavsky: *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y la *Multiplicidad de decisiones*.

Los CRAM forman parte de la política federal de formación continua, implementada a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992. Durante el ciclo escolar 2004-2005 algunas de sus estrategias sufren cambios importantes, tal es el caso de la institucionalización de los Consejos Directivos de CRAM, los cuales se plantearon como figuras externas que evalúan y apoyan al cumplimiento de sus tareas, por ejemplo: el servir de plataforma regional para la implementación de cursos de actualización y como espacio apropiado para el encuentro entre maestros.

Los hallazgos de esta investigación proporcionan evidencias para realizar un análisis crítico del funcionamiento, impacto y resultados de estos Consejos, así como para tomar decisiones a favor de su mejora.

Palabras Clave: Política de Formación Continua para Maestros de Educación Básica en Servicio, Consejos Directivos de los Centros Regionales de Actualización Magisterial, Políticas públicas, Factores que intervienen en la implementación de políticas: *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y la *Multiplicidad de decisiones*.

A Donají y Andrés

Índice general

Dedicatoria	3
Introducción	7
Capítulo 1	
Acercamiento a la Política de Formación Continua para Maestros de Educación Básica en Servicio	9
1.1 Descripción del problema	18
1.2 Una referencia: el caso de Brasil	20
1.3 La política vigente de formación continua: el giro dado por México en materia de formación continua en 2004	23
1.4 Objeto de estudio	26
Capítulo 2	
Enfoques teóricos para el estudio de la implementación de políticas	28
2.1 La implementación de políticas públicas	28
2.2 Enfoques de estudio de la implementación de políticas	30
2.3 Los dos factores propuestos por Pressman y Wildavsky	33
.....	
Capítulo 3	
Estrategia metodológica	35
3.1 Estudio de caso. Definición y elementos constituyentes	36
3.2 Tipo de estudio de caso seleccionado	37
3.3 Justificación de la selección de Veracruz	38
3.4 Justificación de la selección de los CRAM	43
3.5 Variables a utilizar y su operacionalización	44
3.6 Factores, subfactores a estudiar y fuentes de información	45
Capítulo 4	
Análisis de la información	49
4.1 Eje analítico 1. Descripción de las principales diferencias y similitudes entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos respecto de un Modelo de Referencia	50
4.1.1 Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos de Centros de Maestros en Veracruz	52
4.1.1.1 Momento 1. Constitución	52
4.1.1.2 Momento 2. Desarrollo	53
4.1.2 Similitudes y diferencias entre el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos de Centros de Maestros con los casos seleccionados (Xalapa y Tierra Blanca)	53
4.1.2.1 Momento 1. Constitución	54
4.1.2.2 Momento 2. Desarrollo	59
4.2 Eje analítico 2. Causas que pueden explicar las divergencias entre lo establecido	

normativamente y la operación real. Análisis de la influencia de los factores <i>Multiplicidad de participantes y perspectivas</i> , así como, la <i>Multiplicidad de decisiones</i> en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa	61
4.2.1 Causas que pueden explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real de los Consejos Consultivos de los CRAM..	61
4.2.2 Incidencia del factor <i>Multiplicidad de participantes y perspectivas</i> en el Funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa	63
4.2.3 Incidencia del factor <i>Multiplicidad de decisiones</i> en el funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa	67
4.2.4 Incidencia de las <i>Decisiones de colaboración</i> (aduanas) en el funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa	73
4.2.5 Incidencia de las <i>decisiones que dependen de un actor</i> (retenes) en el Funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa	76
4.3 Eje analítico 3. ¿Se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz? ¿si? ¿no? ¿por qué?	77
Capítulo 5	
Conclusiones y recomendaciones de política	82
5.1 Conclusiones	82
5.2 Recomendaciones de política	85
Anexos	88
1. Cuestionario inicial para obtener el perfil de los Consejos Consultivos de los CRAM en Veracruz	88
2. Proceso de solicitud de información ante el Instituto Federal de Acceso a la Información	89
3. Proceso de construcción del Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos	90
Referencias	96
1. Bibliográficas	96
2. Documentos relacionados con la Formación Continua en México	97
3. Páginas Web	98

Índice de tablas

1. Comparación de entidades que cuentan con el mayor número de alumnos y maestros en educación primaria	39
2. Comparación de entidades que cuentan con el mayor número de escuelas en educación primaria	39
3. Porcentaje de escuelas primarias multigrado en Veracruz según número de docentes, ciclo escolar 2005/2006	40
4. Comparación de escuelas primarias con atención en la modalidad indígena	41
5. Comparación de escuelas primarias que son atendidas por el CONAFE a través de	

Cursos Comunitarios	41
---------------------------	----

Índice de cuadros

1. Factores y subfactores relevantes para comprender la puesta en práctica de la decisión pública	46
2. Principales similitudes y diferencias entre el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos y los casos seleccionados: Momento de constitución	57
3. Principales similitudes y diferencias entre el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos y los casos seleccionados: Momento de desarrollo..	60
4. Síntesis de la incidencia del factor <i>Multiplicidad de Participantes y perspectivas</i> en los casos de estudio	66
5. Tipos de decisiones involucradas en la implementación de los Consejos Consultivos de Centro de Maestros en Veracruz	71
6. Documentos sin y con información relacionada con los Consejos Directivos	90
7. Documentos elaborados por el estado de Veracruz con información relacionada con los Consejos Directivos	92
8. Información relacionada con la operación de los Consejos Consultivos de Centros de Maestros	93

Introducción

El objetivo de la presente investigación fue analizar la implementación de los Consejos Consultivos en los Centros Regionales de Actualización Magisterial (CRAM o “Centros de Maestros” en adelante) de Veracruz, como parte de la política federal de formación continua para maestros de educación básica en servicio.

La política federal de formación continua busca mejorar los desempeños de las escuelas centrandose sus acciones en las necesidades de formación de los colectivos docentes, por lo que la autoridad educativa de cada entidad pone a disposición de los maestros una oferta de programas de estudio a través del mecanismo denominado Catálogo Estatal de Opciones de Formación Continua. En ésta se incluyen cursos, diplomados, especialidades y maestrías, oferta que es impartida por Instituciones de Educación Superior.

Esta política -implementada a partir del ciclo escolar 2004-2005- representa un cambio substancial respecto de la estrategia anterior, cuyo modelo centralizado ofertaba cursos nacionales de manera masificada sin tomar en cuenta las necesidades de los docentes, ni de las escuelas en las que éstos se desempeñaban.

La nueva política impactó en la organización de los Centros Regionales de Actualización Magisterial; el cambio más significativo fue la institucionalización de los Consejos Directivos como figuras externas que las evaluaban. De acuerdo con lo establecido en esta política, el éxito de los Consejos descansa en el cumplimiento eficaz de las funciones de los Centros de Maestros y de las instancias estatales de formación continua¹; por ello es de vital importancia observar el papel que juegan los Consejos Directivos para obtener evidencia de la implementación del nuevo enfoque de formación continua y realizar un análisis crítico de su funcionamiento, impacto y resultados.

¹ Tomado de <http://pronap.ilce.edu.mx/cmaestros/presentacion.htm>. Documento “Modelo de formación continua”. Consultado el 20 de agosto de 2007. 15:30 horas.

El estudio se centró en investigar los problemas en la implementación de la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros, teniendo como hipótesis central que: *la decisión de la autoridad pública de constituir Consejos Directivos de Centros de Maestros no se ha implementado de manera regular en Veracruz, debido a la Multiplicidad de participantes y perspectivas y la Multiplicidad de decisiones involucradas en el proceso.* Tres fueron las preguntas que orientaron el estudio: *¿cuáles son las principales diferencias entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente?, ¿qué causas pueden identificarse para explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real? y en específico, ¿cómo influyen los factores Multiplicidad de participantes y perspectivas, y la Multiplicidad de decisiones en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa? y, ¿se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz?, ¿sí?, ¿no? y ¿porqué?.*

Este documento consta de cinco capítulos: el primero es de carácter introductorio, pues describe el sistema de educación básica (normatividad y estructura); retoma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en mayo de 1992 y se discute su relación con la actual preocupación gubernamental por mejorar la calidad de la educación; plantea lo que para la autoridad educativa es la actualización docente y bosqueja algunos problemas derivados de su implementación, tales como la falta de evaluación y seguimiento; elabora una comparación con el sistema de formación continua de Brasil para ubicar puntos de coincidencia y diferencias; y describe la política de formación continua vigente en México desde el año 2004.

En el segundo capítulo se discute la fase de implementación de las políticas públicas y los enfoques teóricos más relevantes para su estudio; el capítulo tres presenta la estrategia metodológica del análisis; el cuarto corresponde al análisis y se desarrolla tomando como referente dos casos: el de los Consejos Directivos de la ciudad de Tierra Blanca y el de Xalapa; el quinto, y último, integra las conclusiones y recomendaciones de política.

Capítulo 1

Acercamiento a la Política de Formación Continua para Maestros de Educación Básica en Servicio

En este capítulo se discute el papel que juega la formación continua de maestros en servicio en el marco de la política educativa del gobierno federal; se analizan algunos de sus resultados a la luz de los reportes de evaluaciones estandarizadas y se plantean retos en esta materia; también se describe la implementación histórica de esta política la cual, como puede observarse, constituye uno de los pilares de la nueva estrategia educativa del gobierno en turno.

Con la política educativa, el Estado y los gobiernos de las entidades que componen la federación, buscan responder al imperativo constitucional que plantea proporcionar educación básica como una obligación del Estado mexicano, el cual se caracteriza de manera general en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera particular en la Ley General de Educación.

Para responder a esta obligación se establece en el artículo 10 de la Ley General de Educación² que:

la educación que imparta el Estado se considerará como un servicio público, el cual está organizado en torno a un Sistema Educativo Nacional, constituido por: los educandos y los educadores; las autoridades educativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios y por las Instituciones de Educación Superior a las que la ley otorga autonomía.

Para el mismo fin, en el artículo 37 de la citada Ley se plantea que la educación básica la componen “la educación preescolar, la primaria y la secundaria”, implicando con ello, además de los problemas de calidad, retos de cobertura³ urgentes de atender; por ejemplo: la obligatoriedad de la educación preescolar (compuesta por 3 grados) le exige

² Los planteamientos que se retoman en ese texto se basan en la Versión que contiene la Reforma DOF 22-06-2006. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

³ Se entiende como la población que de acuerdo a su edad deberá estar en su nivel educativo.

al sistema educativo realizar una inversión extraordinaria de recursos para construir aulas y contratar maestros ya que, durante el ciclo escolar 2004-2005, sólo se atendió al 65.5% de alumnos en edad de cursar este nivel. El caso es similar con secundaria, en el que la cobertura durante el mismo ciclo escolar fue de apenas 74.4%.

Es en la Secretaría de Educación Pública donde descansa la operación de este Sistema, el cual se plantea como propósito esencial “crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden”. Esta dependencia se integra por tres Subsecretarías: la de Educación Superior; Media Superior y la de Educación Básica; además de una Oficialía Mayor, una Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas; así como, una Unidad de Coordinación Ejecutiva.

A la Subsecretaría de Educación Básica le corresponde regular los servicios en los niveles de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, y en las modalidades de Educación Inicial, Indígena y Especial.

La misión de esta Subsecretaría es:

Garantizar el derecho de todos los niños y jóvenes, como lo estipula el artículo tercero constitucional, mediante la elaboración y el establecimiento de normas que aseguren la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y obtener los resultados de una educación de calidad, donde adquieran los conocimientos y habilidades necesarias para su desarrollo, a fin de que aprendan a ejercer con responsabilidad sus derechos y sus obligaciones y puedan seguir superándose a lo largo de su vida.⁴

En este sentido, son tres sus objetivos generales:

- Garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.
- Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarias para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una

⁴ <http://basica.sep.gob.mx/pagina/index.html> Consultado el 07 de octubre de 2007

ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

- Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela.

Es de destacar que en la Ley General de Educación y en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) es recurrente la aparición del criterio *calidad*, el cual no se define de manera explícita, sólo se plantean características a modo de aspiración o descripción de lo que debe ser la educación básica. Así, la *calidad de la educación* en el ANMEB se caracteriza como: un planteamiento curricular centrado en conocimientos esenciales; el reconocimiento de que el “fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan a los hombres los soportes racionales para la reflexión”; un conocimiento “suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona”. Se especifica que una educación de calidad debe permitir que los educandos comiencen “a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna”.

En el Acuerdo Nacional se afirma que con una educación de calidad la posibilidad de desarrollo se garantiza, ya que:

se impulsa la capacidad productiva de una sociedad y se mejoran sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos, en particular el aprecio a la posición de la mujer y de los niños en la comunidad; y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico.

Por otro lado, la visión que plantea la Secretaría de Educación Pública para el 2025 define la calidad como una aspiración del sistema en la que “México cuenta con un sistema educativo amplio, articulado y diversificado que ofrece educación para el

desarrollo humano integral de su población. El sistema es reconocido nacional e internacionalmente por su calidad y constituye el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de la Nación”⁵.

Desde mayo de 1992 a la fecha, con la firma del Acuerdo, el Estado mexicano implementa una política educativa que coloca en el centro de sus acciones la búsqueda de la calidad; ésta se organiza en torno a los siguientes ejes: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial. Este hecho no es menor ya que representa, como lo puntualiza Latapí (2006:11)⁶, una “inusitada continuidad –lo normal en el régimen tradicional era que cada nuevo secretario lanzara una ‘reforma educativa’ desechando con frecuencia elementos valiosos del sexenio anterior-”. Esto, por supuesto, podría explicarse por cuestiones circunstanciales tales como: que Ernesto Zedillo fuera el Secretario de Educación que logró concretar la firma del Acuerdo y posteriormente se desempeñara como Presidente de la república y por ende, impulsó la continuidad en las políticas derivadas del Acuerdo. Independientemente de las circunstancias, esta política fue adoptada igualmente por los presidentes emanados del Partido Acción Nacional, Vicente Fox y actualmente Felipe Calderón.

Sin embargo, un hecho que después de 15 años cuestiona la eficacia del Estado para responder a la encomienda constitucional de brindar una educación básica de calidad, son los resultados educativos poco satisfactorios que se han obtenido en pruebas internacionales, los cuales aportan evidencia en el sentido que no basta que el Estado brinde el servicio de educación básica a la población de 3 a 15 años de manera gratuita; sino que, éste debe garantizar que los alumnos adquieran las competencias para insertarse exitosamente en una realidad cambiante. Por ejemplo: los resultados de la prueba internacional PISA (Programme for International Student Assessment), promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

⁵ Tomado del sitio oficial de la SEP http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP, consultado el 12 de septiembre de 2007

⁶ Latapí, Sarre Pablo (2006). La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004). Fondo de Cultura Económica. México

en su aplicación 2003, colocan a los jóvenes mexicanos en su desempeño por debajo de todos los países de la OCDE y solo delante de “Túnez e Indonesia [...], así como de Brasil en Matemáticas, Ciencias y Solución de Problemas, pero no en Lectura”⁷.

Según Vidal (2004), una característica de la prueba PISA es que evalúa habilidades “que los estudiantes necesitarán en su vida diaria”. El estudio se enfoca a valorar “si los estudiantes pueden aplicar los conocimientos adquiridos en la escuela, en lugar del contenido aprendido de los planes de estudio o del currículo de la escuela.”; este rasgo de PISA permite comparar resultados entre países que desarrollan diversos planes de estudio y valorar, por ejemplo, la eficacia del gobierno mexicano en el cumplimiento de la encomienda institucional que plantea proporcionar educación básica, no sólo a nivel de oferta, sino también con calidad.

Ante los resultados de estas evaluaciones internacionales se han constituido distintos polos de posicionamiento en el ámbito de la opinión publicada, desde la descalificación, argumentando que las condiciones del Sistema Educativo Nacional son precarias y que los niveles de desarrollo (en lo general) del país distan mucho de ser equiparables a los países de la OCDE, hasta la aceptación de los resultados como insumos para reorientar las políticas públicas en el ámbito educativo, ya que se argumenta que es preferible compararnos con países con alto desarrollo económico, a hacerlo con uno similar o más bajo que México.

Por otro lado, los resultados de evaluaciones internas, como la segunda aplicación de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) aplicada por la Secretaría de Educación Pública, proporcionan datos que coinciden con los de la prueba PISA; aunque ENLACE valora los aprendizajes de los estudiantes de educación básica en español y Matemáticas (tercero a sexto grado en primaria y tercer grado en secundaria) en relación con la apropiación del currículo nacional.

⁷ Vidal, Rafael y Díaz, María Antonieta. (Diciembre de 2004) Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años”. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, Distrito Federal.

La prueba de ENLACE clasifica sus resultados en cuatro niveles de logro (Insuficiente, Elemental, Bueno y Excelente), algunos datos reveladores de la aplicación 2007, son los siguientes⁸:

la prueba indica que 77.7% (6 millones 634 mil estudiantes) de primaria obtuvieron un desempeño de ‘insuficiente a elemental’ en matemáticas; mientras en español la proporción de quienes salen en ese ‘grupo’ de calificación es 75.4% (6.4 millones alumnos). En el caso de los jóvenes evaluados en secundaria el 94.4% de ellos (un millón 520 mil alumnos) obtuvieron calificación ‘insuficiente y elemental’ en matemáticas; mientras 1.3 millones el mismo desempeño en español. Según el reporte de ENLACE sólo 8 mil jóvenes (0.5%) de alumnos tuvo un examen ‘excelente’ en matemáticas; y apenas 1%, calificación ‘perfecta’ en español.

Los datos anteriores presentan una radiografía del Sistema Educativo Nacional, el cual coincide con el diagnóstico que desde 1992 se realizó en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, en él se reconoció explícitamente que “la calidad de la educación básica es deficiente”.

Se afirma en la introducción y los antecedentes del citado documento que “la educación es ámbito decisivo para el futuro de la nación” y se puntualiza que el “reclamo social, extendido tanto en la geografía del país como entre los sectores de la sociedad, es por una educación de calidad”; además se acepta que desde “1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura”. Así, al plantear en el apartado III “Los retos actuales de la educación” se puntualiza:

el gran esfuerzo educativo mexicano ha mostrado que es capaz de contender con los problemas de cobertura de la educación básica, incluso ante una demanda enormemente acrecentada por la dinámica demográfica. Sin embargo, con miras al nuevo milenio y ante los desafíos del mundo en que vivirán nuestros hijos, es preciso reconocer las limitaciones que está mostrando hoy el sistema educativo nacional.

En este sentido, al referirse a la calidad de la educación que se imparte, se reconoce que es deficiente, “por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país”. Se resume el

⁸ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/444864.html>, consultado el 24 de agosto de 2007. 9:58 horas.

compromiso del gobierno en la materia como “una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada”.

Así pues, al incorporar datos de evaluaciones del aprendizaje al diagnóstico del subsistema de Educación Básica realizado en 1992 el panorama no es alentador; ya que aunque se han mantenido las políticas, éstas no están impactando en el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos; tal es el caso de los maestros que participan en el Programa de Carrera Magisterial, los cuales han mejorado sus percepciones económicas, pero como lo puntualiza Latapí (2006) no funciona como un sistema adecuado de evaluación, así como tampoco se relaciona con mejoras en el desempeño.

A 15 años de implementadas las políticas derivadas del Acuerdo Nacional, los resultados son de claros oscuridad; se ha logrado la implementación de políticas públicas, pero éstas no se han traducido en mejoras de los resultados que obtienen los alumnos; se ha logrado en el marco de la federalización que las entidades amplíen su capacidad de toma de decisiones, por ejemplo en materia de actualización, donde los recursos se radican a cada entidad y éstas, mediante un programa estatal, deciden cómo aplicarlo; sin embargo, esto no ha implicado mejores desempeños docentes.

En el actual sexenio, a pesar de mantener la citada política, existen signos que alertan sobre la perversión entre lo político-sindical y la gestión gubernamental; así por ejemplo la política educativa en materia de educación básica, está operada en la práctica (y posiblemente diseñada) por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), muestra de ello es que la mayoría de los programas son presentados como iniciativas bipartitas y en las reuniones oficiales están representantes del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Esta relación afecta la implementación de la política, toda vez que se reproduce en las entidades, fortaleciendo las figuras de los líderes sindicales estatales, quienes empiezan ya a fungir como autoridades en materia de decisiones educativas, lo cual es preocupante.

Aunque no es objeto de este estudio, es un buen momento para preguntarnos si las políticas derivadas del Acuerdo están vigentes o sólo es retórica; incluso, si las acciones implementadas en Educación Básica responden a problemas públicos o a intereses particulares, como es el caso del SNTE.

Independientemente de lo anterior, se profundizará en lo que el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica especifica acerca del campo en el que se ubica la temática de estudio; es decir, la *política de Formación Continua*. En este campo se reconoce de manera explícita el papel central que los maestros tienen para tratar de mejorar la calidad de la educación.

En el apartado VI del citado Acuerdo se plantean los compromisos relacionados con la “Revaloración de la función magisterial”, destacando el reconocimiento que se le da a la “actualización de conocimientos del magisterio nacional”, como una estrategia para mejorar los desempeños. Se puntualiza respecto del papel de los maestros, que “sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado”; en este sentido, se le reconoce como el “protagonista de la transformación educativa de México”.

Según el Acuerdo Nacional la revalorización de la función magisterial tiene seis aspectos principales: a) formación del maestro, b) actualización, c) salario profesional, d) vivienda, e) carrera magisterial y f) aprecio social por su trabajo. Es precisamente en el segundo aspecto de este apartado del Acuerdo: “Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio”, que la presente investigación se ubica.

Sobre la definición de formación continua o actualización, Núñez y Palacios⁹ afirman que “es la respuesta que se da al hecho de que la educación ya no es para toda la vida, debido en parte a la facilidad para acceder a diversas fuentes de información y a la caducidad acelerada de conocimientos, ante lo cual se requiere de un profesor completamente distinto al de décadas atrás”.

⁹ Núñez, Nemesio R. y Pedro, G. Palacios C. La superación docente continua: algunos criterios para su perfeccionamiento. Revista Iberoamericana de Educación (ISSN:1681-5653) Número 33/9. 25/09/04

Siguiendo a Núñez y Palacios (2004), una tarea fundamental de la formación continua es proporcionar a los docentes “herramientas más adecuadas”, vinculadas directamente con su práctica cotidiana. En este sentido, Ornelas (1997)¹⁰ plantea que la formación continua debe entenderse como inherente al ejercicio profesional de los profesores. En tanto que, para Pérez-Jiménez (2003)¹¹ este proceso es denominado formación permanente, y lo concibe como un “punto neurálgico en el desarrollo de las reformas educativas”.

Una precisión hecha por Messina (1999)¹² es la referida a las dimensiones de la formación docente; la primera denominada formación inicial, en el caso de México se imparte en escuelas formadoras de docentes llamadas “Normales” y otorgan el grado de licenciatura en educación (Preescolar, Primaria, Especial, Telesecundarias, etc.); y la segunda definida como formación continua, que tiene que ver con la “capacitación, actualización y perfeccionamiento docente”¹³.

A partir de la firma del Acuerdo se estableció en México un Programa *Emergente de Actualización del Maestro*, que giraba en torno al fortalecimiento de los conocimientos de los maestros en servicio y con el cual se esperaba mejorar su función. El contenido del proceso de actualización se concentró durante los primeros años en capacitar a los maestros para operar la reforma de la Educación Primaria implementada a partir de 1993 (sustentada en un enfoque pedagógico basado en el constructivismo en oposición al conductismo), cuyas acciones consistían en el desarrollo de Cursos Nacionales de Actualización (CNA) y de Talleres Generales de Actualización (TGA) focalizados en las asignaturas de español y matemáticas. Al gobierno federal le correspondía, según el Acuerdo Nacional, otorgar “los lineamientos, materiales, así como apoyo presupuestal y

¹⁰ Ornelas, Carlos. *El perfil del maestro del siglo XXI. Notas para una investigación*. Simposio internacional: Educación para el siglo XXI. México. www.secyd-dgo.gob.mx/symposium/ponencias/tema04.txt. 1997

¹¹ Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación de la Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia, Venezuela, mayo de 2003.

¹² Messina, Graciela (1999). Investigación en o investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa. *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 19. Enero - Abril 1999

¹³ Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2006.

logístico, para que los gobiernos de los estados emprendieran programas emergentes de actualización en sus entidades federativas”.

Las acciones del programa giraron básicamente hacia la impartición de “cursos de carácter intensivo destinados tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores”, con el objetivo de “transmitir un conocimiento inicial, suficiente y sólido sobre la reformulación de contenido y materiales para la educación básica” (ANMEB). Para el desarrollo de éstos se utilizaban guías, los libros de texto gratuito y otros materiales correspondientes al Programa Emergente de Reformulación y Materiales Educativos.

Es a partir del año 2004 que a la política se le da un giro, se continúa con el proceso de federalización pero se radica a las entidades recursos financieros para que operen la estrategia y ya no sólo proporcionándoles cursos, materiales impresos y capacitaciones que implicaban no poder incidir en el contenido de la política. Otros cambios fueron: la instauración de Consejos Directivos de los Centros de Maestros y la aplicación de Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (aunque éstos de carácter voluntario).

1.1 Descripción del problema

Ante el reto de la calidad, es pertinente una política de formación continua y para ello es necesario que el Estado intervenga y garantice que su obligación de proporcionar una educación básica con calidad sea una realidad. En este contexto se define la *actualización docente* como la acción institucional del Estado para capacitar a los maestros en el uso de los planes y programas de estudio y, posteriormente, en perfeccionar el manejo de los enfoques y los materiales que lo componen; así como para incorporar nuevos conocimientos y herramientas, tales como las tecnologías asociadas al Internet y a las computadoras.

Cabe mencionar que en la primera etapa de esta política (1992-2003) es que se asoció actualización con cursos, y éstos con el Programa de Carrera Magisterial; pero no se estableció ninguna relación con el desempeño docente.

Otro inconveniente fue la operación en cascada; es decir, los cursos eran diseñados e impartidos por un equipo ubicado en las oficinas centrales de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de educación Pública en la ciudad de México, a los cuales asistían equipos de apoyos técnicos de las oficinas centrales de cada entidad; éstos, a su vez, capacitaban (en cada entidad) a subequipos representantes de las distintas regiones para que desarrollaran el curso recibido; incluso en regiones de mayor extensión territorial, se hacían más equipos. Esta estrategia demeritó el propósito y contenido de los cursos, ya que pasaban por varias interpretaciones y los involucrados no contaban con el perfil académico necesario para desarrollar los mismos.

Una acción paralela a los cursos fue la constitución de Consejos Técnicos de Escuela, en los que maestros y equipos directivos se constituían en colegiado para diseñar y desarrollar estrategias para enfrentar las problemáticas detectadas y así garantizar una educación con calidad.

Un problema de la política de actualización y en general de los programas emanados del Acuerdo es que no se plantearon procesos instituidos de evaluación o de rendición de cuentas, por lo que no existen datos o evidencias que den cuenta del impacto o alcance de la aplicación de estas decisiones. Algunos de los insumos que la autoridad reconoció públicamente como justificantes del cambio de la política en 2004 fueron: por un lado, los bajos resultados que el país obtuvo en evaluaciones internacionales y por otro, la sistematización de experiencias de los diez años del Programa Nacional de Actualización (PRONAP). Ésta es, sin duda, una debilidad en la actual política de formación continua ya que, no se fundamenta en una evaluación de lo realizado. Por ello, es un momento propicio para realizar un estudio de su implementación a través de uno de sus componentes: *la constitución de Consejos Directivos en los Centros de Maestros*.

Para cumplir con este propósito se plantearon tres preguntas de indagación: *¿cuáles son las principales diferencias entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente?, ¿qué causas pueden identificarse para explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real?, en específico ¿cómo influyen los factores Multiplicidad de participantes y perspectivas, y la Multiplicidad de decisiones en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa? y ¿se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz?, ¿sí?, ¿no? y ¿por qué?*

La experiencia laboral con esta política apuntaba a que los Consejos Directivos no estaban funcionando en el estado de Veracruz, que sus miembros mostraban poco interés y no asistían a las sesiones de trabajo; además, se percibía que las autoridades estatales no tenían clara la estrategia para operar estos Consejos. Ante tales evidencias, el estudio se centró en investigar los problemas en la implementación de la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros, teniendo como hipótesis central que: *la decisión de la autoridad pública de constituir Consejos Directivos de Centros de Maestros no se ha implementado de manera regular en Veracruz, debido a la Multiplicidad de participantes y perspectivas y la Multiplicidad de decisiones involucradas en el proceso.*

1.2 Una referencia: el caso de Brasil

Como parte de la investigación se decidió realizar una comparación de la política de formación continua de México con otro país; se optó por el caso de Brasil puesto que es el país que, junto con México, ha obtenido en la evaluación PISA de la OCDE resultados similares.

La información que aquí se plantea se retoma del Informe Iberoamericano de Formación Continua realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), elaborado

con la aportación de representantes de los países iberoamericanos reunidos en dos Seminarios Talleres sobre el Perfil del Docente y Estrategias de Formación. Dichos seminarios fueron realizados para Sudamérica en Lima Perú en el mes de septiembre; y para Centroamérica, México, El Caribe, España y Portugal en El Salvador durante el mes de diciembre de 1999¹⁴.

La institución reguladora de la educación básica en México es la Secretaría de Educación Pública (SEP); en Brasil es el Ministerio de Educación y Deporte (MEC). En lo referente a la actualización de docentes, en México se realiza en el marco del Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP) y en Brasil en el Proyecto Estratégico Integrador denominado “Profesionalización del magisterio”, mismo que “busca optimizar las articulaciones e interfases políticas y operacionales en todas las acciones relacionadas con la formación de profesores de educación básica”.

En este sentido, a lo que se denomina formación continua en México, en Brasil se le conoce como educación continuada; así ambas instancias reconocen que con estas acciones se busca mejorar la calidad de la educación.

El proyecto integrador planteado por Brasil, apoya “la implementación de los parámetros curriculares nacionales para la educación infantil, para la enseñanza media y es coherente con el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), el Examen Nacional de Cursos de Enseñanza Media (ENEM) y el Examen Nacional de Cursos de Graduación”. En México el PRONAP no plantea, en sus documentos básicos, una relación formal con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) o con el área de evaluación de políticas de la SEP; las evaluaciones que realiza son organizadas de manera interna, en ocasiones contratando servicios especializados, tal como se hace con las evaluaciones de los Programas Rectores Estatales de Formación Continua.

¹⁴ <http://www.oei.es/webdocente/> consultado el 29 de junio 19:00 horas

Por otra parte, al igual que en México en Brasil se reconoce que la actualización se vincula con las instituciones formadoras de docentes de Educación Básica y especifican que en los sistemas de formación “se articulan la formación inicial y *continuada* de los formadores”.

Una diferencia con el modelo brasileño es que en México no existen estándares nacionales de desempeño o parámetros, incluso los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (ENAMS), tienen el carácter de voluntario y sus resultados solo se relacionan con los puntos que otorga el Programa de Carrera Magisterial.

En cuanto a fechas de la implementación de la política, llama la atención la coincidencia que existe en ellas; en México la política de formación continua se deriva del Acuerdo firmado en 1992; en tanto que en Brasil se elaboró el Documento “Lineamientos para la Formación de Profesores (Referenciais para Formação de Profesores)” en 1998 y se discutió en diciembre de 1997, en él se recogen los principales problemas y se señalan políticas y estrategias en este campo.

De las estrategias específicas que utiliza Brasil, se pueden mencionar el:

- Programa de desarrollo profesional continuo por medio del proyecto “Parámetros en acción” y cuyo propósito es favorecer el trabajo conjunto de docentes.
- Programa de formación de profesores en ejercicio PROFORMAÇÃO, para habilitar a los profesores nuevos. Este es un programa descentralizado en tres niveles: nacional, estatal y municipal con competencias en cada uno de ellos.

El giro dado por México en materia de formación continua en 2004, coincide con esfuerzos que se están realizando en Brasil, con las diferencias contextuales debidas.

La comparación permitió demostrar que las líneas adoptadas por México en la materia se originan en políticas internacionales emitidas por organismos internacionales como la OCDE; las cuales, a través de diversos mecanismos como las evaluaciones (PISA por ejemplo), obligan a su adopción y adaptación.

Aunque el estudio se centró en la implementación de la política de formación continua y, de manera específica, en la operación de los Consejos Directivos de Centros de Maestros, no deja de llamar la atención los cambios que se bosquejan, por mencionar dos ejemplos, en la evaluación del Programa de Carrera Magisterial y en el papel de los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio.

Finalmente, los documentos revisados sobre el sistema de actualización de maestros en servicio de Brasil no permiten detectar una figura similar a los CRAM; sin embargo, se puede afirmar que para los dos países la “actualización” es importante como política para garantizar la calidad de la educación, siendo una diferencia sustantiva el hecho que Brasil orienta sus acciones por parámetros de desempeño de los maestros.

1.3 La política vigente de formación continua: el giro dado por México en materia de formación continua en 2004

Como consecuencia de los resultados educativos que obtiene nuestro país en las evaluaciones estandarizadas, una de las áreas que recibe mayores críticas es la de formación continua. Son recurrentes los cuestionamientos en el sentido de ¿por qué a pesar de haber impartido múltiples cursos, éstos no se reflejan en la mejora del sistema, sobre todo en las áreas de español y matemáticas, a las que se ha destinado el mayor número de acciones y recursos?, como respuesta institucional se implementa una nueva política de formación continua, la cual se caracteriza por estar centrada en el aprendizaje y en la escuela¹⁵, así como en “la mejora de los resultados educativos”, a diferencia de la anterior cuya estrategia fue centrada en los maestros (la enseñanza).

Un cambio fundamental en la política de formación continua es la importancia que se asigna al acompañamiento académico; es decir, dejar de centrar la formación continua en cursos y ubicarlo ahora en el diseño de trayectos formativos de escuela y con ello, pasar de la oferta construida desde oficinas centrales a las propuestas de los colectivos

¹⁵ Criterios para elaborar el Programa Rector Estatal de Formación Continua. Secretaría de Educación Pública. Ciclo Escolar 2006-2007

docentes. En este sentido, se reconoce el papel que juegan las Instituciones de Educación Superior en este proceso, mismo que incentiva el establecimiento de alianzas.

La nueva política asigna recursos financieros directamente a las entidades de acuerdo a la población que atiende; cada entidad por su parte, justifica la asignación de estos recursos mediante el diseño de Programas Rectores Estatales de Formación Continua.

El tránsito hacia un nuevo enfoque fue acordado entre las autoridades educativas del país; inició sus operaciones en marzo de 2004 y tiene como antecedente las acciones iniciadas en 2003 en el marco del proceso nacional denominado “Hacia una política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica”.

En el nuevo Programa se destacan los siguientes retos por superar¹⁶:

- Concebir, diseñar, operar y participar en la formación continua, como parte fundamental del proceso de desarrollo profesional que abarca toda la carrera de un docente y responde al imperativo ético de asegurar que los alumnos y las alumnas a su cargo logren los aprendizajes y la formación necesarios.
- Cambiar las condiciones en las que se han desarrollado las acciones de actualización y capacitación. Ante todo, es menester tomar las decisiones para que, en los hechos, la escuela sea el espacio principal de desarrollo profesional de los maestros, y coadyuvar, junto con otros esfuerzos, en la constitución de colectivos docentes que sean el sujeto de la formación y aprendan a tomar decisiones para incidir juntos en la mejora de sus prácticas de enseñanza y en los resultados de sus alumnos.
- Regular el diseño de los cursos, definir prioridades en los estados, fortalecer la función de apoyo técnico pedagógico para asesorar escuelas y colectivos, delinear estrategias compensatorias para dar atención formativa sistemática y adecuada a los maestros de educación indígena y multigrado, a directivos y supervisores.

¹⁶ Programa General de Formación Continua para maestros de educación básica 2006 -2007

- La equidad en la atención a los docentes persiste como un reto importante, ya que los profesores más exigidos por la complejidad de su tarea y más necesitados de apoyo formativo, han sido también los menos atendidos.

Así, la política se concreta en el Programa General de Formación Continua y, en relación con el objeto de estudio de la investigación, en la línea de acción 4. Con ésta, se busca “Transformar la organización y funcionamiento de los Centros de Maestros de acuerdo con el marco del nuevo modelo de formación continua” y se plantea como propósito específico “desarrollar acciones y programas que fortalezcan las capacidades técnicas del personal de los centros de maestros y las supervisiones escolares que favorezcan la constitución y operación del Servicio de Apoyo Académico a la Escuela.”

Según las reglas de operación (edición 2006¹⁷) “la revitalización de los Centros de Maestros es una actividad en la que hay que colocar atención y esfuerzos especiales, con el fin de convertirlos en el componente del Servicio de Asesoría Académica a la Escuela que se hace cargo de organizar, promover y gestionar servicios de formación continua para los colectivos docentes”. Como parte de este proceso, se constituyen los Consejos Directivos de Centros de Maestros como un “órgano colegiado constituido en cada Centro de maestros, cuya función principal es planificar, dar seguimiento y evaluar la actividad anual del Centro, en apego a los ordenamientos establecidos por las autoridades educativas” (Reglas de Operación del PRONAP. Edición 2006). Se busca con ello transformar su carácter “de ser una institución del PRONAP -para- convertirse en una institución para la mejora continua de la educación básica”.

Cabe señalar un vacío importante en la política, éste se refiere a la inexistencia de un *ordenamiento oficial* que oriente al Consejo Directivo de Centros de Maestros para realizar la planificación, el seguimiento y la evaluación de la actividad anual del Centro. Sólo se encontraron documentos de trabajo de carácter general que carecen de información que permita identificar indicadores, parámetros o mecanismos para construir las líneas de base o de comparación.

¹⁷ Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2006

1.4 Objeto de estudio

Para la implementación de la política federal, los Centros de Maestros junto con las Instancias Estatales de Formación Continua integran la estructura básica. Es desde éstas dos figuras que se operan y desarrollan los servicios educativos de formación continua¹⁸; por ello, el éxito de la política descansa en el cumplimiento eficaz de sus funciones.

En la página electrónica de la Dirección General de Formación Continua se define a los Centros de Maestros como: “espacios educativos cuya función sustantiva es ofrecer servicios, recursos e instalaciones de apoyo al desarrollo de las escuelas y los colectivos docentes de la educación básica, promoviendo y asesorando actividades formativas y de desarrollo profesional”¹⁹.

En este sentido, la investigación se centró en el papel de los Consejos Directivos de los Centros de Maestros en la implementación de la política de formación continua vigente, la cual toma distancia de la política implementada desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, cuya estrategia operó durante el período 1992 a 2003.

Con el actual enfoque, la autoridad educativa de cada entidad pone a disposición de los colectivos docentes una oferta de programas de formación continua (cursos, diplomados, especialidades y maestrías) a cargo de Instituciones de Educación Superior; dicha oferta incluye la asignación de becas a los colectivos. Este esquema es diferente al anterior, en donde las acciones de actualización, capacitación y perfeccionamiento eran impartidas por apoyos técnicos de la propia estructura mediante la estrategia de cascada.

Una de las acciones planteadas por la nueva política de formación continua es la constitución de Consejos Directivos en los CRAM; de ahí el interés por analizar el desarrollo de la citada decisión pública, toda vez que existen evidencias que apuntan a

¹⁸ Tomado de <http://pronap.ilce.edu.mx/cmaestros/presentacion.htm>. Documento “Modelo de formación continua”. Consultado el 20 de agosto de 2007. 15:30 horas.

¹⁹ Tomado de <http://pronap.ilce.edu.mx/cmaestros/presentacion.htm>. Documento “Modelo de formación continua”. Consultado el 20 de agosto de 2007. 15:30 horas.

que no se ha implementado de manera regular en Veracruz, debido a la *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y la *Multiplicidad de decisiones* involucradas en el proceso.

En la siguiente sección se discutirán, en el marco del denominado ciclo de vida de las políticas, los enfoques teóricos para analizar la implementación de las decisiones de autoridades públicas. También se describe la estrategia metodológica aplicada en la investigación.

Capítulo 2

Enfoques teóricos para el estudio de la implementación de políticas

La estructura del presente, parte de la definición del ciclo de vida de las políticas y continua con el desarrollo de los dos factores utilizados en el estudio: *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y, *Multiplicidad de decisiones*. Se cierra con el planteamiento del andamiaje metodológico utilizado en la investigación. Para la construcción de este capítulo se tomaron como fuentes principales de información dos textos: el de Parsons (2007) “Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas” y la “Colección de Antologías de Política Pública. La Implementación de las Políticas” editada por Aguilar (2003).

2.1 La implementación de políticas públicas

Para desarrollar este apartado, se recurre al denominado *Ciclo de vida de las políticas*, en tanto herramienta analítica, puesto que estudiar este proceso como un conjunto de etapas, permite ordenar y dar una secuencia lógica a lo que en realidad es complejo, intrincado y confuso²⁰, y no porque se acepte que en la realidad las etapas se presentan con delimitaciones secuenciales precisas.

La implementación, es la penúltima fase del llamado ciclo de vida de las políticas públicas y tiene que ver con la puesta en práctica; es decir, la ejecución de las mismas en contextos sociales específicos. Su estudio se justifica por la existencia de distancias entre los resultados que se esperan lograr al momento de diseñar la política y aquellos que se obtienen como consecuencia de su implementación; lo que implica que, con estos estudios, se puede intervenir durante el proceso para garantizar los resultados esperados. Por ello, a esta fase de la investigación se le concibe como: la continuación de la formulación de políticas, combatiendo así la falsa división entre políticas públicas y

²⁰ Retomado de la guía de estudios de la materia: El Ciclo de las Políticas Públicas: perspectivas en Implementación y Evaluación. PRIMERA PARTE. La Implementación. Elaborado por la Dra. Arcelia Martínez Bordón

administración; y entre los diseñadores y los administradores. Además de fortalecer la idea de que las políticas se desarrollan en redes de intereses, en marcos de conflicto y negociación, y no en maquinarias sociales que funcionan de acuerdo a manuales preconstruidos.

Las preguntas clave que guían el estudio de la implementación de políticas públicas son: ¿por qué no funcionan? y ¿cómo pueden ser eficaces las decisiones de las autoridades públicas?.

Una distinción que plantea Aguilar (2003), es diferenciar entre errores de diseño y defectos de implementación. En esta línea Pressman y Wildavsky (1973:42, en Aguilar 2003:46) especifican que se puede hablar de un defecto de implementación cuando existe la incapacidad de seguir adelante con las cadenas de acciones planeadas. Siguiendo esta idea, la implementación sería la capacidad de elaborar eslabones subsecuentes de la cadena causal (Pressman y Wildavsky 1973, en Aguilar 2003:57); así pues, se parte de la aceptación de que con el diseño de la política se diseña también la estrategia de implementación.

Pressman y Wildavsky (en Aguilar 2003:45) sugieren las siguientes condiciones mínimas para la implementación de las políticas:

- consenso en torno del objetivo de la política; por ende, en torno al acontecimiento que se desea ocurra y que implica no ambigüedad y no oposición;
- consenso en torno a los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento preferido;
- aptitud técnica; es decir, que los responsables de la operación tengan competencias para desempeñar las tareas inherentes a la implementación de las políticas.

Sabatier y Mazmanian (en Aguilar 2003) señalan la necesidad de contar con una teoría causal adecuada que fundamente cómo lograr el cambio²¹. Sin embargo, se considera

²¹ Las otras condiciones que plantean son: objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia, estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el

que los problemas relacionados con las áreas mencionadas no pueden ser ubicados como problemas de implementación, se trataría de problemas de administración, organización, aptitud o de ética profesional.

En esta investigación entenderemos como **problema de implementación** el que se presenta cuando, a pesar de contar con condiciones iniciales, el desarrollo de la política se desvía, atrasa o se frena (Aguilar 2003:48); se considerarán como “factores relevantes” los propuestos por Pressman y Wildavsky (en Aguilar 2003:49-61): la *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y la *Multiplicidad de decisiones*, las cuales más adelante se detallan.

2.2 Enfoques de estudio de la implementación de políticas

Para el estudio de la implementación de políticas se reconocen dos enfoques principales: el denominado de “top-down” (de “arriba hacia abajo”, en adelante) y el de “bottom-up” (de “abajo hacia arriba”, en adelante). En el primero, se encuentran autores como Sabatier y Mazmanian²², quienes se enfocan en la documentación de las relaciones entre las decisiones y los logros. El enfoque de “abajo hacia arriba” coloca en el centro de la implementación las relaciones que se establecen entre actores y cómo éstos interpretan las políticas y los programas. Está representado por Hjern, David Porter, Ken Hanf y Chris Hull.

Los partidarios del primer enfoque plantean que las políticas se desarrollan dentro del marco instituido; para los segundos, se desarrollan en el marco de interacciones, conflictos y procesos de empoderamiento.

objetivo de dichas políticas, implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas, apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo y cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.

²² Retomado de la guía de estudios de la materia: El Ciclo de las Políticas Públicas: perspectivas en Implementación y Evaluación. PRIMERA PARTE. La Implementación. Elaborado por la Dra. Arcelia Martínez Bordón

Respecto del enfoque de arriba hacia abajo, a principio de los años setenta, autores como Pressman y Wildavsky (1973) y Sabatier y Mazmanian (1979) ubicaban el problema de la implementación en una cuestión de control efectivo y en identificar, analizar o formular factores que pudieran garantizar un proceso de implementación efectiva. Se planteaba que la implementación requería control a través de una cadena de órdenes, comunicación efectiva y recursos. Como ejemplo de los primeros planteamientos en este enfoque, Christopher Hood (1976) propone *“las cinco condiciones de la implementación perfecta”*:

1. la implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo “militar”, con líneas de autoridad claras,
2. las normas se observan y los objetivos se expresan,
3. las personas hacen aquello que se les dice y se les pide,
4. existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización y,
5. no hay presiones de tiempo.

Como puede observarse, estas condiciones distan mucho de la realidad, toda vez que se acepta que los seres humanos actuamos guiados por intereses, creencias y condicionados por los entornos; si éstas fueran precondiciones, la implementación exitosa de una política pública sería imposible. Así pues, el enfoque de “arriba hacia abajo” parte de la primera generación de investigaciones sobre implementación (Aguilar, 2003) caracterizadas por presentar conclusiones pesimistas.

Algunos de los puntos fuertes del enfoque “de arriba hacia-abajo” -en el marco de los trabajos de Sabatier y Mazmanian- son los siguientes: a) la importancia que le dan a la estructuración legal del proceso de implementación, con el cual se reducen los márgenes de acción discrecional; b) la selección de las instituciones y la creación de nuevas agencias, con las que se puede llegar a una implementación efectiva; c) la ubicación de puntos de veto y, d) la utilización de teorías adecuadas para la formulación de políticas.

Estos autores consideran que una estructura legal y un diseño adecuado permiten contar con: objetivos consistentes; una buena teoría causal; pocos puntos de veto; funcionarios

favorables y acceso de los simpatizantes a las decisiones y recursos financieros adecuados, con lo cual se logra una implementación efectiva. Un aspecto importante de este planteamiento es la importancia que confieren al aprendizaje, por parte de los “proponentes de los programas” en el marco del proceso formulación-implementación-reformulación de políticas.

Respecto a las críticas a este enfoque, los autores reconocen las siguientes: se parte de los diseñadores, ignorando a otros actores; se le da mucho peso a los marcos legales, concibiendo lo demás como obstáculo. Es difícil aplicarlos a situaciones donde no existen marcos legales regulares (lo cual es muy común) y tienden a subestimar las estrategias de los burócratas de bajo rango.

El enfoque de “abajo hacia arriba” surge en los ochenta con propuestas para complementar al enfoque de “arriba hacia abajo”. Se tiene por ejemplo el denominado “enfoque de redes” y el análisis y diseño organizacional que, a su vez, reconoce que las sociedades son complejas y jerárquicas, y que por lo tanto la implementación no es sólo cuestión de mando y control de “arriba hacia abajo”.

Estas discusiones hicieron pensar en la posibilidad de una síntesis de ambos enfoques; por ejemplo, los trabajos realizados por Wetherley y Lipsky en 1977, colocan a los “burócratas al nivel de la calle” como protagonistas en los procesos de implementación. Se plantea que el control sobre la gente no es la vía a la implementación efectiva, sino la relación que se establece entre diseñadores y los responsables de su operación. Ello implica negociación y la construcción de consensos, considerando que los implementadores aplican las políticas con discrecionalidad.

El enfoque de “abajo hacia arriba” cuestiona que el análisis parta de la identificación de una decisión de política y de las redes de actores -sus metas, estrategias, actividades y contactos-, concluyendo que el éxito de una política depende de las habilidades y recursos de los individuos.

Las fortalezas de este enfoque se relacionan con su capacidad de identificación de redes, no parten de un programa o política sino de la percepción de los problemas; por ende, no empiezan por los objetivos de una política, sino por las consecuencias. Sin embargo, una de sus debilidades es el énfasis excesivo de las relaciones periferia-centro.

La óptica de “abajo hacia arriba” también abre la posibilidad de la retroalimentación y del reconocimiento de resultados parciales, mismos que pudieran bosquejar tendencias y áreas de intervención para la mejora o para garantizar el impacto esperado en el diseño de la política. Desde este enfoque se afirma que los recursos humanos son un factor preponderante en la implementación y no son sólo operadores, sino actores que interpretan la política desde su perspectiva particular.

2.3 Los dos factores propuestos por Pressman y Wildavsky

Para estudiar la implementación de la decisión pública de intervenir en los Centros de Maestros, instituyendo Consejos Directivos, se seleccionaron dos factores relevantes propuestos por Pressman y Wildavsky (1973, en Aguilar 2003:49-61).

El primero de estos factores lo denominaron *Multiplicidad de participantes y perspectivas*. Para los autores ésta era una cuestión importante, toda vez que en los procesos de implementación los actores que intervenían podrían condicionar su éxito, ya que lo hacen “con diversas actitudes y grados de compromiso y pueden generar conflictos, malos entendidos, confusiones y retrasos menores pero aniquiladores”. Algunas causas de estos desencuentros, según los autores son: a) directa incompatibilidad con otros compromisos, b) preferencia por otros programas, c) compromisos simultáneos con otros proyectos, d) dependen de otros que no comparten el mismo interés por el proyecto, e) diferencias de opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización, f) diferencias legales y de procedimientos y g) acuerdos acompañados de falta de poder para llevarlos a cumplimiento.

El segundo factor que se retoma, es la *Multiplicidad de decisiones*; ésta se considera de dos tipos: puntos de decisiones que requieren del acuerdo de los participantes (al cual se designa con la metáfora *aduana*) y puntos de decisiones que requieren de la aprobación de un actor (*retenes*). Estudiar el comportamiento de este factor implica elaborar trayectorias de decisión del proceso de implementación, ya que permiten que las recomendaciones de política sean puntuales y operables de manera inmediata.

En el siguiente capítulo se desarrolla la metodología que sustenta la investigación, profundizando en la descripción de los estudios de caso.

Capítulo 3

Estrategia metodológica

Para indagar las causas de la implementación irregular de la política pública de constituir Consejos Consultivos en los CRAM del Estado de Veracruz, así como de la influencia específica de los factores *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y, *Multiplicidad de decisiones*, se plantearon tres preguntas de investigación:

1. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente?
2. ¿Qué causas pueden identificarse para explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real?, en específico, ¿cómo influyen los factores *Multiplicidad de participantes y perspectivas*, así como la *Multiplicidad de decisiones* en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa?
3. ¿Se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros del estado de Veracruz?, ¿sí?, ¿no? y ¿por qué?.

Se planteó como hipótesis central que: la decisión de la autoridad pública de constituir Consejos Directivos de Centros de Maestros no se ha implementado de manera regular en Veracruz, debido a la *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y la *Multiplicidad de decisiones* involucradas en el proceso.

Para responder a estos cuestionamientos y comprobar la veracidad de la hipótesis planteada se diseñó una estrategia metodológica para realizar el análisis de la implementación de los Consejos Directivos, específicamente para dos casos: el Centro de Maestros ubicado en Tierra Blanca y el de Xalapa. En este capítulo se describe dicha estrategia, se argumenta la selección del estado de Veracruz y de las dos ciudades para realizar el análisis, los dos factores a observar, los subfactores que se utilizaron para cada uno y las fuentes de información.

Es imprescindible mencionar que la naturaleza de esta investigación es fundamentalmente práctica, pues busca encontrar elementos que permitan hacer recomendaciones de política. Se basa en el enfoque de “arriba hacia abajo”, con la diferencia respecto de los primeros estudios enmarcados en esta perspectiva que se acepta que la implementación de la política no se desarrolla de manera lineal y mecánica.

El objetivo de la investigación fue analizar la implementación de los Consejos Consultivos en los CRAM de Veracruz, como parte de la política federal de formación continua para maestros de educación básica en servicio; se puso el acento en la intervención de los factores *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y *Multiplicidad de decisiones* en los casos seleccionados.

En la siguiente sección se discute la utilidad de la metodología del estudio de caso, misma que ha sido utilizada en esta investigación.

3.1 Estudio de caso. Definición y elementos constituyentes

Para desarrollar este apartado se retoma un documento del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (OED en adelante) denominado “Evaluaciones mediante Estudios de Caso”, elaborado por Morra y Friedlander (2001)²³.

Para la OED, los estudios de caso permiten analizar en profundidad los resultados de un proyecto o para ilustrar determinados aspectos, aunque sus resultados “no son generalizables”. Desde esta óptica, un estudio de caso es:

un método de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación, el cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación, la cual es tomada como un conjunto dentro de su contexto.

²³ El documento fue publicado por el Banco Mundial en Washington, D.C. y traducido al español por PREVAL II, en enero de 2001. Puede ser consultado en www.worldbank.org/html/oed y de manera directa en http://www.usal.es/~ofeees/NUEVAS_METODOLOGIAS/ESTUDIO_CASOS/0950.pdf

Derivado del concepto anterior, “tres elementos están presentes en los estudios de caso: implica un entendimiento *comprehensivo*, una descripción *extensiva* y el *análisis* de una situación en su conjunto y dentro de su contexto”.

Los estudios de caso son una radiografía a detalle o a profundidad de un corte o realidad específica; razón por la que éste no es un estudio que permita hacer inferencias, generalizaciones, ya que no es causal. Sin embargo, su nivel descriptivo permite establecer relaciones y con ello dar a conocer la complejidad del objeto de estudio.

3.2 Tipo de estudio de caso seleccionado

En el texto publicado por el Banco Mundial se plantean tres tipos de estudios de caso: “explicativos”, “descriptivos” y de “metodología combinada”. Los estudios de caso explicativos buscan “explicar las relaciones entre los componentes de un programa”. Así desde este tipo de estudios, se puede analizar la implementación o los efectos de los programas. En cuanto a los estudios de efectos de programas, éstos examinan “la causalidad y habitualmente involucra evaluaciones de tipo multiterreno y multimétodo”.

Los estudios de corte descriptivo son “más focalizados”, con ellos se puede analizar casos “ilustrativos” que añaden “realismo y ejemplos de fondo al resto de la información acerca de un programa, proyecto o política”; o bien estudios de “situación crítica”, los cuales examinan “una situación singular” y que puede servir como “prueba crítica de una aseveración acerca de un programa, proyecto, problema o estrategia”.

Finalmente, con el tipo de estudio de “metodología combinada” se pretende reunir “hallazgos de muchos estudios de caso para responder a preguntas de una evaluación bien sea descriptiva, normativa o de causa y efecto”.

Para desarrollar la investigación se optó por el de tipo “explicativo” y de éste, se seleccionó el subtipo de estudio de caso de *Implementación de Programa*. En

coincidencia con los autores, se escoge el estudio de caso explicativo porque existen evidencias sobre el desarrollo de la decisión pública, además de que los resultados obtenidos no son los esperados.

Los autores especifican que dicho estudio de caso se realiza sobre todo para aprender de los fracasos; en este sentido, el estudio toma distancia de esta afirmación ya que no aspira a construir conocimientos desde el análisis del fracaso, el acento está puesto en el planteamiento de recomendaciones de política que puedan revertir esta tendencia. Por ello se escogen casos extremos, lo que los autores denominan los mejores y los peores casos.

3.3 Justificación de la selección de Veracruz

Con el presente apartado se contesta a la pregunta “¿cuál es la situación que queremos tomar como un todo?”. En este caso, es la decisión de la autoridad pública de implementar Consejos Directivos de Centros de Maestros.

La situación se ubica en uno de los 32 estados de la República Mexicana y se toman como referentes empíricos dos Centros de Maestros. Temáticamente el estudio de la implementación de la política se circunscribe a dos factores: a) *la multiplicidad de participantes y perspectivas* y b) *la multiplicidad de decisiones*.

Se tomó como referente empírico al Estado de Veracruz porque representa una combinación de diversos indicadores educativos y del contexto social. Estas condiciones lo hacen interesante para comprender cómo se está implementando la política de formación continua, por ejemplo, en lo que se refiere a los resultados globales obtenidos en la prueba ENLACE 2007, Veracruz dejó de ubicarse en los estados con “los desempeños más bajos”, entre los que figuran “Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas”.²⁴ El avance, en relación con

²⁴ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/444864.html>, consultado el 24 de agosto de 2007. 9:58 a.m.

ENLACE 2006, que fue de 0.40%; es evidencia de que las estrategias desarrolladas están permitiendo a la entidad revertir de forma gradual la tendencia hacia los últimos lugares en los indicadores educativos, aunque es necesario esperar a contar con mayores datos para sostener este dicho.

Es importante señalar que aunque el estudio no busca indagar los factores que expliquen este cambio, si abona a la construcción de información específica del impacto que está teniendo la implementación de una decisión de la autoridad educativa federal.

Otro indicador que hace interesante al estado de Veracruz, en relación con las otras entidades, es la dimensión cuantitativa de su sistema de educación básica; por ejemplo en el caso de la educación primaria, el número de alumnos y maestros se ubica en el segundo lugar, después del Estado de México y por encima del Distrito Federal, tal como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1:
Comparación de entidades que cuentan con el mayor número de alumnos y maestros en educación primaria

Indicador	Veracruz	Estado de México	Distrito federal
Alumnos totales	1,020,623	1,897,861	964,303
Maestros	45, 578	67,304	36,065

Fuente: diseñado a partir de datos del Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, D.F. Primera edición 2006.

En contraste con los datos anteriores, llama la atención el número de escuelas de educación primaria que se tienen en cada entidad y en donde Veracruz ocupa el primer lugar nacional (ver tabla 2).

Tabla 2:
Comparación de entidades que cuentan con el mayor número de escuelas en educación primaria

Indicador	Veracruz	Estado de México	Distrito federal
Escuelas	9,744	7,550	3,386

Fuente: diseñado a partir de datos del Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, D.F. Primera edición 2006.

La diferencia en cuanto al número de escuelas puede ser explicada por la gran dispersión poblacional que existe en Veracruz, lo que se traduce en un alto número de escuelas multigrado²⁵. Atender a más de un grado escolar, aunque sea con un bajo número de alumnos, implica para los docentes contar con estrategias especializadas de trabajo en el aula. Aunado a lo anterior, el maestro aparte de atender a más de un grado, funge como “director comisionado”; es decir, realiza las funciones de directivo y docente, percibiendo sólo su salario como docente.

Para entender la dimensión de este problema en el sistema educativo veracruzano, es necesario observar que el 54.4% del total de escuelas son multigrado, distribuidas tal como se plantea en la tabla 3.

Tabla 3:
Porcentaje de escuelas primarias multigrado en Veracruz según número de docentes, ciclo escolar 2005/2006

Tipo de escuela	Porcentaje
Unitaria	40.6 %
Bidocente	37.2 %
Tridocente	20.6 %
Tetradocente	0.9 %
Pentadocente	0.7 %

Fuente: diseñado a partir de datos del Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, D.F. Primera edición 2006.

Como puede visualizarse, más de la mitad de las escuelas primarias en Veracruz son multigrado, de las que el 40.6% son atendidos por un solo maestro (unitarias). Si al reto de atender a más de un grado se le agrega que, las pruebas nacionales (como ENLACE) evalúan a los niños de manera estandarizada sin ponderar esta situación, el 0.40% de diferencia positiva obtenida por Veracruz en la versión 2006, se vuelve más significativa por los datos de contexto.

²⁵ En educación básica, se entiende por escuela multigrado aquella en la que un maestro atiende a más de un grado escolar. De acuerdo a esto existen escuelas unitarias (un maestro atiende los seis grados), bidocentes, cuando son atendidas por dos y así sucesivamente, tridocentes, tetradocentes o pentadocentes. Cuando tiene a seis maestros (cada uno atiende un grado) se llaman escuelas de organización completa.

Ahora bien, a los problemas relacionados con las escuelas multigrados se agrega el reto de atender a las poblaciones indígenas, cuyo número y diversidad son significativos al compararlos con el Estado de México y el Distrito Federal (ver tabla 4).

Tabla 4:
Comparación de escuelas primarias con atención en la modalidad indígena

Indicador	Veracruz	Estado de México	Distrito federal
Alumnos en escuelas Indígenas	75,518	18,502	No ofrece la modalidad indígena
Maestros	3,538	773	
Escuelas	988	160	

Fuente: diseñado a partir de datos del Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, D.F. Primera edición 2006.

Atender a la población indígena es un gran reto, ya que implica proporcionar el servicio educativo en lenguas distintas al español. Esta situación, no se toma en cuenta en la aplicación de pruebas estandarizadas como ENLACE. Aunado a lo anterior las comunidades indígenas, están alejadas de los grandes centros poblacionales y presentan condiciones de difícil acceso, con entornos de pobreza y pobreza extrema.

Si a los datos de escuelas primaria multigrados e indígenas le agregamos la atención que presta el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE en adelante) a través de la modalidad de cursos comunitarios, los cuales se imparten en aquellos centros de población de menos de 100 habitantes, la complejidad del sistema educativo veracruzano se acentúa (ver tabla 5).

Tabla 5:
Comparación de escuelas primarias que son atendidas por el CONAFE a través de Cursos Comunitarios

Indicador	Veracruz	Estado de México	Distrito Federal
Alumnos que asisten a cursos comunitarios	12,517	4,101	98
Maestros	1,260	384	10
Escuelas	1,065	324	6

Fuente: diseñado a partir de datos del Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, D.F. Primera edición 2006.

Los cursos comunitarios, son impartidos por “instructores comunitarios” (estudiantes de nivel medio superior habilitados como docentes) a quienes se les asigna un pago simbólico y, posterior a un determinado tiempo de servicio, una beca para que continúen sus estudios en Instituciones de Educación Superior.

Es necesario puntualizar que las condiciones para acceder a estas comunidades y desarrollar la actividad docente son extremadamente difíciles y adversas, empezando por los medios de transporte y pasando por las condiciones de la infraestructura de los espacios escolares, aunado a entornos de pobreza extrema que impactan en la salud y disposición para el trabajo de las niñas y niños que acceden a este servicio.

Además de los indicadores internos del sistema de educación básica, se agregan otros de carácter externo que reflejan la precariedad de la entidad veracruzana²⁶; veamos dos ejemplos: en el 2005 era la que tenía el mayor número de localidades de menos de 2,500 habitantes con un total de 20,934 y en el 2006 estuvo catalogada como una de las ocho entidades menos urbanizadas del país.

Al integrar estos datos como un todo que caracteriza a la entidad, se observa que cuenta con un entorno que dificulta la prestación de un servicio educativo de calidad. Al mismo tiempo se reconoce que existen indicadores que reflejan signos de mejora en algunas áreas²⁷ que, como en el caso educativo, se reflejan en los resultados obtenidos en pruebas nacionales estandarizadas como ENLACE. Por lo anterior, Veracruz es un caso interesante para estudiar la decisión de la autoridad pública de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros.

²⁶ Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, D.F. Primera edición 2006

²⁷ Algunos indicadores positivos de esta entidad son los siguientes: en cuanto a marginación, se encuentra entre las siete entidades que más acortaron su distancia respecto al DF: Tabasco (10%), Morelos (9%) y Zacatecas (9%); seguidas por Colima (8%) Veracruz (8%), Campeche (7%) e Hidalgo (6%), de estas, destacan además por haber escalado su grado de marginación entre 2000 y 2005: Veracruz e Hidalgo pasaron de muy alta a alta marginación, Zacatecas de alta a media y Morelos de media a baja marginación.

3.4 Justificación de la selección de los CRAM

Para la selección de los casos se consideraron primero, los criterios normativos establecidos por las autoridades federales en torno a la creación de los Consejos Directivos en los Centros de Maestros. Estos criterios son: a) funcionan de manera regular y b) existen vinculaciones establecidas con actores externos y con los niveles y modalidades educativas; cabe señalar que en Veracruz, se constituyeron 14 Consejos Directivos. Cubierta esta primera condición para seleccionar los casos; es decir, que tuvieran Consejo constituido de manera formal, se aplicó el criterio *funcionamiento regular*, entendido como la existencia de dos circunstancias planteadas en la normatividad: a) sesionar por lo menos tres veces al año y b) contar con una agenda de trabajo.

Con la información proporcionada por los Coordinadores de los Centros de Maestros en el Cuestionario inicial para obtener el perfil de los Consejos Consultivos de los CRAM en Veracruz (*Anexo 1*), se constituyeron dos grupos: el primero, compuesto por aquellos que no tenían *funcionando de manera regular* su Consejo (11) y el segundo por los que *si funcionaban* (3). Los dos casos seleccionados pertenecían a cada uno de estos dos grupos. Al primer caso se le denominó Consejo Directivo con funcionamiento regular (ubicado en el CRAM de Tierra Blanca) y al segundo Consejo Directivo no funcionando (ubicado en Xalapa, la capital de la entidad).

Para seleccionar el caso Xalapa, se analizó la situación de los 11 CRAM donde no funcionaban los Consejos y se detectó que en la capital del Estado se tenían las condiciones para que éste operara, pero eso no sucedía; por ejemplo, se contaba con una infraestructura adecuada para realizar sus funciones, personal comisionado y, sobre todo, cercanía con las autoridades educativas estatales y de las Instituciones de Educación Superior, lo cual facilitaría la realización de las reuniones del Consejo.

Para el caso de los 3 Consejos que funcionaban de manera regular al momento de realizar el estudio (Tierra Blanca, Minatitlán y Espinal) se utilizó el siguiente

procedimiento: para seleccionar el caso se descartó Espinal debido a que, aunque el Consejo funcionaba, no participaban Instituciones de Educación Superior. Los dos Consejos restantes presentaban las mismas condiciones en cuanto al funcionamiento; contaban con un plan de trabajo, sesionaban tres veces al año y participaban Instituciones de Educación Superior. Se optó por Tierra Blanca, por que se observó que en este CRAM, la Coordinadora no estaba dedicada a esta función de tiempo completo, lo cual definió su selección.

Los Consejos seleccionados para este estudio (Tierra Blanca y Xalapa) son ilustrativos de los extremos; es decir, uno que funcionaba de manera regular y otro que no. Éstos, al igual que los otros 14, fueron constituidos de manera formal por la autoridad estatal, cumpliendo así con la meta establecida por la autoridad federal de instalar Consejos en el 55% de la totalidad de los Centro de Maestros²⁸.

De acuerdo con la metodología que plantean Morra y Friedlander (2001), la selección de los casos se realiza por: conveniencia, propósito y probabilidad. En la investigación se optó por la selección deliberada (propósito) de casos extremos o como lo denominan los autores “ilustrativos” o típicos (uno donde el Consejo Directivo funcionaba y el otro donde no, a pesar de que en este último se contaba con todas las condiciones para hacerlo). Así, las preguntas que ayudaron a seleccionarlos fueron: ¿están funcionando? ¿sí? ¿no? y ¿por qué?.

3.5 Variables a utilizar y su operacionalización

En lo que se refiere a las preguntas de investigación, se plantearon tres: con la primera se buscó documentar el contexto normativo que regula el funcionamiento de estos Consejos y resaltar a partir de él las diferencias con el funcionamiento real. El planteamiento fue el siguiente: *¿Cuáles son las principales diferencias entre el*

²⁸ SEP. Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2006.

funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente?.

La segunda pregunta, derivada de la anterior y en la cual ya se ponía acento en los dos factores que interesan en el estudio es: *¿Qué causas pueden identificarse para explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real?.* De manera específica, *¿cómo influyen los factores Multiplicidad de participantes y perspectivas, así como la Multiplicidad de decisiones en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa?.*

Finalmente, con los insumos contruidos en los cuestionamientos anteriores, la tercera (de la cual se deriva la hipótesis) plantea: *¿se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz? ¿sí? ¿no? ¿por qué?.* Cabe señalar que se concibió el criterio *regular* como la condición mínima; es decir que los Consejos constituidos estuvieran sesionando tres veces al año y que contaran con una agenda o plan de trabajo.

En este marco, la hipótesis planteada en la investigación fue la siguiente: *La decisión de la autoridad pública de constituir Consejos Directivos de Centros de Maestros no se ha implementado de manera regular en Veracruz debido a la Multiplicidad de participantes y perspectivas y la Multiplicidad de decisiones involucradas en el proceso.*

3.6 Factores, subfactores a estudiar y fuentes de información

En cuanto al factor *Multiplicidad de participantes y perspectivas* se optó por: a) localizar y enumerar a los actores que intervienen en la implementación de los Consejos, b) determinar su conexión con el programa, papel y peso en el desarrollo de las acciones, c) identificar su perspectiva y mayores objetivos dentro del programa y d) su sentido de urgencia en el desempeño de actividades de colaboración. Los subfactores que guiaron el estudio fueron: funciones que realizan los actores que integran el Consejo, sus posicionamientos e intereses, y la actitud hacia el Consejo. Es importante puntualizar

que no se consideraron como actores clave en la implementación de los Consejos a la Coordinación Estatal de Actualización (ya que sólo constituyó los Consejos), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (el cual apareció como coautor de la política) o la autoridad federal (quien diseñó la política), ya que no participaron activamente en este proceso.

En lo que se refiere al factor *Multiplicidad de decisiones* se siguió el siguiente procedimiento: a) identificar las trayectorias de decisión, b) especificar las decisiones de colaboración indispensables para la implementación de la política y c) describir las decisiones que dependen de un actor. En este segundo factor los subfactores a estudiar fueron: las trayectorias de decisión involucradas en la implementación de los Consejos, las decisiones de colaboración y las decisiones que dependen de un actor. A modo de síntesis en el cuadro 1 se presentan los factores, subfactores y procedimientos para construir las evidencias que sustentaron la hipótesis.

Cuadro 1:
Factores y subfactores relevantes para comprender la puesta en práctica de la decisión pública

Mapeo de agentes, actitudes y acciones para ubicar actores divergentes en la ejecución de la decisión		
Factor relevante	Subfactores	Procedimiento para construir referentes empíricos
<p>Multiplicidad de participantes y perspectivas que intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso y pueden generar conflictos, malos entendidos, confusiones, retrasos menores pero aniquiladores²⁹.</p> <p>Para la política objeto de estudio, este es un factor importante toda vez que con su implementación se busca integrar a diversos actores que tradicionalmente no participan de manera conjunta.</p>	<p>Actores que intervienen en la implementación de los Consejos</p> <p>Funciones que realizan esos actores</p> <p>Posicionamientos e intereses</p> <p>Actitud hacia el Consejo</p>	<p>a) Localizar y enumerar los actores que intervienen en la implementación de los Consejos</p> <p>b) Determinar su conexión con el programa, papel y peso en el desarrollo de las acciones</p> <p>c) Identificar su perspectiva y mayores objetivos dentro del programa</p> <p>d) Su sentido de urgencia en el desempeño de actividades de colaboración</p>

²⁹ Algunas causas de estos desencuentros según los autores son: a) directa incompatibilidad con otros compromisos, b) preferencia por otros programas, c) compromisos simultáneos con otros proyectos, d) dependen de otros que no comparten el mismo interés por el proyecto, e) diferencias de opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización, f) diferencias legales y de procedimientos y, g) acuerdos acompañados de falta de poder para llevarlos a cumplimiento.

Descripción de aduanas y retenes de la política para especificar trayectorias de decisión y la aparición de decisiones inesperadas		
<p>Multiplicidad de decisiones. Los cuales son de dos tipos: puntos de decisiones que requieren del acuerdo de los participantes (al cual se designa con la metáfora <i>aduanas</i>) y puntos de decisiones que requieren de la aprobación de un actor (<i>retenes</i>).</p> <p>Elaborar las trayectorias de decisión es importante para el proceso de implementación ya que, permite que las recomendaciones sean puntuales y operables de manera inmediata.</p>	Trayectorias de decisión involucradas en la implementación de los Consejos	a) Identificar las Trayectorias de decisión
	Decisiones de colaboración	b) Especificar las decisiones de colaboración indispensables para la implementación de la política
	Decisiones que dependen de un actor	c) especificar las decisiones que dependen de un actor que intervienen en la implementación de la política

Fuente: Diseñado con elementos tomados de Pressman y Wildavsky, 1973, (en Aguilar 2003:49-61).

En cuanto a las fuentes de información según Yin (1997, en Morra y Friedlander, 2001) en los estudios de caso la entrevista en profundidad no es la única técnica para obtener datos: la característica principal de éstos son las “descripciones gruesas” apoyadas en información proveniente de diversas fuentes (a menudo de entrevistas).

Para la obtención de datos se revisaron documentos normativos como: Reglas de Operación, Programa General de Formación Continua, el Programa Rector Estatal de Formación Continua, Plan del área responsable de coordinar las acciones institucionales hacia los Centros de Maestros, registros hechos por los Centros de Maestros seleccionados (planes de acción, “Actas” de reuniones, oficios y tarjetas remitidas y recibidas); también se aplicó un cuestionario a los dos Coordinadores de los Centros de Maestros seleccionados y se realizaron entrevistas a estas dos figuras y a la responsable estatal de la implementación de la decisión pública.

En el siguiente capítulo se analizan las principales diferencias entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente; las causas que explican esta situación, así como la influencia de los factores *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y la *Multiplicidad de decisiones* en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa. Al

final se argumenta que la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz se ha implementado de manera irregular.

Capítulo 4

Análisis de la información

Este capítulo se estructura en torno a las tres preguntas que guían la investigación: la primera *¿cuáles son las principales diferencias entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente?*; la segunda *¿qué causas pueden identificarse para explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real?*; de manera específica *¿cómo influyen los factores Multiplicidad de participantes y perspectivas, así como la Multiplicidad de decisiones en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa?* y la tercera, *¿se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz?, ¿sí?, ¿no? y ¿por qué?*.

Para la presentación de las evidencias construidas en el marco de cada pregunta, se diseñaron tres “ejes de análisis”:

1. En el primero, se hace una descripción de las principales diferencias y similitudes entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente.
2. En el segundo, se analizan las principales causas que pudiera explicar las diferencias, centrando el foco del análisis en los dos factores propuestos por Pressman y Wildavsky.
3. En el tercero, se concluye el análisis, discutiéndose el argumento de que *la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz* no se ha implementado de manera regular, debido a la *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y la *Multiplicidad de decisiones* involucradas en el proceso.

4.1 Eje analítico 1

Descripción de las principales diferencias y similitudes entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de un Modelo de Referencia

Un primer ejercicio que se realizó en el marco de este primer eje fue reconstruir un Modelo de Referencia (benchmark) de funcionamiento de los Consejos Directivos de Centros de Maestros, a partir de lo establecido por la normatividad que los regula. Un problema que se encontró fue que, al momento de realizar el estudio no se contaba con un documento que especificara de manera puntual y detallada el funcionamiento de éstas figuras. Por ello, se recurrió al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI en adelante) para obtener dichos datos (proceso que se detalla en el *Anexo 2*).

A pesar de esta estrategia los resultados fueron negativos, puesto que no se pudo contar con la citada información. En consecuencia, se tomó la decisión de dar por sentado que la normatividad que regula el funcionamiento de los Consejos Directivos de CRAM no existía. Al finalizar el estudio esta información fue corroborada por la Secretaría de Educación Pública, quien hizo llegar, después de los recursos de revisión presentados ante el IFAI, dicho resolutivo, el cual se incluye en el *Anexo 2*.

Este vacío normativo tiene muchas implicaciones para una adecuada implementación de la política, cuestión que se retoma en el tercer eje analítico; pero que, a modo de ejemplo, explica por qué en el caso de Veracruz a dichos Consejos se les denominó Consultivos siendo que la autoridad federal los denominó Directivos. Esta decisión, de entrada, cambió su sentido, restándoles capacidad para la toma de decisión y para el diseño de políticas regionales. A pesar de este vacío normativo la decisión de la autoridad pública federal continuaba en marcha, por ello el estudio de la implementación de los Consejos Directivos de los CRAM siguió en curso de acuerdo al protocolo planteando.

Ante tal situación denominada *vacío normativo*, el modelo de funcionamiento se construyó con información recopilada por el autor (ver el proceso en el *Anexo 3*). A

partir de los documentos consultados, el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos en Veracruz se divide en dos apartados para su presentación: *Constitución y Desarrollo*. Es necesario puntualizar que sólo se tomó información construida por la propia entidad, puesto que éstos se contraponían con los planteamientos generales elaborados a nivel federal. Por ejemplo; al definir la función de los Consejos, la instancia federal plantea “planificar, dar seguimiento y evaluar la actividad anual del Centro -de maestros-”; en tanto que, en el documento elaborado por Veracruz se puntualiza: “planificar, dar seguimiento y evaluar la actividad anual de los planes de acción diseñados por dicho colectivo”; es decir, mientras que a nivel federal el Consejo Directivo es un órgano que evalúa al CRAM, en el caso de Veracruz, al plantearlo como Consejo Consultivo, se evalúa así mismo y a su propio plan de acción, sin establecer formalmente una vinculación con los CRAM. Con este sesgo, la acción institucional de fortalecer los Centros de Maestros con la creación de figuras externas que coadyuven a su mejora, se diluye.

Así, al comparar los documentos que comunican la intención de la autoridad federal y estatal, éstos reflejan un alto nivel de ambigüedad, ya que parten del supuesto que todos los CRAM se encuentran funcionando con regularidad; lo cual por lo menos para Veracruz, es falso; ya que existen Centros que no tienen plantilla de personal y funcionan con maestros que “amablemente” dan su tiempo sin ninguna remuneración o incentivo. Ésta situación se acentúa con la inexistencia de una normatividad que regule a éstas figuras, vacío que es llenado (como en el caso de Veracruz), por interpretaciones que poco comprometen a la autoridad de la entidad, ya que al llamarlos Consejos Consultivos en la realidad se convirtieron en organizaciones paralelas a los CRAM, cuyas funciones asignadas, como veremos más adelante, no permitían valorar el desempeño de los Centros de Maestros. Estas primeras evidencias traducen la intención de la autoridad de invertir recursos públicos en estas figuras, en una improvisación más que en una política educativa.

4.1.1 Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos de Centros de maestros en Veracruz

Para el análisis que se desarrolla en el resto del capítulo, debe puntualizarse que el Modelo de Referencia representa y sintetiza lo que la entidad veracruzana explicitó en diversos documentos como el *deber ser* de los *Consejos Consultivos* de Centros de Maestros. Es pues, lo que la autoridad pública de Veracruz consideró como las encomiendas y reglas mínimas de operación de estas figuras ante el vacío normativo federal. A continuación se describe el Modelo de Referencia dividiéndolo para fines de presentación en dos momentos: Constitución y Desarrollo.

4.1.1.1 Momento 1. Constitución

La Coordinación Estatal de Actualización de Veracruz especifica que con la constitución de los Consejos Consultivos se busca integrar un conjunto de acciones que favorezcan la construcción de un servicio pertinente y oportuno de asistencia técnica a las escuelas, considerando las necesidades formativas de los maestros, colectivos docentes y las zonas y sectores escolares. La citada Coordinación define a los Consejos como: espacios que posibilitan la participación activa y comprometida de los docentes, que contribuyen a entender el contexto de la localidad y con ello, proponen, se apropian y adaptan políticas específicas.

Por otra parte, se informaba en los documentos elaborados por la entidad que estos Consejos debían estar integrados por: los Coordinadores de los Centros de Maestros, representantes de nivel y modalidad educativa de acuerdo al área de influencia del CRAM (Jefe de Sector y Supervisores Escolares), un representante de la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV), uno de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y uno de las Escuelas Normales. Además se puntualizaba que sus funciones eran siete:

1. Prestar los servicios planteados en el Programa Rector Estatal de Formación Continua en el campo “fuera de la escuela” y promover el desarrollo de la cultura de

formación en el campo “dentro de la escuela” a través del desarrollo de Trayectos formativos.

2. Gestionar Programas de estudio con los cuales se desarrollen las competencias y habilidades del personal del Centro de Maestros y de los colectivos docentes de su área de influencia.
3. Involucrar a los distintos sujetos ubicados en su área de influencia, en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación del Consejo Consultivo.
4. Atender las líneas de acción establecidas en el Programa Rector Estatal.
5. Fomentar la organización lateral entre escuelas circunscritas en su radio de acción.
6. Sesionar en pleno mínimo tres veces al año: inicio, seguimiento y balance.
7. Informar a sus autoridades educativas inmediatas de la calendarización de actividades, así como de remitir los informes de las acciones realizadas.

4.1.1.2 Momento 2. Desarrollo

Una vez instalados los Consejos Consultivos estos debían:

- Planificar, dar seguimiento y evaluar su actividad anual.

4.1.2 Similitudes y diferencias entre el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos de Centros de Maestros con los casos seleccionados (Xalapa y Tierra Blanca)

Una vez construido el Modelo de Referencia, se procedió a compararlo con los casos seleccionados guiados por los criterios de *similitudes* y *diferencias*. Para la presentación de esta información, se respetan los dos momentos planteados en la presentación del Modelo: Constitución y Desarrollo.

4.1.2.1 Momento 1. Constitución

Para conocer el proceso de constitución de los dos Consejos Consultivos, se revisaron las “Actas”, consideradas como documentos de carácter oficial que dan cuenta de su instalación, mismas que fueron firmadas en reuniones protocolarias presididas por representantes de la Subsecretaría de Educación Básica.

Según estos documentos, el protocolo de constitución se realizó el 24 de enero de 2006. En estas reuniones sólo se tomó protesta a los integrantes de los Consejos, como se hace constar en las “Actas”, pero no se especificó su estructura organizativa. Por ejemplo, quién las presidiría o las comisiones que las integrarían y, en consecuencia, quién convocaría a las reuniones. Aunque esto trae consigo implicaciones operativas y de funcionamiento ordinario en los dos Consejos, no implica una diferencia con el Modelo de Referencia, puesto que tampoco se pedía se especificaran las funciones de sus integrantes o bien los mecanismos para realizarlo.

La circunstancia anterior, consecuencia de los vacíos detectados en los documentos federales y estatales, también impactó en las funciones que en dichas “Actas” se les atribuyeron a los Consejos (es la misma situación en los dos casos estudiados), las cuales plantean diferencias sustantivas con el Modelo de Referencia diseñado a nivel estatal. En las “Actas” sólo se retoman tres de las siete funciones del Modelo: *involucrar a los distintos sujetos ubicados en su área de influencia, en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; prestar los servicios de formación continua planteadas en el Programa Rector Estatal de Formación Continua en el campo “fuera de la escuela” y promover el desarrollo de la cultura de formación en el campo “dentro de la escuela” a través del desarrollo de Trayectos formativos de escuela; y sesionar en pleno, al menos tres veces al año.*

Las otras funciones que se agregan en las “Actas” diseñadas por las autoridades estatales, pero que no se especifican en los documentos elaborados por ellos mismos, son las siguientes:

- Favorecer la construcción de un servicio pertinente y oportuno de asistencia técnica a las escuelas, zonas y sectores.
- Constituir en cada Centro de Maestros órganos colegiados encargados de planificar, dar seguimiento y evaluar sus actividades anuales.
- Constituir el Consejo con personal perteneciente a la plantilla de los Centros de Maestros, autoridades educativas regionales e Instituciones de Educación Superior.
- Articular y vincular los procesos de formación continua de los colectivos docentes.

Con el fin de rastrear el origen de éstas funciones, se revisaron nuevamente los documentos que se habían analizado para la construcción del Modelo de Referencia. Con estos datos, se concluye que estas cuatro funciones se plantearon de manera equivocada como encomiendas para los Consejos, toda vez que están especificadas (aunque no de forma textual) como propósitos de la política federal de formación; por ende, el actor que tendría que responder por ellas es la Coordinación Estatal de Actualización y no como se plantea en las “Actas”, los Consejos Consultivos.

Este hecho abona a la confusión normativa que respalda la operatividad de estos Consejos; ya que, independientemente que sean producto de un error de interpretación, representan el 57% de las funciones asignadas. De seguirse al pie de la letra, por ejemplo, podría implicar que debido a la función: *Constituir en cada Centro de Maestros órganos colegiados encargados de planificar, dar seguimiento y evaluar las actividades anuales de los Centros de Maestros*, los Consejos podrían proponer crear mas órganos al interior de los CRAM, siendo que desde la perspectiva federal ésta era una función de los Consejos.

En el caso de la función *Favorecer la construcción de un servicio pertinente y oportuno de asistencia técnica a las escuelas, zonas y sectores*, en los documentos revisados aparece como parte del propósito de constituir los Consejos (ID 128-55) y no como una de sus funciones; esto es, se inscribe dentro de las obligaciones de la Coordinación Estatal de Actualización.

Ahora bien, en las dos “Actas” no se toman en cuenta cuatro funciones planteadas en el Modelo de Referencia:

1. Informar a sus autoridades educativas inmediatas la calendarización de actividades, así como de las acciones realizadas.
2. Gestionar Programas de estudio que atiendan la diversidad de competencias y habilidades del personal.
3. Atender las líneas de acción establecidas en el Programa Rector Estatal.
4. Fomentar la organización lateral entre escuelas circunscritas en su radio de acción.

Como puede observarse estas funciones tienen un carácter operativo que permiten, entre otras cosas, hacer evaluable el programa y tener claridad en el flujo de autoridad y responsabilidades; lamentablemente, al no incluirse en la “Actas”, no sirven como referentes para estudiar la implementación de la decisión de la autoridad pública.

Dos aspectos llaman la atención de las evidencias presentadas hasta este momento: primero, que no coinciden los planteamientos hechos por la propia autoridad estatal, ya que hay diferencias importantes entre los documentos de referencia y las “Actas” elaboradas para la firma del protocolo de constitución; y segundo, que los actores que integrarían estos Consejos no estaban enterados de sus funciones. Así, al analizar el momento de constitución de estos Consejos, se detectan vacíos y errores de interpretación por parte de la Coordinación Estatal de Actualización, lo cual se refleja de manera preocupante, en el planteamiento de sus funciones.

Es de resaltar, que no se encontró un plan estatal de trabajo que planteara objetivos, fases de trabajo, metas o una estrategia institucional de comunicación, que permitiera a la Coordinación Estatal de Actualización monitorear el proceso de implementación de ésta política e intervenir cuando los compromisos asumidos por un actor no se estuvieran cumpliendo o cuando las acciones para alcanzar las metas no se desarrollaran. Este error es atribuible de manera directa a la Coordinación Estatal de Actualización, lo cual refleja, por lo menos un rasgo de irresponsabilidad, al no visualizar la política como una oportunidad para potenciar el funcionamiento de los CRAM. La consecuencia, según los

dos Coordinadores de los CRAM estudiados, es que por ejemplo, al momento de firmar las “Actas” no sabían qué firmaban, ni a qué se comprometían.

Respecto a quienes integran los Consejos, existen dos diferencias en relación con lo planteado en el Modelo de Referencia: la primera se refiere a que en ninguno de los dos Consejos (Tierra Blanca y Xalapa) aparece en el “Acta” como integrante la Universidad Pedagógica Veracruzana. Este hecho llama la atención, puesto que es una de las Instituciones de Educación Superior especializada en la formación, actualización y certificación de maestros de educación básica, a través de una oferta amplia de posgrados y también porque ha participado de manera activa en los Programas Rectores Estatales de Formación Continua, desarrollando Trayectos Formativos diversos. No aparecer en las “Actas”, puede ser atribuida a un error en el momento de su redacción.

La segunda diferencia es que en el caso del Consejo consultivo del CRAM de Xalapa, participa un representante de la Dirección de Educación Normal, cosa que no sucede en el de Tierra Blanca, cuestión que se explica, por que la citada Dirección se encuentra ubicada en la ciudad de Xalapa. Para el Coordinador del CRAM de Xalapa, esto no representó una alianza estratégica que permitiera mejorar la gestión del Consejo. En el siguiente cuadro se sintetizan las principales similitudes y diferencias en el momento de constitución de los Consejos Consultivos de Centros de Maestros.

Cuadro 2:

Principales similitudes y diferencias entre el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos y los casos seleccionados. Momento de constitución.

Modelo de Referencia	Funcionamiento real	
	Caso Tierra Blanca	Caso Xalapa
Propósito de constituirlos (destinatario la Coordinación Estatal de Actualización): • busca integrar un conjunto de acciones que favorezcan la construcción de un servicio pertinente y oportuno de asistencia técnica a las escuelas, considerando las necesidades formativas de los maestros, colectivos docentes y las zonas y sectores escolares.	Aparece en las “Actas” como una función de los Consejos.	
Integrantes de los Consejos Consultivos de Veracruz:	No participa un representante de la UPV.	

<ul style="list-style-type: none"> • Coordinadores de los Centros de Maestros, un representante por nivel y modalidad educativa de acuerdo al área de influencia del CRAM (Jefe de Sector y Supervisores Escolares), un representante de la UPV, un representante de UPN y un representante de Escuelas Normales. 	<p>En el caso de Xalapa participa un representante del Departamento de Normales.</p>
<p>Funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prestar los servicios de formación continua planteadas en el Programa Rector Estatal de Formación Continua en el campo “fuera de la escuela” y, promover el desarrollo de la cultura de formación en el campo “dentro de la escuela”, a través del desarrollo de Trayectos formativos de escuela. 2. Gestionar Programas de estudio con los cuales se desarrollen las competencias y habilidades del personal del Centro de Maestros y de los colectivos docentes de su área de influencia. 3. Involucrar a los distintos sujetos ubicados en su área de influencia, en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación del Consejo Consultivo. 4. Atender las líneas de acción establecidas en el Programa Rector Estatal. 5. Fomentar la organización lateral entre escuelas circunscritas en su radio de acción. 6. Sesionar en pleno mínimo tres veces al año (inicio, seguimiento y balance). 7. Informar a sus autoridades educativas inmediatas de la calendarización de sus actividades; así como, de remitir los informes de las acciones realizadas. 	<p>En las “Actas” sólo se retoman tres funciones planteadas en el Modelo: la número 1, 3 y 6.</p> <p>En las “Actas” se agregan 4 funciones que no aparecen en el Modelo de Referencia, que representa el 57% de las funciones asignadas.</p>

Fuente: Diseñado a partir de la información proporcionado por los Coordinadores de los Centros de Maestros y de la revisión de las “Actas”. Xalapa, Veracruz, 2008.

Al analizar el momento de constitución de los Centros de Maestros, se observa que por la inexistencia a nivel federal una normatividad clara acerca de estos Consejos, en el estado de Veracruz se redactaron diversos documentos que intentaban cubrir este vacío. Aunque en el momento de especificar las funciones en las “Actas”, éstas no se retomaron en su totalidad (solo 3 de 7). Sin embargo, se agregaron 4 funciones que, puede inferirse, se plantearon por errores de interpretación que (como ya se especificaba) confundían a los integrantes de los Consejos acerca de lo que se esperaba de ellos o a quién le rendirían cuentas, lo cual los colocaba en una posición de inmovilidad, afectando el funcionamiento de estas figuras.

4.1.2.2 Momento 2. Desarrollo

El análisis del momento de Desarrollo de los Consejos Consultivos de Centro de maestros, se sintetiza en la función, *planificar, dar seguimiento y evaluar su actividad anual*, y es en éste donde se detecta la principal diferencia entre los planteamientos del estado de Veracruz con los de la autoridad federal. Para la Secretaría de Educación Pública, los Consejos funcionarían como órganos de apoyo para los CRAM, pero también como instancias independientes que harían posible la rendición de cuentas a través de la evaluación.

Ésta estrategia se inscribía en la lógica de las contralorías sociales, que implicaba que actores clave del entorno donde se ubican los CRAM, verificaran el uso adecuado de los recursos públicos que en ellos se invierten. En este sentido los Consejos Directivos, podrían emitir recomendaciones y los CRAM tendrían la obligación de observarlas. La adecuación que hace la Coordinación Estatal de Actualización de Veracruz, de pasar de Consejos Directivos a Consejos Consultivos le quita todo el sentido planteado a nivel federal; así, cuando se habla de evaluación se plantea como objeto las acciones del propio Consejo, en este sentido su función sustantiva parece ser la emisión de opiniones, aunque no queda claro a quién o para qué; hecho que coloca en el centro de la discusión la función de estas figuras para Veracruz.

En el marco de esta función, la información encontrada da cuenta, que después de los actos formales de constitución de los Consejos Consultivos de los CRAM (24 de enero de 2006), en el caso de Xalapa se reunieron en cuatro ocasiones durante el 2006, entre el 2007 y 2008 han dejado de reunirse debido a la inasistencia de los miembros del Consejo. El Coordinador del CRAM explica que, ésta situación se presentó desde las primeras reuniones, ya que al no saber sus responsabilidades muchos de los firmantes de las “Actas” enviaban a representantes sin capacidad para tomar decisiones, solo asistían en calidad de “oyentes”. Dicha situación se agravó con el paso del tiempo, al grado que desde la tercera reunión del 2006, ni siquiera el representante asistía.

En lo que respecta a Tierra Blanca, hasta la fecha el Consejo continua sesionando tres veces al año como se estipula en las funciones de estas figuras y al momento de realizar el estudio, contaba con un plan de trabajo. Con los datos obtenidos se concluye que: el Consejo de **Tierra Blanca funciona de manera regular a diferencia del Consejo ubicado en Xalapa**. El rasgo diferenciador entre funcionamiento regular e irregular, para estos dos casos, radica en la capacidad de toma decisiones del Coordinador del CRAM, hecho en el que se profundiza mas adelante.

Así también, se puede concluir al revisar las “relatorías” levantadas en las reuniones del Consejo consultivo de Tierra Blanca, que este Consejo desarrolla sus acciones tomando como base una planeación. En relación con el seguimiento y la evaluación, es posible observar que estos procesos no se realizan de manera formal; es decir, mediante la institución de áreas específicas para estas tareas o de la elaboración de un proyecto para lograrlo, aunque si se observan en las “relatorías” que se realiza de manera informal, mediante sesiones de autoevaluación.

Al igual que en el momento de constitución, a continuación se plantea un cuadro a modo de síntesis de este segundo momento:

Cuadro 3:
Principales similitudes y diferencias entre el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos y los casos seleccionados. Momento de desarrollo.

Modelo de Referencia	Funcionamiento real	
	Caso Tierra Blanca	Caso Xalapa
Operación El Consejo consultivo debe: planificar, dar seguimiento y evaluar su actividad anual	Al momento de realizar el estudio SI se encontraba funcionando de manera regular, ya que se reunía por lo menos tres veces al año y cuenta con un plan de trabajo. En cuanto al seguimiento y la evaluación, no se realizaba de manera formal (mediante un protocolo escrito). Como parte de las reuniones se hacían ejercicios de autoevaluación (no se especificaban periodos)	Al momento de realizar el estudio NO se encontraba funcionando.

Fuente: Diseñado a partir de la información proporcionado por los Coordinadores de los Centros de Maestros y de la revisión de las “Actas”. Xalapa, Veracruz, 2008.

4.2 Eje analítico 2.

Causas que pueden explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real. Análisis de la influencia de los factores *Multiplicidad de participantes y perspectivas*; así como, la *Multiplicidad de decisiones*, en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa.

En este apartado se analiza la implementación de los Consejos Directivos de los Centros Regionales de Actualización Magisterial enfocándonos en los factores propuestos por Pressman y Wildavsky (1973, en Aguilar 2003:49-61): *Multiplicidad de participantes y perspectivas*, así como la *Multiplicidad de decisiones*.

4.2.1 Causas que pueden explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real de los Consejos Consultivos de los CRAM

Basado en los apartados que preceden al presente, queda claro que una de las causas que explican las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real de los Consejos Consultivos en Veracruz es la inexistencia de una reglamentación federal aplicable a estas figuras. La Dirección General de Formación Continua de la Secretaría de Educación Pública, a través de las Reglas de operación, informó a las autoridades estatales las metas en lo que se refiere a Consejos Directivos de CRAM. Para el caso de Veracruz era de constituirlos en el 55% de los Centros de Maestros, pero no elaboró una estrategia de implementación de esta decisión o un documento normativo que especificara funciones, organización, su relación con otras figuras y, en lo general sus mecanismos de operación. Es interesante observar que, además del infructuoso rastreo personal de tales documentos, las instancias oficiales tampoco pudieron responder sobre la existencia de ellos. De ahí la resolución proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y las respuestas evasivas proporcionadas por la Secretaría de Educación Pública.

Este vacío normativo federal explica por qué las autoridades responsables de operar esta decisión en el estado de Veracruz diseñaron diversos documentos para orientar su constitución y desarrollo, lo que no necesariamente, era congruente con el dicho de la autoridad federal. Así que, una primera decisión que se tomó en la entidad es denominarles Consejos Consultivos en vez de Directivos. Dos implicaciones tenía esta decisión tomada por las autoridades de Veracruz; primero, en cuanto al funcionamiento, los Consejos perdían toda capacidad de decisión e intervención en las actividades que realizaban los Centros de Maestros, ya que no podían evaluarlos o tomar acuerdos para que, tomando como base las necesidades de actores clave del entorno, elaboraran planes de acción; por supuesto, con la participación activa de los representantes de dichos Centros.

La segunda implicación tiene que ver con los alcances de estas figuras; al quitarles sus funciones directivas y dejarlos sólo como órganos consultivos, dejaron de ser parte de una política que buscaba la rendición de cuentas y la apropiación de los CRAM por parte de actores de la región, lo que los impulsaría a convertirse en agentes detonadores de la mejora de la calidad de la educación.

A pesar de la decisión anterior, a nivel estatal, la Coordinación de Actualización reprodujo el error de la autoridad federal y no elaboró un documento rector, que puntualizara lo que se esperaba de los integrantes de dichos Consejos; esta situación no tiene una explicación convincente, toda vez que dicha Coordinación tenía la capacidad para hacerlo, pero no lo hizo. Los documentos que elaboraron eran parciales y se contradecían entre sí como se puntualiza en los siguientes párrafos.

Al respecto, es preciso mencionar que existen contradicciones entre el Modelo de Referencia construido a partir de los documentos que se elaboraron en Veracruz, y el documento protocolario de Constitución de los Consejos (mismo que plantea cuatro funciones ajenas a éstos y que, como se explicaba líneas arriba, son resultado de errores de interpretación de algunos documentos federales).

Otra de las causas que explica el funcionamiento irregular de estas figuras, es la inexistencia de una estrategia estatal formal de seguimiento y evaluación que permitiera valorar de manera periódica la implementación de esta política, propiciando con ello la intervención oportuna de la autoridad en áreas clave, para garantizar su éxito.

Finalmente, una cuestión importante es que no se constituyó un Consejo Estatal que las regulara, en el que se plantearan las líneas generales de trabajo, se dirimieran las problemáticas o se establecieran los acuerdos marco; toda vez que, las Instituciones de Educación Superior participantes responden por ejemplo, a Rectores ubicados en la capital del Estado y su margen de toma de decisiones a nivel regional es corto, al igual que los CRAM, que dependen de la Coordinación Estatal de Actualización.

4.2.2 Incidencia del factor *Multiplicidad de participantes y perspectivas* en el funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa

En lo que se refiere al factor *Multiplicidad de participantes y perspectivas*, se analizaron cuatro subfactores: *a) Actores que intervienen en la implementación de los Consejos*, *b) Funciones que realizan esos actores*, *c) Posicionamientos e intereses* y *d) Actitud hacia el Consejo*; a continuación se desarrolla cada uno.

Retomando lo dicho hasta el momento, el caso del Consejo de Tierra Blanca, a la fecha, presenta un funcionamiento regular que, de acuerdo al criterio aplicado, implica que sesiona por lo menos tres veces al año y cuenta con un plan de trabajo por escrito, contrario al caso de Xalapa. El plan de trabajo de Tierra Blanca, es un documento que plantea básicamente la agenda a desarrollar en las reuniones del Consejo, teniendo como característica que se actualiza en cada sesión; es decir, una parte de cada reunión se destina a la organización de la siguiente.

En lo referente al aspecto *a) Actores que intervienen en la implementación de los Consejos*, se observa que son las mismas que participan en los catorce Consejos

constituidos. Éstas son de dos tipos: un grupo de actores forman parte de la estructura de la educación básica (jefaturas de sector y supervisiones) y otros son Instituciones de Educación Superior (Universidades). Este subfactor es similar en todos los casos y permite considerarlo como un elemento que enriquece el funcionamiento de los Consejos.

En cuanto al subfactor *b) Funciones que realizan esos actores*, como ya se especificaba, son de carácter educativo; en el caso de los vinculados a la estructura de la educación básica, participan las figuras directivas regionales: los jefes de sector (quienes tienen bajo su ámbito de autoridad a los supervisores escolares de determinado territorio) y los supervisores escolares que a su vez, coordinan a directores de escuela; además de los Coordinadores de los Centros de Maestros.

Aunque en apariencia los participantes realizan las mismas funciones, un elemento diferenciador es la doble función que realiza la Coordinadora del Centro de Maestros de Tierra Blanca. En entrevista con ella, comenta que por las mañanas se desempeña en la jefatura de sector, que aparte de ser un ámbito de autoridad educativa también lo es a nivel político-sindical y cuyo poder para incidir en decisiones es importante. En las tardes funge como Coordinadora del Centro de Maestros, aunque supervisores y directores de escuela, lo reconocen como la representación de su autoridad inmediata superior. Por lo que, comenta en la entrevista, este carácter de autoridad formal le da presencia en el momento de acordar con las Instituciones de Educación Superior que participan; tal es el caso que, al convocar a los integrantes del Consejo todos asisten e incluso cuando no pueden por alguna circunstancia, envían un representante con voz y voto. Así también destaca que, el representante de la Universidad Pedagógica Nacional asiste a las reuniones financiando con recursos propios su traslado y hospedaje, ya que no radica en Tierra Blanca.

Resumiendo, las funciones a nivel formal son las mismas en todos los actores que participan en el Consejo; sin embargo en la práctica, la doble función de la Coordinadora del Centro de Maestros de Tierra Blanca la ubica en un nivel de autoridad superior a los

demás participantes; es decir, se le reconoce por las Instituciones de Educación Superior como interlocutor válido y, por los niveles educativos, como autoridad educativa regional.

Respecto a los c) *Posicionamientos e intereses* de los integrantes de los Consejos, llama la atención que los Coordinadores de ambos Centros expresan que no hubo un trabajo previo a la constitución y designación de los integrantes, sólo fueron informados por las oficinas centrales de la Secretaría de Educación de la fecha en que se realizaría la reunión protocolaria de instauración; consecuentemente los integrantes de los Consejos estaban desinformados sobre la función que realizarían.

En el caso de Xalapa el Consejo, después de su constitución, realizó cuatro sesiones. Se nombró como representante al enlace de la Universidad Pedagógica Nacional, quien planteó como primera acción la realización de un diagnóstico, proceso que ya no se concluyó debido a que los integrantes empezaron a enviar a representantes que no tenían voz ni capacidad de decisión. Esta dinámica hizo crisis cuando ya ni los representantes llegaban y fue así como se dio por terminado el Consejo en los primeros meses de funcionamiento.

Ahora bien, en contraposición el Consejo de Tierra Blanca, a pesar de partir de la misma situación de desinformación, tuvo un desarrollo distinto; el doble papel en la práctica de la Coordinadora del Centro de Maestros hizo que este vacío se cubriera rápidamente, planteando una estrategia clara de trabajo, en la que los posicionamientos e intereses de los integrantes se supeditaron a la mejora de los servicios que presta el Centro de Maestros.

En relación con la d) *Actitud hacia el Consejo*; el Coordinador del Centro de Maestros de Xalapa comenta que los integrantes, al ser convocados de manera “obligatoria” por la autoridad educativa, asistieron a la reunión protocolaria sin mostrar interés explícito hacia las funciones que realizarían; sólo el representante de la Universidad Pedagógica Nacional observó una actitud interesada. A diferencia de lo expresado por este

Coordinador, en Tierra Blanca la constitución del Consejo se ubicó en la dinámica de trabajo cotidiano que tenía el Centro de Maestros; razón por la que sus integrantes mostraron una actitud de apertura y de interés explícito.

A modo de síntesis, se presenta en el Cuadro 4 la incidencia del factor *Multiplidad de Participantes y perspectivas*, agrupados en dos categorías: A) cuando su influencia implicaba el funcionamiento irregular del Consejo (denominado *Incidencia negativa*) y B) cuando la influencia implicaba el funcionamiento regular (*Incidencia positiva*).

Cuadro 4

Síntesis de la incidencia del factor *Multiplidad de Participantes y perspectivas* en los casos de estudio.

Subfactor	Consejo	
	Tierra Blanca	Xalapa
a) Actores que intervienen en la implementación	Incidencia Positiva	Incidencia Positiva
b) Funciones que realizan esos actores	Incidencia Positiva	Incidencia Negativa
c) Posicionamientos e intereses	Incidencia Positiva	Incidencia Negativa
d) Actitud hacia el Consejo	Incidencia Positiva	Incidencia Negativa

Fuente: Diseñado a partir de la información proporcionado por los Coordinadores de los Centros de Maestros y de la revisión de las “Actas”.

Puede observarse que en el caso de Tierra Blanca, el subfactor que explica la incidencia positiva de este factor lo constituye la doble función de la Coordinadora del Centro de Maestros. Llama la atención que esta situación no estaba prevista en el diseño de la política para constituir Consejos Directivos de Centros de Maestros, dicho de otra manera, el escenario inercial (a partir del estudio de la política) es el observado en el Consejo de Xalapa.

Con las evidencias mostradas se puede concluir que no existían las condiciones para constituir estas figuras, por lo menos en lo que se refiere a este factor.

4.2.3 Incidencia del factor *Multiplicidad de decisiones* en el funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa

El otro factor propuesto por Pressman y Wildavsky (1973, en Aguilar 2003:49-61) es el denominado *Multiplicidad de decisiones*. Éste se refiere a que en ocasiones el número de decisiones pueden incidir en la implementación de la política. En el estudio se puso énfasis en el análisis de las denominadas *decisiones por colaboración* (aduanas) y *decisiones que dependen de un actor* (retenes) enmarcadas en *trayectorias de decisión*.

Las *Trayectorias de decisión* se definen como eslabones de acción que implican puntos de decisión, al mismo tiempo son la respuesta operativa para cumplir con las encomiendas dadas. En la investigación se detectaron quince *Trayectorias de decisión* involucradas en la implementación de los Consejos, las cuales se retomaron del Modelo de Referencia construido; de las cuatro funciones agregadas en las “Actas” de constitución diseñadas por la Coordinación Estatal de Actualización y de la información proporcionada por los Coordinadores de los Centros de Maestros. A continuación se presentan éstas agrupadas en los momentos de constitución y desarrollo.

En cuanto al momento de constitución:

- el Modelo de Referencia planteaba que los Consejos debían estar integrados por: los Coordinadores de los Centros de Maestros, un representante por nivel educativo y modalidad de acuerdo al área de influencia del CRAM (Jefe de Sector y Supervisores Escolares), uno de la UPV, uno de la UPN y un representante de Escuelas Normales. Para cumplir con dicha encomienda se debían desarrollar dos trayectorias de decisión:
 1. La primera tiene que ver con informar a los integrantes del Consejo sobre las responsabilidades que adquirirían como miembros, siendo un problema en las quince trayectorias la indefinición respecto de quién debía responsabilizarse porque ésta se cumpliera. La decisión que debían asumir, era la permanencia o no en el Consejo.

2. Una segunda trayectoria implicaba el nombramiento de comisiones al interior de los Consejos, cuya decisión se traducía en que los integrantes aceptaran las responsabilidades asignadas.
- Las siguientes trayectorias de decisión se ubican en el marco de las funciones que debían realizar los consejos, la primera se refiere a *prestar los servicios planteados en el Programa Rector Estatal de Formación Continua en el campo “fuera de la escuela” y promover el desarrollo de la cultura de formación en el campo “dentro de la escuela”, a través del desarrollo de Trayectos formativos*. Para ello, las decisiones implicadas eran las siguientes:
 3. Garantizar que la oferta planteada en el Catálogo Estatal de Opciones de Formación Continua se proporcione a los maestros que lo soliciten. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable del acercamiento a Instituciones de Educación Superior y a la Coordinación Estatal de Actualización.
 4. Operar una estrategia de apoyo a los Trayectos formativos de escuela. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.
 - Otra función era *gestionar Programas de estudio con los cuales se desarrollen las competencias y habilidades del personal del Centro de Maestros y de los colectivos docentes de su área de influencia*. La trayectoria implicada era:
 5. Desarrollar una oferta de formación continua para el personal del Centro de Maestros y de los colectivos docentes de su área de influencia. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable del diseño y desarrollo de cursos.
 - En cuanto a la función *involucrar a los distintos sujetos ubicados en su área de influencia, en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación del Consejo Consultivo*. La trayectoria de decisión implicaba:
 6. Diseñar y desarrollar una estrategia de planeación, seguimiento y evaluación participativa. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.

- Respecto de la función *atender las líneas de acción establecidas en el Programa Rector Estatal*, se derivaba la siguiente trayectoria de decisión:
 7. Diseñar y desarrollar una estrategia de atención regional para atender las líneas de acción establecidas en el Programa Rector. Decisión implicada: establecimiento de una agenda de trabajo por ciclo escolar.
- En lo relacionado a la función *fomentar la organización lateral entre escuelas circunscritas en su radio de acción*, se establecía la siguiente trayectoria:
 8. Establecer una estrategia para el fomento del trabajo entre pares. Decisión implicada: diseño de una agenda de trabajo por ciclo escolar.
- Otra función era *sesionar en pleno mínimo tres veces al año: inicio, seguimiento y balance*, la cual contemplaba la siguiente trayectoria:
 9. Establecer una agenda de trabajo. Decisión implicada: asistir a las sesiones programadas.
- La última función planteaba *informar a sus autoridades educativas inmediatas de la calendarización de sus actividades, así como de remitir los informes de las acciones realizadas*, siendo la decisión implicada:
 10. Establecer un sistema de administración de las actividades del Consejo. La decisión implicada era: establecimiento del sistema de administración.
- En cuanto al momento de desarrollo: una vez instalados los Consejos Consultivos éstos debían: *planificar, dar seguimiento y evaluar su actividad anual*.
 11. Esta actividad es similar a la ubicada en la decisión 6, *diseñar una estrategia de planeación, seguimiento y evaluación participativa*. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.

Respecto de las Funciones que se agregan en las “Actas”, las decisiones implicadas son las siguientes:

- En cuanto a *favorecer la construcción de un servicio pertinente y oportuno de asistencia técnica a las escuelas, zonas y sectores*:
 12. Plantea la tarea de operar una estrategia de acompañamiento académico a las escuelas, zonas y sectores. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.

- Otra función agregada es la de *constituir en cada Centro de Maestros órganos colegiados encargados de planificar, dar seguimiento y evaluar las actividades anuales de los Centros de Maestros*, la trayectoria se especificaba como:
 13. Diseñar una estrategia para la constitución de órganos colegiados en los Centros de Maestros, para planificar, dar seguimiento y evaluar sus actividades anuales. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.
- Respecto de la función *constituir el Consejo con personal perteneciente a la plantilla de personal de Centros de Maestros, autoridades educativas regionales e Instituciones de Educación Superior*, la trayectoria de decisión era:
 14. Diseñar una estrategia de constitución del Consejo. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable. Esta trayectoria planteaba confusiones operativas, toda vez que el Consejo se constituía con la toma de protesta de sus miembros, entonces no se entiende como ya estando constituidos tengan que constituirse.
- La última función puntualizaba *articular y vincular los procesos de formación continua de los colectivos docentes*, esto implicaba:
 15. Diseñar una estrategia para la articulación y vinculación de los procesos de formación continua de los colectivos docentes. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.

Al analizar de manera global las quince *Trayectorias de decisión* implicadas en el funcionamiento de los Consejos, se observa que éstas rebasan la noción de *Consultivos*, toda vez que las decisiones implican el diseño y desarrollo de estrategias de intervención, lo que significa que son un actor que opera la política de formación continua y no solo emiten opiniones. En este sentido, las trayectorias de decisión atribuidas a los Consejos son similares a las de los Centros de Maestros y, en algunos casos, a las de la Coordinación Estatal de Actualización, lo que constituye en la práctica una duplicidad de funciones.

Hecha esta precisión es necesario preguntarnos: para Veracruz ¿cuál es la razón de constituir Consejos Consultivos de Centros de Maestros? e incluso, siendo más precisos: para la autoridad federal ¿cuál es la razón de constituir Consejos Directivos de Centros de Maestros?, toda vez que las funciones que se les atribuyen ya están normativamente asignadas a otros actores. En el fondo las respuestas apuntan a la existencia de un error en la construcción del problema público y, por ende, en la respuesta institucional dada para resolverlo; es decir, la decisión de invertir recursos públicos en esta política parece ser no adecuada.

Ahora bien, para poder cumplir con las quince *Trayectorias* se necesitan más de tres reuniones formales al año, ya que las decisiones implican que el Consejo tendría que reunirse periódicamente, lo cual pone en duda su viabilidad ya que los actores que lo componen tienen otras responsabilidades. En el caso del Consejo de Tierra Blanca, su agenda anual no la diseña en relación con las quince trayectorias sino, con las acciones que acuerdan de manera colegiada es posible realizar para apoyar el funcionamiento del CRAM.

Para puntualizar como influye la *Multiplicidad de decisiones* en la implementación de esta decisión pública, es necesario remitirse a los dos subfactores mencionados líneas arriba, mismos que dan cuenta de la importancia de este factor (ver cuadro 5).

Cuadro 5:

Tipos de decisiones involucradas en la implementación de los Consejos Consultivos de Centros de Maestros en Veracruz.

Decisión	Tipo
Momento 1. Constitución	
1.- Informar a los integrantes del Consejo de las responsabilidades que adquirirían como miembros. Decisión implicada: permanencia o no en el Consejo.	Decisión que depende de un actor
2.- Nombrar comisiones al interior de los Consejos. Decisión implicada: aceptar responsabilidades.	Decisión que depende de un actor
3.- Garantizar que la oferta planteada en el Catálogo Estatal de Opciones de Formación Continua se proporcione a los maestros que lo soliciten. Decisión implicada: establecimiento de una Comisión responsable del acercamiento a Instituciones de Educación Superior y a la	Decisión de colaboración

Coordinación Estatal de Actualización.	
4.- Operar una estrategia de apoyo a los Trayectos formativos de escuela. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.	Decisión de colaboración
5.- Desarrollar una oferta de formación continua para el personal del Centro de Maestros y de los colectivos docentes de su área de influencia. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable del diseño y desarrollo de cursos.	Decisión de colaboración
6.- Diseñar y desarrollar una estrategia de planeación, seguimiento y evaluación participativa. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.	Decisión que depende de un actor
7.- Diseñar y desarrollar una estrategia de atención regional para atender las líneas de acción establecidas en el Programa Rector. Decisión implicada: establecimiento de una agenda de trabajo por ciclo escolar.	Decisión de colaboración
8.- Establecer una estrategia para el fomento del trabajo entre pares. Decisión implicada: establecimiento de una agenda de trabajo por ciclo escolar.	Decisión de colaboración
9.- Establecer una agenda de trabajo. Decisión implicada: asistir a las sesiones programadas.	Decisión que depende de un actor
10.- Establecer un sistema de administración de las actividades del Consejo. Decisión implicada: establecimiento del sistema de administración.	Decisión de colaboración
Momento 2. Desarrollo	
11.- Esta actividad es similar a la ubicada en la decisión 6, <i>Diseñar y desarrollar una estrategia de planeación, seguimiento y evaluación participativa</i> . Decisión implicada: establecimiento de una Comisión responsable.	Decisión que depende de un actor
Funciones que se agregan en las “Actas”	
12.- Operar una estrategia de acompañamiento académico a las escuelas, zonas y sectores. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.	Decisión de colaboración
13.- Diseñar una estrategia para la constitución de órganos Colegiados en los Centros de Maestros, con el fin de planificar, dar seguimiento y evaluar sus actividades anuales. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.	Decisión que depende de un actor
14.- Diseñar una estrategia de constitución del Consejo. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.	Decisión que depende de un actor
15.- Diseñar una estrategia para la articulación y vinculación de los procesos de formación continua de los colectivos docentes. Decisión implicada: establecimiento de una comisión responsable.	Decisión de colaboración

Fuente: diseño propio a partir de los documentos analizados y de la información obtenida de los Coordinadores de los Centros de Maestros.

En la información anterior se observa que, de las quince decisiones ocho son de colaboración y siete dependen de un actor; en los siguientes apartados se analizan las implicaciones de estos datos.

4.2.4 Incidencia de las *Decisiones de colaboración* (aduanas) en el funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa

Las *decisiones de colaboración* son resultado del acuerdo de los integrantes del Consejo y se esperaría que éstas fueran las que predominaran, ya que tendrían que normarse bajo el supuesto de participación por interés propio y sus intenciones de mejorar el servicio que prestan los CRAM; sin embargo, sólo representa el 53% del total de decisiones. Otro supuesto es que los Consejos son los que deberían diseñar sus líneas de acción; esto es establecer una agenda acotada por el marco normativo vigente por las posibilidades y recursos de cada participante.

En las siguientes líneas se analizará cada una de las decisiones de colaboración y su incidencia en el funcionamiento de los Consejos de Tierra Blanca y Xalapa.

La Primera *decisión de colaboración* se refiere a que en el momento de su *constitución*, se les pedía a los consejos *Garantizar que la oferta planteada en el Catálogo Estatal de Opciones de Formación Continua se proporcione a los maestros que lo soliciten*, esta encomienda implicaba para las figuras el establecimiento de una *Comisión Responsable del acercamiento a Instituciones de Educación Superior y a la Coordinación Estatal de Actualización*.

En relación con esto, el Catálogo Estatal de Opciones de Formación Continua es el documento oficial que emite la Subsecretaría de Educación Básica de la entidad y que concentra las ofertas de formación continua de Instituciones de Educación Superior que, desde la óptica de la autoridad, cubren con los criterios de congruencia con el enfoque de Educación Básica (por mencionar el más importante); esto implica en consecuencia, que las Instituciones de Educación Superior sometan a un arbitraje sus ofertas.

Esta decisión, como las otras siete de colaboración, trasciende al Consejo toda vez que, en este caso, la oferta planteada en el Catálogo es contratada por cada colectivo o maestro en lo individual y depende de la capacidad de atención de la Institución que la ofrece y en el caso de las becas que la Coordinación Estatal asigna y financia con el presupuesto federal del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, son definidas por las oficinas centrales de cada nivel educativo, sin que exista la posibilidad que los Consejos intervengan de manera formal.

Así pues, esta decisión atribuida al Consejo incide en su funcionamiento, ya que por la estructura de la Secretaría de Educación no tiene la capacidad de intervenir en la toma de decisiones en el citado aspecto; por lo cual es imposible cumplir con dicha encomienda, a lo que podría aspirar es a difundir el Catálogo. Así pues, al plantearlo como una función de los Consejos, y a sabiendas de que es imposible que lo cumplan porque no es una decisión sobre la que intervengan, existe una incongruencia por parte de la Coordinación Estatal de Actualización. En los casos de Tierra Blanca y Xalapa esta función en la práctica, no se realiza.

En cuanto a la segunda decisión de colaboración *operar una estrategia de apoyo a los Trayectos formativos de escuela*. Al igual que en la decisión anterior, ésta no es competencia de los Consejos o por lo menos duplica una función asignada a los Centros de Maestros. Dado el caso, el Consejo podría opinar sobre la estrategia diseñada por el Centro de Maestros, sugerir e incluso establecer alianzas para mejorar la atención a los colectivos docente. Eslabones de acción derivadas de esta decisión, están ausentes en los Consejos de Tierra Blanca y Xalapa.

La tercera decisión de colaboración implica establecer *una Comisión responsable del diseño y desarrollo de cursos* que apoyen la formación continua del personal de los Centros de Maestros y de los colectivos docentes de su área de influencia. Esta decisión era factible de cumplir en su primera parte, ya que las Instituciones de Educación Superior integrantes de los Consejos podrían, en el marco de su oferta académica,

proporcionar o diseñar líneas de formación para los integrantes de los Centros; sin que esto implicara un costo, ya que se realizaría en el marco de acuerdo de colaboración.

En lo que se refiere al *desarrollo*, este ya depende de acuerdos entre la Subsecretaría de Educación Básica y las rectorías de cada institución, las cuales tienen sus sedes en la capital del estado, por tanto el Consejo no puede hacer nada para el desarrollo de estos cursos, ya que toda oferta de cursos tiene que ser “aprobada” por la Coordinación Estatal de Actualización.

En lo que se refiere a la posibilidad de *diseñar y desarrollar cursos para los colectivos docentes de su área de influencia*, ésta es una decisión imposible de cumplir, puesto que la línea institucional en la materia plantea, como se especifica líneas arriba, que los cursos tendrán que ser avalados por la Coordinación Estatal de Actualización e incorporados en el Catálogo Estatal de Opciones de Formación Continua, con el fin de regular la oferta que se le hace llegar a los colectivos docentes. Este proceso se negocia con las rectorías a nivel central y hasta el momento no se incorporan ofertas que respondan a necesidades regionales. En el caso de los Consejos de Tierra Blanca y Xalapa esta tercera decisión no se ha implementado en ninguna de sus dos líneas: hacia el Centro de Maestros o bien hacia los Colectivos Docentes.

En el caso de la cuarta decisión que implicaba el *establecimiento de una agenda de trabajo por ciclo escolar*, para atender *las líneas de acción establecidas en el Programa Rector*, ésta no se desarrolló en ninguno de los Consejos seleccionados. En el caso de Tierra Blanca, el contenido de la agenda se ha enfocado al diseño y desarrollo de actividades para apoyar el funcionamiento del Centro de Maestros.

Las otras decisiones de colaboración que tampoco se han operado en los Consejos de Tierra Blanca y Xalapa, son: diseño y desarrollo de una estrategia de trabajo entre pares; establecimiento de un sistema de administración del Consejo; operación de una estrategia de acompañamiento académico a las escuelas, zonas y sectores y la

articulación y vinculación de los procesos de formación continua de los colectivos docentes.

De las ocho decisiones de *colaboración detectadas*, al momento de realizar el estudio no se había llevado a la práctica ninguna, debido principalmente a que estas funciones no estaban dentro de las competencias de los Consejos. Ello implicó, por lo menos en el caso de Tierra Blanca, que el contenido de las agendas se enfocara hacia el apoyo al CRAM, es decir funciona como soporte de las actividades planteadas por la coordinadora y no como un organismo que posibilita la rendición de cuentas de los Centros de Maestros.

4.2.5 Incidencia de las *decisiones que dependen de un actor* (retenes) en el funcionamiento del Consejo consultivo de Tierra Blanca y Xalapa

Reconocer las decisiones que dependen de un actor, son fundamentales para garantizar el alcance de los objetivos de una política, ya que implican la posibilidad de veto; esto es, a menores puntos de veto mayor posibilidad de éxito, sobre todo en esta temática que implica la institucionalización de Consejos que suponen, decisiones colaborativas.

Como se especificaba en los apartados antecedentes, un error en la estrategia de integración de los Consejos es que no existió un trabajo previo de información por parte de la autoridad educativa.

Así, una primera decisión que dependía de cada uno de los integrantes era su permanencia en el Consejo, ya que no existía ninguna normatividad que los obligara a permanecer en él. En el caso de Xalapa, la mayoría optó por no continuar, a excepción de la Universidad Pedagógica Nacional quien, en su calidad de “presidente” del Consejo, continuó asistiendo a otras convocatorias aunque las reuniones no se realizaban. En tanto que, en el caso de Tierra Blanca los integrantes aceptaron permanecer hasta la fecha.

En consecuencia, los integrantes del Consejo podían decidir si aceptaban o no alguna responsabilidad derivada de las funciones atribuidas al Consejo; cabe hacer mención que de este tipo eran las otras decisiones: participar en comisiones para la planeación, seguimiento y la evaluación participativa, para la constitución de órganos colegiados en los CRAM y para la constitución del Consejo.

4.3 Eje analítico 3. ¿Se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz?, ¿sí?, ¿no?, ¿por qué?

Finalmente, con los insumos construidos en los dos ejes anteriores, en el tercero se busca comprobar la hipótesis planteada.

Como se puntualizaba en capítulos anteriores, el objetivo del estudio fue analizar la implementación de los Consejos Directivos en los Centros de Maestros como parte de la política federal de formación continua para maestros de educación básica en servicio, poniendo énfasis en la intervención de los factores *Multiplicidad de participantes y perspectivas*, así como la *Multiplicidad de decisiones*. Se plantearon tres preguntas de investigación: *¿Cuáles son las principales diferencias entre el funcionamiento real de los Consejos Directivos, respecto de lo que se establece en la normatividad correspondiente?, ¿Qué causas pueden identificarse para explicar las divergencias entre lo establecido normativamente y la operación real?; de manera específica, ¿cómo influyen los factores Multiplicidad de participantes y perspectivas, así como la Multiplicidad de decisiones en el funcionamiento regular de los Consejos Directivos de Tierra Blanca y Xalapa? y la tercera, ¿se ha implementado de manera regular la política federal de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros de Veracruz?, ¿sí?, ¿no?, ¿por qué?.* Cabe señalar que se concibió el criterio *regular* en el marco de la política federal como el cumplimiento de las funciones establecidas para estas figuras y a nivel de los Consejos como la presentación de las siguientes

condiciones: a) estuvieran instalados de manera formal, b) sesionaran tres veces al año y c) que contaran con una agenda o plan de trabajo.

En este marco, la hipótesis de la investigación fue la siguiente: *la decisión de la autoridad pública de constituir Consejos Directivos de Centros de Maestros no se ha implementado de manera regular en Veracruz, debido a la Multiplicidad de participantes y perspectivas y la Multiplicidad de decisiones involucradas en el proceso.*

Con la evidencia mostrada en los dos ejes anteriores se confirma la hipótesis planteada. En primer lugar, se demuestra que en el caso de Veracruz la política no se ha implementado de manera regular. En la actualidad solo se encuentran operando tres de catorce Consejos constituidos de manera formal: Tierra Blanca, Minatitlán y Espinal, aunque en este último no participan Instituciones de Educación Superior.

En segundo lugar, los casos tomados como ilustrativos de los extremos fueron los de Tierra Blanca y Xalapa, el primero presentaba funcionamiento regular y el segundo no.

En tercer lugar en el caso de Tierra Blanca se puede afirmar que, aunque continúa reuniéndose, no realiza las funciones que como Consejo tiene asignadas.

Ahora bien, respecto de la incidencia del factor: *Multiplicidad de participantes y perspectivas*, en el funcionamiento irregular de la política se detecta, a partir del análisis de los casos seleccionados, que tiene una fuerte influencia.

De los cuatro subfactores estudiados en el marco del factor *Multiplicidad de participantes y perspectivas*: a) *Actores que intervienen en la implementación de los Consejos*, b) *Funciones que realizan esos actores*, c) *Posicionamientos e intereses* y d) *Actitud hacia el Consejo*, se detecta que en cuanto al primer subfactor, desde la justificación de la política por parte de la autoridad federal y los dos casos seleccionados, que la participación de los actores (estructura regional de la educación

básica y universidades) es positiva, ya que posibilitaría la rendición de cuentas del CRAM al incorporar actores regionales representativos.

En cuanto a las *Funciones que realizan esos actores*, no se observa desde el planteamiento de la política mayor problema, ya que todas desempeñan funciones de carácter educativo y de alguna manera desde el año 2004, al iniciarse la implementación del nuevo enfoque de Formación continua a nivel federal, ya estaban involucradas en actividades relacionadas con los CRAM. Ahora bien, desde los casos estudiados, se detecta que éste es un subfactor que en la práctica plantea la diferencia entre funcionamiento regular o irregular de los Consejos, ya que la doble función que realiza la coordinadora del Centro de Maestros de Tierra Blanca (en la jefatura de sector y coordinadora del CRAM) la ubica como autoridad político-sindical y educativa, con capacidad de convocatoria y toma de decisión, a diferencia del caso de Xalapa quien solo es coordinador del CRAM.

Así pues, para la implementación exitosa de las políticas educativas en el contexto, por lo menos del estado de Veracruz, se tienen que tomar en cuenta las funciones que realizan los actores involucrados de manera formal, pero también aquellas que se desarrollan en el marco de las relaciones cotidianas de poder y que le dan viabilidad política; por ejemplo, en cuanto a los Consejos, se pueden dejar como actores responsables en una primera fase, a los coordinadores de los CRAM (quienes tienen la autoridad educativa) y a las jefaturas de sector y supervisiones (autoridad político-sindical).

Respecto del subfactor *Posicionamientos e intereses*, éstos estuvieron condicionados desde el principio por la falta de información, por tanto incidió fuertemente en la implementación irregular de la política. Así los primeros posicionamientos fueron de duda, siendo un problema el que todos los integrantes tenían el mismo nivel de información, resolviéndose en la práctica con el planteamiento de cuestionamientos a los coordinadores de los CRAM, quienes a su vez preguntaban a la Coordinación Estatal de Actualización, quienes no tenían, en muchos de los casos respuestas debido al vacío

federal, este mecanismo de comunicación colocó a los CRAM, de instancia evaluada a responsable de esta figuras. Ya durante el desarrollo de las reuniones de los Consejos, se detectaron dos tipos de acción en los casos seleccionados, en Tierra Blanca, se mostraron dispuestos para apoyar a la coordinadora del CRAM y ella asumió el liderazgo formal, en el caso de Xalapa, los integrantes mostraron apatía y dejaron de asistir desde la segunda reunión.

En relación con la *Actitud hacia el Consejo*, este subfactor resume bien lo sucedido, en el caso de Xalapa, apatía y en el de Tierra Blanca el reconocimiento que todos los integrantes hacen a la *función* de la Coordinadora del Centro de Maestros, es definitivo para que el Consejo continúe sesionando.

En cuanto al factor *Multiplicidad de decisiones*, al igual que el anterior incide de manera importante en la implementación irregular de la política. Los dos subfactores que componen este factor: *decisiones por colaboración* (aduanas) y *decisiones que dependen de un actor* (retenes), permiten dibujar áreas en las cuales se observan problemas en la implementación. De los planteamientos de Pressman y Wildavsky (1973, en Aguilar 2003:49-61), se deriva que las decisiones involucradas en la implementación de una política tienen que ser en su mayoría de *colaboración*; es decir, a ningún actor se le debe dar la capacidad de vetarla, cuestión que se tiene que observar desde la construcción del problema y plasmarse en el diseño de la misma. En el caso que nos ocupa al existir siete retenes (o posibilidades que un actor dijera “no”) de quince decisiones, ya planteaba un problema de implementación.

Es necesario remarcar, que aunque en la bibliografía revisada no se encontró alguna propuesta para el número ideal de decisiones que deberían estar involucradas en la implementación de una política, el estudio realizado permite afirmar, que en este caso, eran demasiadas decisiones involucradas, para garantizar la rendición de cuentas del CRAM y apoyarlo en el servicio que presta. Cuestión que afectó de manera importante la posibilidad de éxito de los Consejos como quedó demostrado, ya que en el

planteamiento institucional de la autoridad veracruzana, tenía que realizar quince funciones.

Otro aspecto rescatable del análisis realizado, es la importancia de construir *trayectorias de decisión* como un elemento para valorar la viabilidad de las políticas educativas. En el estudio que nos ocupa, el análisis de éstas permitió detectar que a pesar de que en Veracruz se tomó la decisión de adjetivar a los Consejos como Consultivos, en contraposición a la disposición federal de concebirlas como Directivos, las funciones planteadas en las “Actas” trascendían la noción de Consultivos, ya que las decisiones que tenían que tomar implicaban el diseño y desarrollo de estrategias de intervención, y como se puntualizaba líneas arriba, se les concebía como un actor que opera la política de formación continua y por tanto no solo emite opiniones. También las *trayectorias de decisión*, permiten detectar la duplicidad de funciones, en los dos casos estudiados, por ejemplo los Centros de Maestros con la Coordinación Estatal de Actualización.

Finalmente, ésta investigación abre una veta interesante para otros estudios, al plantear que los liderazgos locales son decisivos para el éxito de las políticas educativas y éstos no necesariamente son resultado de los cargos que se ostentan, como el de Coordinador de CRAM. Este hecho no es menor, ya que hasta el momento las políticas implementadas en el marco de la Formación Continua de Maestros en Servicio no incorporan en su diseño el estudio de actores, se sustentan sólo en los cargos que aparecen formalmente en los organigramas.

En lo personal, la investigación me permitió reconocer que el análisis de políticas es una herramienta fundamental para el servicio público y que por ejemplo en el caso de los Consejos Directivos de CRAM; posibilitó mapear diversos niveles de operación de la decisión de la autoridad pública y por tanto bosquejar áreas estratégicas de intervención, desde criterios, como la fuerza articuladora de las acciones.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones de política

En este último apartado se presentan las conclusiones a las que se llega con la investigación realizada y que, de alguna manera, ya se vienen bosquejando desde el capítulo anterior; así como, las recomendaciones para las autoridades responsables de la operación de esta política.

Conclusiones

Se reconoce que la política de formación continua implementada en el ciclo escolar 2004-2005, representa un avance respecto de la derivada del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992 que planteaba acciones notoriamente centralizadas.

Como parte de la nueva política se instituyen Consejos Directivos de Centros de maestros, como figuras externas que evalúan y apoyan el cumplimiento de sus funciones, lamentablemente, según lo analizado, esta decisión no se ha implementado en el estado de Veracruz.

Este fracaso, entendido como el no logro del objetivo, es un signo preocupante ya que se encuentra en marcha la última fase de la *Reforma Integral de la Educación Básica* y su estrategia de implementación descansa en gran parte en la política de formación continua y en la capacidad de atención de los Centros de maestros. Aunado a lo anterior los bajos resultados en pruebas nacionales han colocado al Sistema Educativo en observación constante por parte de intelectuales, partidos políticos, asociaciones civiles y otros actores; lo cual hace urgente la necesidad de intervención de la autoridad para corregir el funcionamiento irregular de los citados Consejos.

La investigación permite concluir que, es necesario revisar la decisión pública de constituir estos Consejos, toda vez que por lo menos en el estado de Veracruz no existen condiciones adecuadas para llevarlas a la práctica; basta con decir, que los CRAM en Veracruz no tienen una infraestructura y equipamiento tecnológico adecuado, por ejemplo ninguno cuenta con edificio propio, ni con salones con computadoras conectadas a Internet para proporcionar un mejor servicio de actualización a los maestros; aunado a lo anterior la plantilla de recursos humanos con los que deben contar como mínimo para operar, no está cubierta.

Con las evidencias proporcionadas por el estudio, puede afirmarse que ninguna política en Veracruz que sustente su operación en estas figuras (CRAM y Consejos Consultivos), tal como están ahora, tendrá éxito. Así, el impacto negativo que el fracaso de este programa genera, se puede observar en las acciones de acompañamiento académico que realizan los CRAM a los que solicitan el Examen Nacional para Maestros en Servicio, la implementación del Servicio de Asesoría Académica a las Escuelas (SAAE), el Acompañamiento y Seguimiento a las escuelas que participan en la muestra del Programa Rector Estatal de Formación Continua (PREFC) y la capacitación de maestros para el manejo del Programa Enciclomedia. Por ello, ante la existencia ineficaz de estas figuras es imposible diseñar políticas regionales que involucren a las Instituciones de Educación Superior, autoridades civiles y educativas y así se potencien las acciones que realizan los CRAM.

Por otra parte, derivada de la investigación se puede puntualizar que la inexistencia de un *ordenamiento oficial*, que propusiera una estructura básica de organización interna de los Consejos, su vinculación con el CRAM y con la Coordinación Estatal de Actualización, explica de manera importante su fracaso.

También se reconoce que, estudiar los procesos de implementación de las políticas es una oportunidad para intervenir y así garantizar el logro de los resultados esperados, conceptualizándola como la continuación de la fase de formulación; se ha demostrado

igualmente que las políticas se desarrollan en redes de intereses, en marcos de conflicto y negociación, y no en maquinarias sociales que funcionan de acuerdo a manuales preconstruidos. Así, las políticas como la institucionalización de Consejos Directivos, (cuya función es valorar y garantizar que los servidores públicos cumplan con las funciones para las cuales son contratados), sin duda suena bien como justificación del problema público, pero se complica cuando tiene que diseñarse la estrategia de intervención, ya que implica ubicar quién va a representar el interés de la sociedad y por otro lado quién lo va a designar. De no realizarse este análisis en el proceso de diseño de la política, se pueden cometer errores como los detectados en el estudio, donde se designó sin previa valoración, a las Instituciones de Educación Superior como garantes del interés social; sin embargo éstas, estaban inmersas en otros procesos ajenos a la función que se les había asignado, tales como la formación de licenciados e ingenieros.

Con los resultados obtenidos en la investigación, también se puede afirmar que los dos factores que se retoman de Pressman y Wildavsky (1973, en Aguilar 2003:49-61) *Multiplicidad de participantes y perspectivas* y, *Multiplicidad de decisiones*, fueron herramientas analíticas útiles para estudiar la implementación de la política aquí revisada y detectar áreas de intervención que con su mejora, se garantiza el logro de los objetivos propuestos.

Ahora bien, con el estudio de casos, se pudo profundizar en el análisis de los Consejos y aunque los resultados no son generalizables si permiten detectar aspectos de la política que no están funcionando de manera adecuada y otros que, aunque no planeados se presentan de manera favorable. Tal es el caso por ejemplo, del rol que juega la Coordinadora del Centro de Maestros de Tierra Blanca que influye, aun contra los vacíos de la política, para hacer que el Consejo Consultivo siga operando, aunque se reconoce que con características de verticalidad impuesta por su doble papel de autoridad.

En el caso del estado de Veracruz, al elaborar documentos para suplir el vacío normativo existente a nivel federal, aprovechó la coyuntura para ajustar las propuestas centrales a

las necesidades de la entidad y al darles a los Consejos el sesgo de *Consultivos* y no *Directivos*, avanzó en la creación de condiciones favorables para la implementación, pero cometió el error de no acotar sus funciones, de tal manera que fueran coherentes con el giro de *Consultivos* que se les asignó; tampoco se reconoció que sus integrantes tenían cargas de trabajo importantes, que les impedían estar de tiempo completo. De igual manera no se previó, desde el planteamiento del trabajo en Consejo y no en la lógica de imposición, que existieran un menor número de decisiones que dependieran de un sólo actor, es decir que los puntos de veto fueran pocos y que existiera un Consejo estatal que regulará a estos órganos. Derivado de lo anterior tampoco se especificó una estrategia de seguimiento y evaluación, con lo cual las condiciones para el fracaso se conjuntaron.

Finalmente, se reconoce el papel que en la investigación, jugó el Instituto Federal de Acceso a la Información para acceder a los documentos necesarios para la realización del estudio o bien, para conseguir que las autoridades responsables aceptaran que no existían, tal como sucedió con la normatividad federal que regularía el funcionamiento de los Consejos Directivos.

Recomendaciones de política

En el entendido que la política objeto de estudio, se encuentra en la fase de implementación y que, por los recursos públicos invertidos y su relación con otras políticas, no es viable proponer su cancelación, las siguientes recomendaciones tienen como finalidad, orientar la intervención de la autoridad para garantizar el cumplimiento del objetivo planteado; se busca, por ejemplo, que en el caso de Veracruz, los 14 Consejos ya instituidos de manera formal funcionen para lo que fueron constituidos: ser una instancia que coadyuve en la rendición de cuentas de los CRAM y apoye en el cumplimiento de sus encomiendas.

Aunque con los resultados de la investigación no se pueden hacer generalizaciones, es urgente que la autoridad federal realice un monitoreo del funcionamiento de estos Consejos en las 32 entidades que componen la federación, ya que no es justificable continuar invirtiendo recursos públicos (sobre todo en lo que se refiere al tiempo de los recursos humanos ubicados en los CRAM) a una estrategia que pudo haberse instaurado solo en papel o que, como se demostró en el caso de Tierra Blanca, su funcionamiento dista de los objetivos planteados en la política. También, la autoridad federal debe responder al urgente requerimiento de contar con un documento rector que especifique el funcionamiento de los Consejos, agregando indicadores de desempeño y periodos concretos de rendición de cuentas.

Es urgente que la autoridad federal se pronuncie respecto de la decisión de la Coordinación Estatal de Actualización de Veracruz de no constituir Consejos Directivos, sino Consultivos, ya que este cambio contradice el sentido de la política nacional.

Por otro lado, mientras la autoridad nacional decide intervenir, la Coordinación Estatal de Actualización de Veracruz, debe elaborar un documento rector de estos Consejos, tomando como base el texto clasificado como *ID 128-55*, poniendo el acento en el acotamiento de sus funciones, sobre todo por el giro de Directivos a Consultivos y por la carga laboral de sus integrantes. Este documento rector, también debe contener una estrategia de seguimiento y evaluación.

La última recomendación a la autoridad federal y a la del estado de Veracruz, es que si es imposible realizar un monitoreo nacional y estatal de la política, sino se puede elaborar un documento rector que contenga acuerdos con Instituciones de Educación Superior y autoridades civiles (establecidos en el marco del Consejo Nacional de Autoridades Educativas) y si es imposible crear condiciones mínimas de funcionamiento de los CRAM (a nivel de recursos humanos y equipamiento de tecnológico), **se tome la decisión de dar por concluida la política pública de constituir Consejos Directivos en los Centros de Maestros, dejando de aparecer como un rubro de gasto en las**

Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio .

Anexos

Anexo 1:

Cuestionario inicial para obtener el perfil de los Consejos Consultivos de los CRAM en Veracruz

Nombre(s) de quien(es) requisitan el instrumento y cargo que desempeñan:
 Centro de Maestros No. Municipio de ubicación:

Instrucciones:

Le solicitamos sea tan amable de proporcionar la información que se le solicita en cada apartado, tomando como criterio de respuesta que estas puedan ser contrastables con alguna evidencia empírica.

¿Qué son los Consejos Consultivos de Centros de Maestros (CM)?

Anote los datos de quienes conforman el consejo consultivo

Nombre	Institución que representa	Ha participado en todas las reuniones (SI o NO)
...		

¿Qué acciones ha realizado la Instancia Estatal de Actualización para apoyar el desarrollo del consejo consultivo?

¿El consejo consultivo cuenta con un plan de trabajo? Si _____ No _____ ¿Es de acceso público? Si _____ No _____ ¿Se ha desarrollado esa planeación? Si _____ No _____ ¿Cuántas reuniones ha realizado el Consejo en este ciclo escolar? _____

El consejo consultivo:	Si	No
Ha propiciado la participación activa y comprometida de los docentes		
Elaboró un diagnóstico que permite entender mejor el contexto donde se ubica el CM		
Ha promovido acciones para apoyar el desarrollo de los trayectos formativos		
Ha elaborado informes de sus actividades		
Ha gestionado el desarrollo de Programas de estudio		
Ha cumplido con sesionar por lo menos tres veces durante el ciclo escolar		
Se encuentra actualmente en funciones		

¿Cuáles son las atribuciones del consejo consultivo?

¿Cómo considera su relación con las instituciones que se ubican en el radio de influencia del CM?

¿Cuáles han sido los principales resultados que se ha obtenido por la constitución del consejo consultivo?

Anexo 2:
Proceso de solicitud de información ante el Instituto Federal de Acceso a la Información

Mediante solicitud presentada el 02/11/2007 a las 22:20:49 y con el número de folio 0001100538907, se pedía acceso a la normatividad que regula el funcionamiento de los Consejos Directivos de Centros de Maestros. La respuesta dada por la Secretaría de Educación Pública, no cumplía con lo solicitado; por ello, se interpuso un recurso de revisión con fecha 06/12/2007 10:58:44 y con número de folio 2007004124.

El recurso de revisión fue presentado al pleno del IFAI, por la comisionada ponente Jacqueline Peschard Mariscal, cuya resolución fue enviada con el folio 0001100538907 y radicado en el expediente 4737/07. En dicha resolución el IFAI ordenaba a la Secretaría de Educación Pública, especificar si contaban o no con dicha normatividad.

A pesar de lo anterior la respuesta que hizo llegar esta Secretaría, vía correo electrónico, no contenía la información solicitada dando por sentado (para efectos del estudio) que dicha información no existía.

Al estar redactando las conclusiones del estudio, la afirmación anterior fue respalda por la Unidad de Enlace de la SEP, quien con fecha 19 de agosto de 2008, remitió vía correo electrónico, el “Acta formal de inexistencia, debidamente signada por el Comité de Información de esta Dependencia”. En dicha Acta se puntualizaba: “PRIMERO.- Se confirma la inexistencia de la información solicitada, esto es, el Informe del estudio realizado por Consulta Mitofsky de los CRAM, el de PRONAP10, evaluaciones realizadas, la normatividad de los Consejos CRAM y listado de las publicaciones realizadas...”.

Anexo 3:**Proceso de construcción del Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos**

En razón del vacío normativo, el Modelo de Referencia de funcionamiento de los Consejos Consultivos se construyó bajo la siguiente ruta:

Se analizaron 11 documentos elaborados por la autoridad federal en el marco de la política vigente de formación continua; de los cuales, dos no contemplan información relacionada con los Consejos Directivos, en tanto que, en nueve restantes (ver tabla 6) se evidencia alguna información relacionada con las condiciones institucionales básicas (jurídicas, técnicas y materiales) para prestación de servicios estatales de formación continua; para la instauración de un sistema estatal de formación continua y superación profesional; la transformación, organización y funcionamiento de los CRAM, entre otros.

Tabla 6:
Documentos sin y con información relacionada con los Consejos Directivos

Documentos sin información		Referencia
1.	Balance y retos de la formación continua de maestros en México	DGFCM (2005)
2.	Programa Sectorial de Educación	SEP (2007-2012)
Documentos con información		Referencia
1.	Publicación reglas del operación PRONAP 2004	DOF (2004)
2.	Reglas de operación del PRONAP, edición 2005	SEP/SEB/DGFCMS 2005
3.	Publicación de reglas de operación del PRONAP 2006	DOF (2006)
4.	Reglas de operación del PRONAP, 2007	2007
5.	Publicación de reglas de operación del PRONAP 2007	DOF (2007)
6.	Reglas de operación PRONAP 2008	2008
7.	Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela	(SEP 2007)
8.	Programa General de Formación Continua	2005-2006
9.	Programa General de Formación Continua	2006-2007

Fuente: Construcción propia a partir de la revisión de los documentos citados

De manera específica, en las “Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio” y “Orientaciones Generales para Constituir y Operar el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela” se cita información específica de los Consejos Directivos, esto es:

- Se dictó como obligación:

Conformar los Consejos Directivos de Centros de Maestros con la participación de la estructura de educación básica para asegurar la atención a las necesidades de formación continua de los colectivos docentes y las escuelas (Reglas de operación PRONAP 2004).
- Aparece en el glosario la definición de los Consejos Directivos y se cita su función (sin variación textual en las Reglas de Operación PRONAP del 2004 al 2008).
- Se cita como meta anual de evaluación el porcentaje de Consejos Directivos que se deben constituir por cada entidad (reglas de operación 2004 al 2007).
- En la definición y rubro de gasto del ámbito 7, se cita:

apoyar con los insumos necesarios (materiales de capacitación, contratación de asesores externos, conferencistas, talleristas, etc.) a los colectivos docentes que diseñen trayectos escolares de formación continua y, de la misma manera, a los Consejos Directivos de los Centros de Maestros que integren proyectos de asesoría para los colectivos de escuela de su área de influencia (Reglas de operación de PRONAP 2008).
- Se hace mención de:

El aprovechamiento de las facultades, atribuciones responsabilidades que la supervisión escolar posee, como autoridad educativa del centro escolar y como integrante del Consejo Directivo de los Centros de Maestros para que, junto con asesores de los centros de maestros y de los distintos servicios, programas y proyectos que llegan a las escuelas de su área de influencia, generen las condiciones necesarias para ofrecer el Servicio de Asesoría y Acompañamiento a las Escuelas (Orientaciones Generales para Constituir y Operar el Servicio de Asesoría).

Toda vez que, con la revisión de los 11 documentos federales, no se lograba especificar el Modelo de Referencia de funcionamiento se revisaron 4 documentos elaborados en la entidad, tal como se especifica en la tabla 7.

Tabla 7:
Documentos elaborados por el estado de Veracruz con información relacionada con los Consejos Directivos

Documentos Estatales	Referencia
1. Criterios para elaborar el programa rector estatal de formación continua	2006
2. Modelo de formación continua (presentación en formato Power point)	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
3. Desarrollo académico del PRONAP	Dn03000029
4. Consejos Consultivos de Centros de Maestros	(ID 128-55)

Fuente: Construcción propia a partir de la revisión de los documentos citados

De estos 4 documentos, los tres primeros contienen información relacionada con:

- Resultados de diagnósticos estatales en los que se observan problemas como la falta de una normatividad que regule la organización y funcionamiento; así como, la “conformación de sistemas responsables del desarrollo profesional de los maestros en servicio, lo que no ha permitido establecer mecanismos sistemáticos adecuados para integrar, planear y evaluar los servicios de formación continua”. (Criterios para la elaborar el PREFC, 2006).
- Aspectos específicos del modelo de formación continua (presentación en formato Power point)
- Lineamientos del PRONAP, que dictan construir y consolidar en cada estado, como parte de las estructuras que coordinan los servicios educativos, un equipo de trabajo cuyas funciones rebasan con mucho las tareas de estricto orden operativo relacionadas con la actualización de los maestros. La necesidad de la institucionalización de la Instancia Estatal de Actualización (IEA) y el fortalecimiento de sus funciones de liderazgo académico, con la creación y desarrollo de equipos técnicos profesionales formados y debidamente entrenados (desarrollo académico del PRONAP)

En la tabla 8, se sintetizan algunas cuestiones relacionadas con la operación de los Consejos Consultivos.

Tabla 8:
Información relacionada con la operación de los Consejos Consultivos de Centros de Maestros

Dimensión	Descripción	Referencia
Definición	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos colegiados, colaborativos y propositivos, instancias de vinculación académicas o articuladoras de los procesos de formación. • Formas laterales de organización en las cuales la confianza, la participación y el compromiso son la base para construir procesos abiertos de toma de decisiones. Están pensados para llevar a cabo una vinculación académica y no sustituyen las funciones y atribuciones de los directivos de formación continua y de las autoridades de la Secretaría de Educación de Veracruz. 	ID 128-55
Función	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, dar seguimiento y evaluar la actividad anual de los planes de acción diseñados por dicho colectivo con base en los lineamientos establecidos por las autoridades educativas. 	ID 128-55
Definición y función	<ul style="list-style-type: none"> • Es el órgano colegiado constituido en cada Centro de maestros, cuya función principal es planificar, dar seguimiento y evaluar la actividad anual del Centro, en apego a los ordenamientos establecidos por las autoridades educativas. 	Reglas de operación 2004 al 2008
Definición	<ul style="list-style-type: none"> • Un medio para articular las tareas de formación continua en educación básica. 	http://w2k.formacioncontinua.sep.gob.mx/EvePue/2doEncIE.htm
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación <ul style="list-style-type: none"> ○ Revisan necesidades ○ Elaboran Diagnósticos ○ Organizan ○ Evalúan ○ Difunden sus actividades 	SEP/Dirección General de Formación Continua
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar un conjunto de acciones que favorezcan la construcción de un servicio pertinente y oportuno de asistencia técnica a las escuelas, considerando las necesidades formativas de los maestros, colectivos docentes y las zonas y sectores escolares. 	ID 128-55
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios que posibilitan la participación activa y comprometida de los docentes. • Espacios que contribuyan a entender el contexto de la localidad y que propongan, apropien y adapten políticas específicas. • Fuentes de información y de propuestas para el diseño de las políticas nacionales y estatales. 	ID 128-55
Integrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinadores de los Centros de Maestros • 1 Representante por nivel educativo y modalidad, de acuerdo al área de influencia del CRAM (Jefes de Sector, Supervisores Escolares) 	ID 128-55

	<ul style="list-style-type: none"> • Un representante de la UPV • Un representante de la UPN • Un representante de Escuelas Normales. 	
Integrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador General • Coordinador Académico • Supervisores de Zona • Jefe de Sector • Directivos Escolares • Coordinador de Gestión Educativa • Coordinador de Biblioteca • Asesor Permanente • Asesor Temporal 	SEP/Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (2008)
Criterios de integración	<ul style="list-style-type: none"> • Ser docente de Educación Básica en servicio. • Estar inscrito o haber acreditado algún examen nacional. • Tener disponibilidad para el trabajo colaborativo, y en algunas ocasiones posterior a su jornada de trabajo. • Radicar en la cabecera municipal en donde se establecerá el Consejo consultivo. • Contar con el reconocimiento de la comunidad docente en la labor de la gestión educativa. • Mantener una actitud propositiva para el establecimiento de acuerdos. 	ID 128-55
Criterio de selección de los CRAM	<p>A) El número de maestros</p> <p>B) La vinculación de los centros con autoridades educativas y civiles. (Ciclo Escolar 2005-2006)</p>	ID 128-55

<p>Atribuciones y responsabilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar los servicios de formación continua, que cumplan con las acciones del PREFC que se generan en el campo “fuera de la escuela” y promuevan el desarrollo de la cultura de formación en el campo “dentro de la escuela” (Trayecto formativo) • Informar a sus autoridades educativas inmediatas la calendarización de actividades, así como los informes de las acciones realizadas. • Reconocer a sus integrantes como pares. • Gestionar Programas de estudio que atiendan la diversidad de competencias y habilidades del personal. • Tomar decisiones por consenso. • Involucrar a los distintos sujetos en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación. • Sesionar en pleno mínimo tres veces al año: inicio, seguimiento y balance. • Considerar las acciones de formación continua a través de procesos. • Atender las líneas de acción establecidas en el Programa Rector Estatal. • Fomentar la organización lateral entre escuelas circunscritas en su radio de acción. 	<p>ID 128-55</p>
<p>Atribuciones y responsabilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecer vínculos con autoridades • Planeación • Detectar necesidades de formación continua • Capacitación • Aprender a trabajar con autoridades 	<p>SEP/Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (2008)</p>

Referencias

1. Bibliográficas

Aguilar, V. (2003). Colección de Antologías de Política Pública. Tomo 4: La Implementación de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. México, D. F.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de la Educación. Versión que contiene la Reforma DOF 22-06-2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (edición 2007).

G. Morra y C. Friedlander (2001). Evaluaciones mediante Estudios de Caso. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Traducido al español por PREVAL II. Washington, D.C. Puede ser consultado en www.worldbank.org/html/oed y de manera directa en http://www.usal.es/~ofeees/NUEVAS_METODOLOGIAS/ESTUDIO_CASOS/0950.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México, D.F.

Latapí, Sarre Pablo (2006). La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004). Fondo de Cultura Económica. México.

Martínez B. Argelia (2007). Guía de estudios de la materia, El Ciclo de las Políticas Públicas: perspectivas en Implementación y Evaluación. PRIMERA PARTE. La Implementación. Maestría en Políticas Públicas Comparadas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México.

Messina Graciela (1999). Investigación en o investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa. Revista Iberoamericana de Educación. Número 19. Enero-Abril 1999.

Núñez Nemesio R. y Pedro G. Palacios C. La superación docente continua: algunos criterios para su perfeccionamiento. Revista Iberoamericana de Educación (ISSN:1681-5653) Número 33/9. 25/09/04

Ornelas, Carlos (1997). El perfil del maestro del siglo XXI. Notas para una investigación. Simposio internacional: Educación para el siglo XXI. México. www.secyd-dgo.gob.mx/symposium/ponencias/tema04.txt.

Parsons, Wayne (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO, México.

Pérez-Jiménez (2003). Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación de la Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia, Venezuela, mayo de 2003.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1973). Implementation, University of California Press, Berkeley, Cal.; 2da. Ed., 1984.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1998). Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, Fondo de Cultura Económica, México.

Sabatier, Paul (1986). Top-Down and Bottom-up Approaches to Impletation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal of Public Policy, 6 (1), pp. 21-48.

Secretaría de Educación Pública (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Secretaría de Educación Pública. Programa Sectorial de Educación. 2007-2012.

Vidal Rafael, Díaz María Antonieta (Diciembre de 2004). Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años". Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México, D. F.

2. Documentos relacionados con la Formación Continua en México

Coordinación Estatal de Actualización Magisterial (sin fecha). Consejos Consultivos de Centros de Maestros. Id 128-55.

Dirección General de Formación Continua (2005). Balance y retos de la formación continua de maestros en México.

Dirección General de Formación Continua (2005). Modelo de formación continua. Presentación en Power point.

Dirección General de Formación Continua (sin fecha). Desarrollo Académico del PRONAP. Dn03000029.

Dirección General de Formación Continua. Criterios para elaborar el Programa Rector Estatal de Formación Continua, 2006.

Dirección General de Formación Continua. Programa General de Formación Continua 2005-2006.

Dirección General de Formación Continua. Programa General de Formación Continua 2006-2007.

Secretaría de Educación Pública (2007). Orientaciones generales para constituir y operar el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela.

Secretaría de Educación Pública. Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2004.

Secretaría de Educación Pública. Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2005.

Secretaría de Educación Pública. Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2006.

Secretaría de Educación Pública. Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2007.

Secretaría de Educación Pública. Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2008.

3. Páginas Web

<http://basica.sep.gob.mx/pagina/index.html> Consultado el 07 de septiembre de 2007. 14:00 horas.

<http://pronap.ilce.edu.mx/cmaestros/presentacion.htm>. Documento “Modelo de formación continua”. Consultado el 20 de agosto de 2007. 15:30 horas.

<http://w2k.formacioncontinua.sep.gob.mx/EvePue/2doEncIE.htm> Consultado el 21 de agosto de 2007. 15:00 horas.

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/444864.html> Consultado el 24 de agosto de 2007. 9:58 horas.

<http://www.oei.es/webdocente/> Consultado el 29 de junio. 19:00 horas.

http://www.sep.gob.mx/wb2/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP Consultado el 12 de septiembre de 2007. 19:00 horas.

<http://www.sisi.org.mx> Portal consultado en múltiples ocasiones para el seguimiento de las solicitudes hechas al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).