

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

“El Programa Nacional de Lectura: La gestión de la estrategia de acompañamiento escolar, sus procesos y prácticas en la formación de lectores avanzados. Un estudio de caso”.

Carmen Evelia Hernández Ortiz

Director: Dr. Martín de los Heros

Tesis para optar por el grado de maestra en Políticas Públicas Comparadas

Segunda Promoción, 2006-2007

Septiembre, 2008

Índice

Introducción

Capítulo I: Las políticas públicas en materia educativa.

- 1.1 La política de educación básica a principios de los años noventa.
- 1.2 Situación del Distrito Federal en materia de descentralización educativa.
- 1.3 Importancia de la lectura en el aprendizaje escolar.
- 1.4 Antecedentes del Programa Nacional de Lectura.
- 1.5 El Programa Nacional de Lectura. Objetivos, marco normativo, reglas de operación y líneas estratégicas.
- 1.6 Importancia y conceptualización del acompañamiento escolar.
- 1.7 La estrategia de acompañamiento escolar del Programa Nacional de Lectura en la instalación y desarrollo de las bibliotecas escolar y de aula.

Capítulo II: La implementación: Una fase en la hechura de las políticas públicas.

- 2.1 Importancia y conceptualización de la implementación.
- 2.2 Perspectiva cíclica de la implementación.
- 2.3 “De arriba hacia abajo”: Un enfoque de implementación.
- 2.4 El estudio de casos: Una perspectiva metodológica con alcances y limitaciones.
- 2.5 De la selección de la muestra para el estudio de caso y los instrumentos utilizados.

Capítulo III: Análisis empírico de la implementación de la estrategia de acompañamiento escolar del Programa Nacional de Lectura: El caso de escuelas primarias en la Delegación Coyoacán del Distrito Federal.

- 3.1 Análisis de los resultados.
- 3.2 El Programa Estatal de Lectura y la estrategia de acompañamiento escolar en Veracruz.
 - 3.2.1 Entrevista con el Responsable del Programa Estatal de Lectura de Veracruz.
- 3.3 Estudio comparado del caso Veracruz y D.F.
- 3.4 Clasificación de las escuelas objeto de estudio en relación al grado de intervención y compromiso con la formación de lectores avanzados.

Conclusiones.

Recomendaciones de política.

Bibliografía y Anexos

Introducción.

El presente trabajo de investigación se centra en el estudio de la fase de implementación del Programa Nacional de Lectura (PNL), 2001-2006; entre cuyos principales objetivos están la formación de lectores avanzados a través del fortalecimiento de bibliotecas escolares y de aula; la formación de recursos humanos, el acompañamiento escolar y la generación de una cultura de la lectura a nivel escolar y social. Particularmente, nos interesa resaltar una de estas acciones, la denominada Estrategia Nacional de Acompañamiento Escolar, cuya tarea fundamental es robustecer las prácticas y modalidades de enseñanza de la lectura, mediante la intervención de un asesoramiento personal para promover el óptimo aprovechamiento de las bibliotecas escolar y de aula, como vías de acceso a la lectura y la escritura.

Estos aspectos con detalle serán abordados en el capítulo I de este trabajo en el contexto de las políticas de reforma a la educación básica desde los años noventa; destacando las particularidades que este proceso adopta en el caso del Distrito Federal (D. F.) única entidad en la que no se han descentralizado los servicios de educación básica.

Asimismo en este espacio se definirán los objetivos, estrategias y marco normativo que regula al PNL, haciendo énfasis en la descripción, explicación e importancia del acompañamiento escolar como una acción de agentes externos para asistir, asesorar, trabajar con el centro escolar y diseñar e instrumentar proyectos y actividades de lectura permanentes en el salón de clases y en las bibliotecas escolares.

En el capítulo II, se aborda el estudio de la fase de implementación de la política pública seleccionada (PNL), concebida como proceso y análisis de gestión por la importancia que tiene el concurso y la interacción de diversos actores.

Asimismo, se desarrolla la importancia y conceptualización de esta fase de las políticas públicas desde una perspectiva cíclica e integral y se recupera la perspectiva del enfoque de implementación “*top-down*” o “de arriba hacia abajo”, con objeto de confirmar que se trata de una política vertical que deriva de la propia instancia gubernamental.¹

¹Sabatier, P (1986) “Enfoques de arriba hacia abajo y de Abajo hacia Arriba en la investigación sobre implementación: Un análisis crítico y propuesta de síntesis”, en **Periódico de Políticas Públicas** No.6

En este mismo apartado, se describe y fundamenta la importancia del estudio de casos, como estrategia metodológica, con alcances y limitaciones, que resulta útil para contrastar el deber ser planteado en el Programa y el ser de lo que sucede en las escuelas. Razón por la que se describe con detalle, el proceso de selección de la muestra y de los instrumentos utilizados.

En el capítulo III y último, se exponen los resultados de la investigación de campo con objeto de construir e interpretar los efectos de la estrategia de acompañamiento en el Programa y confirmar la tesis de que la implementación no es una fase aislada en el ciclo de toda política pública, sino que está articulada, integrada a las demás y cuyo aprendizaje es el sustento para la retroalimentación y corrección pertinentes.

En este orden, para conocer el devenir, la operación en la práctica de la política, una interrogante central a despejar es ¿cómo se ha gestionado y qué efectos ha desencadenado la estrategia de acompañamiento escolar del Programa Nacional de Lectura en la formación de lectores avanzados en las escuelas de educación primaria?

Partimos del supuesto de que una deficiente capacidad de gestión de la estrategia de acompañamiento escolar provocará escasas competencias lectoras en los niños de educación primaria.

Esto es, las deficiencias en la ejecución de las acciones, la falta de planeación y presupuestación de los recursos y la insensibilidad política para promover acuerdos entre los actores educativos involucrados repercutirá negativamente en la formación de lectores avanzados.

De dónde se infirió que la ausencia de estrategias de intervención innovadoras (técnico-pedagógicas) generaría deficientes competencias lectoras.

La investigación de campo inició con la identificación de escuelas primarias públicas que de acuerdo con los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares 2007 (ENLACE) obtuvieron los puntajes más altos y más bajos en el área de español en sus grupos de 5° y 6° en la Delegación Coyoacán, con el fin de descubrir si la estrategia de acompañamiento había influido en los resultados y ello permitiera realizar el enfoque comparado.

Se seleccionaron 20 escuelas, y la muestra de estudio se redujo a 14. De un total de 14, se eligieron 10, 5 con los grupos de 5° y 6° con los puntajes más altos en español y 5 más con los resultados más bajos en los mismos grados.

Con objeto de detectar los casos *most similar* o más similares entre ellas, unas con y otras sin acompañamiento, menos en los resultados y la causa supuesta se consideraron

también una serie de indicadores de gestión, cómo los que tienen que ver con las características de la planta docente y la infraestructura del plantel particularmente.

De acuerdo con estos indicadores se aplicaron encuestas y entrevistas a 14 directores, dos supervisores y una encuesta a 60 profesores de grupo de ambos grados² con objeto de verificar estos indicadores y que la muestra se redujera, solamente a 4 escuelas representativas del conjunto, dos con los puntajes más altos y dos con los puntajes más bajos.

El primer hallazgo relevante, después de aplicar los instrumentos a las 14 escuelas fue revelador ya que en ninguna de ellas se conocía lo que era el acompañamiento, ni mucho menos todo lo que implicaba la estrategia, los materiales de apoyo a los maestros bibliotecarios, el trabajo en las aulas, etc. razón por la que la hipótesis planteada no se corroboró.

Esta situación nos llevó a indagar sobre las formas de gestión que, en algunos de los casos de estudio, han resultado experiencias relevantes en la promoción de nuevas prácticas de la lectura y la escritura y que fueron diseñadas y planeadas desde el proyecto escolar.

Asimismo, se intenta explicar y argumentar este hallazgo desde una perspectiva política que en el caso de las escuelas del Distrito Federal, asume características particulares por la situación de excepción de esta entidad al ser la única en la que hasta el momento no se han descentralizado los servicios educativos del nivel básico, lo que ha generado una constante confrontación entre autoridades federales y locales.

Dada la imposibilidad de llevar a cabo el análisis comparativo más similar se consideró pertinente conocer los resultados de esta estrategia en una entidad federativa en la que existen evidencias de la estrategia de acompañamiento en sus escuelas primarias generales y ello permitiera la contrastación, por lo que se incluye una entrevista con el responsable del Programa Estatal de Lectura en el Estado de Veracruz, su análisis y contrastación con el caso de estudio.

Finalmente, se enlistan las conclusiones de la investigación y se presentan algunas recomendaciones de política para atender los problemas más relevantes detectados.

²Se anexa relación de escuelas visitadas y cuestionario-entrevista a directores y profesores.

Capítulo I: Las políticas públicas en materia educativa.

1.1 La política de educación básica a principios de los años noventa.

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, se pusieron en marcha una serie de reformas de carácter político-administrativas, jurídicas y pedagógicas en los ámbitos federal y estatales cuyo propósito ha sido transformar la forma de conducción y gestión del sistema educativo nacional y la relación entre las autoridades de ambos ámbitos y de éstas con las escuelas y la de las propias escuelas.

De acuerdo con el marco normativo que regula el funcionamiento del sistema educativo en el nivel básico, uno de los desafíos más importantes de la educación pública desde finales del siglo XX, ha sido la universalización de competencias cognitivas superiores que permitan el aumento de la productividad y el desarrollo económico como la profundización del ejercicio de la ciudadanía.³

El interés en desarrollar competencias que permitieran el desarrollo integral de las personas y la calidad de las mismas, constituyó uno de los aspectos de la reforma educativa de 1993, razón por la que se modificaron los programas de estudio de la primaria y la secundaria; se amplió la educación obligatoria de seis a nueve años, al incorporar la educación secundaria y el tercer año de preescolar como ciclos obligatorios a partir del 2005, para alcanzar, a partir del 2008, doce años de educación básica obligatoria; y se promovieron una serie de políticas de formación, evaluación y revaloración de los maestros.

Asimismo, se iniciaron esfuerzos por apoyar el cambio curricular mediante el aprovechamiento de las ventajas de la informática, las telecomunicaciones, las redes electrónicas y las tecnologías, que se tradujeron en importantes programas apoyados por diversas instituciones.

Dos cambios sustantivos en materia de política educativa, fueron la descentralización de la educación básica, promovida desde 1989 y la introducción de criterios de evaluación

³Reimers, Fernando Coord. (2006), Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México. Ed. SEP/FCE/ILCE, México. Tercera Parte. La formación de lectores avanzados en México. Un proceso en construcción. p. 160

externa para la asignación de recursos; además de impulsar una nueva gestión de las escuelas.

Los ejes de la política de educación básica planteados a principios del siglo XXI, recuperan el espíritu de las reformas de una década anterior: centrar la atención en el aula y la escuela para lograr los propósitos del sistema; democratizar el sistema educativo a través de la participación de los distintos actores y niveles de responsabilidad; continuar apoyando el federalismo educativo; promover la participación social en las escuelas; garantizar la calidad y la equidad educativa y rendir cuentas de las acciones emprendidas.

Otras acciones que se emprendieron fueron, la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas cuya función es intervenir en la definición de políticas de carácter obligatorio nacional y del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, organismo autónomo que tiene la tarea de llevar a cabo evaluaciones nacionales de desempeño académico en todos los niveles, grados y áreas de enseñanza del país; la integración de los medios electrónicos como recursos didácticos y la visión de una educación intercultural.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE), estableció la necesidad de reformar la gestión institucional del sistema educativo nacional en sus distintos niveles, ámbitos y procesos con el fin de fortalecer su capacidad de conducir, acompañar y apoyar el desarrollo de las actividades sustantivas del sistema, que se realizan en las escuelas.

Las políticas educativas contenidas en el PRONAE, se basaron en el supuesto de que una condición esencial para mejorar la calidad de la educación, era facilitar que las escuelas mejoraran su capacidad institucional de gestión de la enseñanza, esto es, que ellas mismas pudieran tomar decisiones y exigir los apoyos para el desempeño de sus actividades.

Desde entonces, se supone que los sistemas educativos federal y local, han reformado la gestión para servir y apoyar técnica y pedagógicamente el desarrollo de las escuelas para mejorar su calidad y equidad.

En este sentido, se argumenta que se han fortalecido las acciones de apoyo técnico-pedagógico a través de la supervisión escolar y de los programas de formación continua del personal.

Esta nueva orientación de la política y la gestión educativas, planteó la necesidad de construir una gestión del sistema mucho más participativa y articulada al

aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones de los programas y a la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

El reconocimiento de la educación como un bien público y de la escuela pública, como un instrumento para lograr este bien, está expresado en el carácter de Estado de la política de educación básica y en la importancia que se otorga a la participación social como un aspecto central del sistema educativo.⁴

Dotar a las escuelas y a sus actores de mayores capacidades para tomar decisiones autónomas a través de la promoción de una gestión escolar colegiada, supone fortalecer el sentido de responsabilidad del colectivo a través de una sistemática evaluación y rendición de cuentas.

Lo que se plantea, en síntesis, es revertir el esquema tradicional de funcionamiento de las escuelas, para que se conviertan en verdaderos espacios institucionales, responsables de la prestación de un servicio a partir de un plan de desarrollo (proyecto escolar); en un entorno específico y con propósitos y compromisos capaces de responder a la sociedad.

En este mismo sentido, se sostiene que la federalización o descentralización, la concertación y la coordinación federación-estados existente entre los distintos programas educativos en operación, constituye un esfuerzo por independizar algunos componentes claves en el funcionamiento de las escuelas, como son: desarrollo curricular; incorporación de materiales educativos; formación continua de profesores; fortalecimiento de la gestión e innovación institucionales y equidad y atención a grupos vulnerables.

El Programa Nacional de Lectura (PNL), forma parte de las políticas educativas orientadas a fortalecer las capacidades de las escuelas, centro del sistema educativo y como toda trayectoria lectora es construida socialmente, solo puede ser comprendida dentro de un espacio social y en interacción con el otro.⁵

1.2 Situación del Distrito Federal en materia de descentralización educativa.

Como se ha señalado, la descentralización educativa es un proceso que se inició en la década de los años 80 durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en respuesta a las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial

⁴Francesc, Pedró y Puig, Irene (1998), Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada. Ed. Paidós, Barcelona, España

⁵Reimers, Fernando Coord. (2006), Op. Cit. p.171

y que se formalizó con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEBN) en el año de 1992, cupularmente suscrito por las autoridades de la SEP, el SNTE y 31 gobernadores, sin tomar en cuenta al Congreso de Unión, al magisterio y a la población del país.

El objetivo de la implementación de la descentralización educativa, era acabar con las desigualdades y el rezago regionales, así como mejorar la atención educativa para toda la población del país mediante la asignación diferenciada de facultades y responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno.

El Distrito Federal es la entidad federativa que concentra la mayor infraestructura, la más compleja estructura de organización educativa y el personal más numeroso del país. La matrícula en los distintos niveles, por lo tanto, es también la más grande cercana a los tres millones de alumnos y como en el resto del país, existe un fuerte rezago y profundas desigualdades entre sus delegaciones políticas.⁶

Actualmente, su administración está a cargo de un organismo desconcentrado, denominado Administración Federal de los Servicios Educativos para el Distrito Federal AFSEDF, creado en 2005, dependiente de la SEP y que ese año ejerció un presupuesto de aprox. 21 mil mill de pesos.⁷

Sin embargo, fue a la única entidad que no se le transfirieron los servicios de educación básica y normal en 1992, aparentemente, por presiones del sindicato y una fuerte resistencia por temor a quebrantar su unidad a pesar de que el gobierno le había concedido respetar las condiciones generales de trabajo a sus afiliados y continuar manteniendo su estructura nacional y centralista.⁸

Situación que se reforzó, en 1993, con las modificaciones al art. 3º constitucional y la disposición del artículo 4º transitorio de la Ley General de Educación, que determinó que este proceso se llevaría a cabo en los términos y fechas que se acordara con la organización sindical, lo que en otras palabras, condicionó dicha transferencia a la aprobación del SNTE, otorgando a esta organización sindical un lugar en la ley educativa que nunca había tenido.⁹

⁶Observatorio Ciudadano de la Educación, “El proyecto educativo en el DF”, Comunicado 21, Noviembre 25, 1999.

⁷SNTE Análisis y propuestas sobre la descentralización educativa. II Foro de Análisis y propuestas sobre Educación en el Distrito Federal. Sección 10, s/f.

⁸Latapi, P. (2004), La política educativa del Estado mexicano desde 2002. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2) consultada el 23 de febrero del 2008 en <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

⁹Observatorio Ciudadano de la Educación “La educación en el DF y la reforma al artículo 122”. Segunda Parte. Debate Educativo 5, Diciembre del 2004.

Las fuertes presiones que esta transferencia ocasionó en los últimos años, provocó que los gobiernos locales, a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), pugnarán por un federalismo fiscal que permitiera un trato más equitativo entre los estados y el Distrito Federal, en virtud de que esta entidad es la única que no destina recursos a la educación; la operación de la educación básica es financiada íntegramente por la federación, por lo que se exigió adicionar una base sexta al apartado C del artículo 122 constitucional, que permitiera eliminar esta situación de privilegio del D.F. obligándolo a aportar un porcentaje equivalente al promedio de los recursos que las demás entidades federativas destinan a la educación básica.

En opinión de Carlos Ornelas (2004) esta iniciativa, aprobada por la Cámara de Diputados en 2004, no será rechazada por el Senado por las bondades que esta reforma significa para los estados aunque la califica como una adición defectuosa, porque considera que la reforma por el financiamiento y la descentralización educativa aunque están ligadas son independientes.

Desde su perspectiva, es poco lo que el gobierno del D.F. puede hacer para gobernar la educación, más allá de controlar la matrícula y escuelas y administrar las relaciones laborales. “(...) El centralismo burocrático es la regla en del sistema educativo mexicano. En el nuevo federalismo educativo, el gobierno central tiene facultades para “determinar”, “normar”, “regular”, “evaluar”, “fijar lineamientos generales” y obliga a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación cuando, en la ficción constitucional, cada congreso soberano establece las disposiciones de ingreso y gasto público en su estado (...) La burocracia central norma y fija las aristas principales del las reglas del juego político, en tanto que los estados siguen esas normas y concilian las reglas con sus intereses: las rutinas centralistas predominan.”¹⁰

A dos décadas de la descentralización educativa en el país, lo que se observa es precisamente, como ya lo advierte Ornelas el predominio de las atribuciones federales, tanto en el orden legislativo como en los controles administrativos y financieros que la SEP les aplica.

Ello se refleja en la permanencia de una abultada burocracia central y en la convivencia simultánea, en muchos estados, de las estructuras federal y estatal.

En materia financiera, igualmente se percibe una tendencia centralizadora. A partir de 1993, la SEP además de transferir a los estados los recursos necesarios para la operación

¹⁰Ornelas, Carlos (2004) “La Educación Básica en el Distrito Federal”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, (RMIE); Oct.-Dic. Vol. 9, Num. 23 pp. 1037-1040

de la enseñanza básica y normal (antes a través del ramo 25, ahora del 33), se reservó, otros recursos destinados al funcionamiento de las oficinas federales y de los organismos descentralizados.

Las tendencias que han seguido ambas cantidades en los últimos años muestran que los fondos que la SEP se reserva para sí misma han crecido fuera de toda proporción: calculados por habitante y por alumno (de enseñanza básica), han aumentado respecto a 1994 en 181% por habitante y en 171% por alumno, en términos reales. En cambio el total de las aportaciones federales a los estados para la enseñanza básica y normal ha aumentado apenas en 3.5% (por habitante) y 1.6% (por alumno) respecto a 1994 (además de que en 1999 descendieron, respecto a 1998, en -2.8% y -3.1% respectivamente). En otras palabras, se transfiere a los estados casi exclusivamente el "irreductible" o "regularizable" (los sueldos y prestaciones del personal), en tanto que la Secretaría se ha reservado en forma creciente los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende fundamentalmente la elevación de la calidad educativa." La federalización o descentralización ha establecido una relación entre estados y federación poco clara, por tanto, el grado de autonomía alcanzado por las entidades en materia educativa tampoco es claro.¹¹

Lo que sí es evidente, es el escaso margen de acción de los estados para hacer valer sus prioridades en materia curricular o de actualización del magisterio.

En el Distrito Federal, la situación no ha sido distinta, se ha fortalecido un sistema educativo organizado bajo una perspectiva normativo-racional, que ha tenido como virtud dificultar el avance de propuestas educativas diferentes a las oficiales, lo que ha garantizado el control y sometimiento de los docentes a través del fortalecimiento de una estructura burocrática que en términos monetarios no ha decrecido. Al priorizarse los gastos de la SEP central y mantener una doble estructura burocrático administrativa a nivel local se tiene como resultado que con los recortes presupuestales se sacrifique el avance en investigación educativa, equipamiento y mantenimiento de las instituciones educativas, además de las salariales.¹²

¹¹Observatorio Ciudadano de la Educación "Avanza la descentralización educativa?" Comunicado 7, Abril, 1999.

¹²Maciel Pardiñas, Helios (2002) "Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal", en Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una Alternativa Democrática. Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México.

Otro aspecto importante, con respecto al artículo 4 transitorio y al 16 de la Ley General de Educación, es el hecho de señalar que los servicios de Educación Normal prestados en el D.F. son una atribución que corresponde a la SEP independientemente de la descentralización en esta entidad. Situación que ya ha causado inconformidad por parte de los gobiernos estatales, ya que se advierten diferentes concepciones respecto a lo que debe ser el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros de que habla la Ley General de Educación en su artículo 12.

Poco se sabe de las propuestas o intentos por llevar a cabo la descentralización en el D.F., tampoco hay una versión pública sobre las intenciones del gobierno federal, pero desde la perspectiva de las autoridades educativas del D.F. pertenecientes al partido de la oposición, el ANMEB impulsó un modelo educativo, con base en la lógica del mercado, considerado un factor de potenciación económica, productividad y desarrollo pero no de innovación científica, tecnológica, ni de formación y participación ciudadana.

Señalan el uso político que se ha hecho de la educación, al supeditar el proceso descentralizador nacional y el del Distrito Federal, en particular, a los criterios de la cúpula sindical y gubernamental; fuerzas opositoras que han obstaculizado este proceso en todo el país.

Para este grupo, no existe un proyecto para que esta transferencia suceda, sin embargo, afirman que su modelo de reforma educativa para el D. F. es un proyecto en el que se desarrollan plataformas alternativas propias, en las que la participación ciudadana para la toma de decisiones es central.

Afirman no formar parte del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), figura jurídica avalada en la Ley General de Educación, cuya tarea es representar a las autoridades educativas de los estados en la toma de decisiones en esta materia.

En el marco del federalismo y la participación, igualmente critican la informalidad de las acciones propuestas en el PRONAE (2001-2006), en relación a la reestructuración desde el 2002 del Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE) y la inexistencia de los consejos de participación social en las escuelas.¹³

¹³Didriksson, Axel (2008) "Educación y participación ciudadana", Secretaría de Educación del Distrito Federal. Página Electrónica. <http://www.educacion.df.gob.mx/se>

Participantes en el Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, integrantes del Movimiento Democrático de la sección 9 del SNTE, realizado en 2002, apoyaron la necesidad de poner en marcha una reforma educativa en el Distrito Federal independiente, democrática, de largo plazo e integral. Independiente porque bajo la idea de soberanía las políticas educativas se deben basar en las necesidades de una economía que rescate a todos, en una economía eficiente pero que no desempee; independiente porque se debe basar en los propios estudios e investigaciones de la realidad mexicana; democrática, porque debe satisfacer las expectativas de los alumnos, de los padres y de la sociedad en general, entre ellas de la planta productiva; lo que favorecería una política educativa democrática, consensuada y de largo plazo, al margen de los vaivenes políticos producto de la alternancia en el poder.¹⁴

Asimismo, juzgan que debe ser el gobierno de la ciudad quien se haga responsable de brindar y administrar la educación de todos los niveles educativos; razón por la que es fundamental integrar a la Asamblea Legislativa para impulsar reformas al cuerpo legislativo local y federal, que en educación competa al gobierno de la ciudad, con base en la resolución tomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el asunto de la controversia constitucional promovida contra la Ley de Educación del Distrito Federal, en la que se reconoció al gobierno del D.F. como la autoridad educativa local. Estatus que le concede la facultad para promover, ante el Congreso de la Unión, la reconsideración de que el D.F. es una entidad con todas las responsabilidades y cancelar la exclusión del gobierno de esta ciudad como agente formador de sus propios maestros y especialistas en educación.

Esta Ley establece la gratuidad de la educación en todos sus tipos, niveles y modalidades, abarcando no solo el derecho a la educación sino también alimentación, becas, libros de texto, materiales de trabajo y otros apoyos sin condicionamiento alguno para los alumnos.

Igualmente, exigen que los recursos materiales, humanos y financieros que se transfieran al gobierno del D.F. sean suficientes y con base en lo que la SEP destina para prestar los servicios de educación básica en el DF, considerando su incremento anualmente.

¹⁴Maciel Pardiñas, Helios (2002) Op. Cit.

Insisten en la importancia de convocar a todos los sectores involucrados con la educación en la ciudad y particularmente destacan la intervención del magisterio como el sector y el actor más importante para darle rumbo a este proceso.¹⁵

En las distintas perspectivas de la descentralización educativa en el D.F., es muy importante que se defina con claridad su finalidad, que se precise la contribución del gobierno local al proceso y los beneficios concretos para la población escolar de la Ciudad de México a partir de una mayor autonomía de la política educativa en la entidad; además de incluir la opinión, la participación y el acuerdo de todos los actores involucrados, lo que exigiría una reorganización del sistema educativo desde abajo así como mayor comunicación y la difusión de tales acuerdos.

1.3 Importancia de la lectura en el aprendizaje escolar.

Los procesos de transformación de la economía mundial en los últimos treinta años han hecho evidente que nuestro país transita hacia una economía de mercado que ha requerido fortalecer su sistema productivo para atender ya no solo las demandas de carácter interno sino, fundamentalmente, las del mercado internacional. Fenómeno que ha generado mayores exigencias a la educación en nuestro país en relación al mejoramiento de su calidad y cobertura; con objeto de formar recursos humanos más productivos, competitivos y eficientes; capaces de modernizar el país en un contexto en el que se padecen severos cambios en la organización social y en la división internacional del trabajo, razón por la que se necesita un tipo de educación al alcance de estos retos.

Otra demanda a la educación, ha sido satisfacer las necesidades de la democracia, mantener su carácter público, fortalecer la identidad nacional y la riqueza cultural en la formación de ciudadanos responsables.

Un proyecto que se apoya en una base cultural sostiene la idea de que la formación integral de las personas incluye además enseñanzas instrumentales, todo lo cual guarda congruencia con los retos que afronta el sistema educativo mexicano de consolidar su ciudadanía y de preparar personas productivas para responder a las necesidades de una economía abierta.

¹⁵Manjarrez Medina, José (2002) “Bases de un sistema educativo incluyente e influyente”, Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una Alternativa Democrática. Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México.

La defensa de un proyecto democrático y equitativo, el fomento al amor a la patria a sus tradiciones y a la ciudadanía son dos de los sustentos más importantes de la educación básica en México.

En el Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos celebrado en Dakar, Senegal en el año 2000, se reconoció el inmenso rezago educativo en niños, jóvenes y adultos de todo el mundo en un contexto difícil. El endeudamiento, el estancamiento y la decadencia económica, el incremento poblacional, las guerras, la degradación ambiental, etc. son factores que han frenado los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas del aprendizaje lo que ha impedido hacer frente a los problemas con la determinación requerida especialmente en los países menos desarrollados.

Conscientes de esta situación, pero reconociendo la necesidad de ofrecer a las generaciones presentes y venideras una visión ampliada y renovada de la educación básica, los integrantes del Foro proclamaron entre algunos objetivos: que toda persona deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje a través del uso de herramientas como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas y contenidos que implican conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes, necesarios para desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad; mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

La satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje requiere entonces, no solo de instrumentos y contenidos, sino de proveer la capacidad para resolver problemas; de adaptarse a nuevas situaciones; de decidir con fundamento; de seleccionar información relevante para el desempeño de tareas cotidianas y la capacidad de seguir aprendiendo. Este perfil de necesidades básicas de aprendizaje pone énfasis en la formación general básica y en el desarrollo de capacidades cognoscitivas superiores.

En nuestro país, el marco normativo establece que la educación básica obligatoria es la etapa de formación de las personas en la que se busca desarrollar las habilidades de pensamiento y competencias básicas para favorecer el aprendizaje sistemático y continuo así como las disposiciones, hábitos, actitudes y valores que guiarán su vida.

La Ley General de Educación por su parte señala que “contribuir al desarrollo integral del individuo, implica favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos (...), favorecer la conciencia de la nacionalidad (...), infundir el conocimiento y la práctica de la democracia (...), promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y la

igualdad de los individuos (...), desarrollar actitudes solidarias en los individuos (...)".

16

Asimismo se plantean como algunos de los rasgos deseables del egresado de educación básica: utilizar el lenguaje oral y escrito con claridad, fluidez y adecuadamente, para interactuar en distintos contextos sociales; emplear la argumentación y el razonamiento al analizar situaciones, identificar problemas, formular preguntas, emitir juicios y proponer soluciones; seleccionar, analizar y evaluar información de diversas fuentes para profundizar y ampliar sus aprendizajes de manera permanente.

Este interés en promover competencias que permitan el desarrollo integral de los individuos ha llevado a las autoridades de la SEP desde la reforma de 1993 a dar prioridad a la mejora de la calidad de la educación a través del diseño y la implementación de políticas públicas diversas, entre las que destaca el Programa Nacional de Lectura (PNL), dirigido a la formación de lectores avanzados, competentes por lo que, entre otros importantes fines, persigue superar los métodos de enseñanza de la lectura y la escritura basados en la memorización y la repetición, propios del modelo fonético-lingüístico.

Namo de Mello (1998) en este contexto, afirma que “no se trata ya de alfabetizar para un mundo en el cual la lectura era el privilegio de unos cuantos ilustrados, sino para contextos culturales en los que la descodificación escrita es importante para el ocio, el consumo y el trabajo. Este es un mundo letrado en el cual el dominio de la lengua es también un prerrequisito para la adquisición de la capacidad de lidiar con códigos para tener acceso a otros lenguajes simbólicos no verbales, como son los de la informática y los de las artes.”¹⁷

En México, investigadores adscritos a diversas instituciones están trabajando el tema de la lectura, desde diversos intereses, perspectivas y enfoques, con los que buscan explicaciones psicopedagógicas, socioculturales, lingüísticas, etc. para entender los procesos de apropiación de la lectura y su desarrollo en la formación de lectores; hasta aquéllos, quienes estudiamos el papel de las instituciones, las organizaciones, sus políticas y programas y su capacidad de gestión para alcanzar el objetivo de formar ciudadanos autónomos.

¹⁶Artículo 7° de la Ley General de Educación

¹⁷Namo de Mello, Guiomar (1998) Nuevas propuestas para la gestión educativa, Biblioteca para la Actualización del Maestro, México, DGME, SEByN, SEP. p. 18

Razón por la que el problema de investigación de este trabajo, se centra en la importancia que tiene la lectura como un medio de comunicación transformador y de acercamiento al conocimiento y a la información, propio de la vida escolar y esencial en el nivel básico. Actividad que supone además del diálogo entre lector y autor, la interacción con los docentes, con la escuela y con la sociedad ya que es una actividad que no solo es importante para el éxito académico sino para la vida adulta, para la inserción al mundo laboral y para un adecuado desempeño social.

Sin embargo, existen evidencias que demuestran que una de las principales dificultades del aprendizaje es la deficiencia en los niveles de lectura y escritura y las políticas promovidas para lograrlo no han alcanzado resultados favorables.

Lograr el desarrollo de las habilidades de lectura, piedra angular del proceso de aprendizaje escolar, constituye una de las tareas fundamentales de la escuela por lo que sus deficiencias son la causa de los principales problemas de aprendizaje en general.

El gobierno mexicano, desde hace varias décadas y a través de distintos programas y acciones, de carácter nacional, ha buscado atender el problema en la educación básica, sin embargo, estas estrategias han tenido escaso impacto.

Evidencia de ello son los resultados obtenidos en pruebas nacionales como ENLACE 2006 y EXCALE 2005 y 2006 y otros resultados recientemente difundidos por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), en materia de evaluación de aprendizajes, que muestran que 2 de cada 10 alumnos de 6° de primaria no alcanzan las competencias básicas en comprensión lectora y reflexión sobre la lengua, situación similar para casi la tercera parte de los alumnos de 3° de secundaria.

Asimismo, se asevera que 8 de cada 10 profesores a nivel nacional reporta como objetivo fundamental de su escuela el desarrollo de una mejor comprensión lectora entre los educandos; pero la importancia concedida al tema no parece reflejarse en los resultados de los alumnos¹⁸, aspectos que de igual forma, se demuestran empíricamente en el estudio de caso de este trabajo, desarrollados en el capítulo III.

Resultados de las pruebas EXCALE de primaria y secundaria aplicadas en 2005 mostraron que la proporción de alumnos que se sitúa en el nivel más bajo de rendimiento en español llega a 32.5% en los cursos comunitarios; a 47.3% en escuelas indígenas y 13.2% en escuelas públicas urbanas. En expresión escrita la proporción de

¹⁸ Informe Anual 2006. *La Calidad de la Educación Básica en México, 2006*. (2006) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), México pp. 165-166

alumnos con niveles insuficientes es mucho mayor en todos los servicios, los extremos son de 30.9% en las primarias privadas y de 85% en las indígenas.¹⁹

Pruebas internacionales como PISA desde el año 2000 revelan, de igual forma, las agudas deficiencias en el área de español entre la población de educación básica y los esfuerzos que se deben realizar para remontar los rezagos en el rendimiento académico en general.

La Encuesta Nacional de Prácticas de Lectura en las Escuelas de Educación Básica 2006²⁰ constituye otra de las evidencias recientes en las que se manifiestan estas deficiencias y desigualdades en los tres niveles de educación básica. Tanto en la cantidad de colecciones como en la organización, funcionamiento y uso de las bibliotecas en la escuela y de los acervos bibliográficos en el salón de clases, así como en las prácticas de lectura que se llevan a cabo alrededor de estos materiales. Demostrándose que no se ha logrado la articulación lectura-escritura a las actividades de enseñanza y aprendizaje.

Considero por lo tanto que estas son las razones que justifican la importancia del estudio de esta política en su fase de implementación, aspectos que serán más ampliamente abordados en los capítulos II y III.

1.4 Antecedentes del Programa Nacional de Lectura.

En México es a partir de 1980 cuando comienza a discutirse en algunos ámbitos de la esfera educativa una concepción más amplia de la competencia lectora y se cuestiona la separación entre los procesos de adquisición y los usos de la lectura, además de la inquietud por parte de los profesores acerca del fracaso escolar por el alto índice de reprobación y de deserción en los primeros años de la educación primaria, lo que provocó el interés por investigar este fenómeno. De ahí que se hicieran estudios sobre el proceso de adquisición de la lectura, que llevaron a concluir que los niños no tenían una concepción amplia y clara de los usos de la lectura y la escritura lo que se traducía en una ausencia en el entendimiento, de comprensión oral y en el desempeño escrito.

¹⁹Ibidem. p. 238

²⁰Informe Preliminar de Resultados de la Encuesta Nacional de Prácticas de Lectura en las Escuelas de Educación Básica 2006, Dirección General de Materiales Educativos, SEP

Este hallazgo promovió el cambio de estrategia en el diseño de los programas y materiales de lectura y escritura que originalmente, se habían iniciado como programas remediales y ahora se transformaban en programas regulares.

La reconceptualización de la alfabetización se tradujo en el fortalecimiento cunicular y el cambio de los materiales educativos para mejorar las prácticas de su enseñanza.

Dos innovaciones importantes fueron la modificación de los libros de texto de español de los primeros grados, que incorporó el método global en sustitución del fonético-silábico que ponía énfasis en letras y sílabas como base para la construcción de palabras y frases, por la iniciación de la lectura a partir de frases y la promoción del Programa Rincones de Lectura, a mediados de la década de los años ochenta y que partió de reconocer a los niños pequeños como lectores y propuso que desde la iniciación a la lectura se complementaran la instrucción y los enfoques didácticos globales poniendo al alcance de los niños otros libros de lectura.²¹

Posteriormente, la SEP desarrolló otras acciones relacionadas con la enseñanza del español por lo que se diseñó el Programa Nacional de Fortalecimiento a la Lectura y la Escritura (PRONALEES) en 1995 que se planteó la necesidad de revisar la visión de la lectura y escritura en la escuela y las concepciones de su aprendizaje y enseñanza.

Sus objetivos fueron, en primer lugar, fortalecer el aprendizaje de la lectura y de la escritura, en base a una concepción comprensiva, no en el descifrado, sino en la comprensión de la lectura y en la posibilidad del niño de expresar por escrito sus ideas. Para lograr este propósito, se proyectó como un programa nacional y se derivó la necesidad de revisar los contenidos curriculares de la lengua en la escuela primaria, por lo que se elaboró un programa nuevo que se incorporó, como ya se comentó antes, en los libros de texto gratuitos de primero y segundo grados, con la finalidad de que en estos grados los niños adquirieran la competencia básica de leer y escribir; que de tercero a sexto consolidaran y ejercitaran estas competencias y que, en la secundaria, se intensificara dicho ejercicio.

Además de la elaboración de los libros del maestro, donde se explicaban detenidamente cada una de las lecciones, el objetivo a alcanzar y los medios para lograrlo. De este modo, el maestro, contó por primera vez con apoyos para utilizar los materiales que recibía el niño. Lo que requirió un esfuerzo y un compromiso muy importantes por

²¹Reimers, Fernando Coord. (2006) Op. Cit. pp. 159-167

parte de los maestros, ya que no todos ofrecían la oportunidad de un aprendizaje activo, comprensivo y constructivo a sus alumnos.

A partir de 1995 PRONALEES llevó a cabo la renovación de los libros de texto, de los libros para el maestro y elaboró los ficheros de actividades didácticas; una nueva herramienta para invitar al maestro a utilizar tanto el libro de texto como otros materiales todo ello desde un enfoque que privilegió el desarrollo de las competencias comunicativas.

El PRONALEES no se orientó a la eficiencia mecánica de la lectura, sino básicamente, al logro de la comprensión lectora y, de esta manera, desarrollar un pensamiento lógico a través de la expresión oral y escrita, lograr que los niños aprendieran a comunicarse y más que nada a pensar y a utilizar sus conocimientos.

La operación del PRONALEES dio lugar a la organización de coordinaciones estatales del programa dependientes de la autoridad de educación pública de los estados y se constituyó en la instancia encargada de gestionar el programa de fomento a la lectura en el ámbito de la descentralización de la educación básica.

El propósito de fomentar la lectura tiene también antecedentes en el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), suscrito entre la SEP y el SNTE en 1994, derivado del cual, se estableció la Biblioteca para la Actualización del Magisterio, que cuenta con más de 50 títulos; la Biblioteca del Normalista y los Centros de Maestros, que también cuentan con importantes acervos bibliográficos.²²

PRONALEES y Rincones de Lectura (RILEC), cumplieron un importante trabajo de capacitación y adiestramiento de maestros, sin embargo no lograron complementarse, cada uno avanzó por su lado, lo que provocó que las escuelas se sintieran identificadas solo con alguno de ellos, por lo que llegaron a considerarse rivales.²³

El reemplazo del enfoque tradicional o restringido por un enfoque global, comunicativo ha implicado cambios en las prácticas de lectura, como son: la lectura en voz alta por parte del maestro y los alumnos de libros diversos; la escritura de los alumnos sin ser corregidos y acompañados mediante la instrucción explícita de formas de decodificación.²⁴

²²Observatorio Ciudadano de la Educación “Un nuevo programa nacional de lectura”, Comunicado 75, Abril 13, 2002.

²³Ibidem. p. 185

²⁴Reimers, Fernando Coord. (2006), Op. Cit. p.166-167

1.5 El Programa Nacional de Lectura: Objetivos, marco normativo, reglas de operación y líneas estratégicas.

A principios del año 2002, las autoridades educativas del país llevaron a cabo un proceso de evaluación y posteriormente de reestructuración de los proyectos y programas nacionales orientados a la formación de lectores y escritores, con objeto de concentrar esfuerzos y recursos en una propuesta común que respondiera a las necesidades de la escuela para mejorar su eficiencia en estos procesos de una manera integral a nivel nacional.

En marzo del mismo año la SEP puso en marcha el Programa Nacional de Lectura (PNL) considerando como antecedentes, las políticas de lectura limitadas a la educación primaria y que a partir de este programa se extendieron a los niveles de preescolar y secundaria. Asimismo, se considera complemento de los Programas Nacional de Libros de Texto, PRONALEES, Hacia un país de Lectores y Nacional de Actualización Permanente para Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), cuyo propósito común ha sido la formación de lectores avanzados.

Entre los principales objetivos del PNL destacan:

- Fomentar la formación de lectores autónomos, capaces de seleccionar sus lecturas, comprender distintos textos y escribir con fluidez y voz propia.
- Garantizar las condiciones de uso y producción cotidiana de materiales escritos
- Desarrollar los mecanismos que permitan la identificación, producción y circulación de los acervos bibliográficos para satisfacer las necesidades culturales de los miembros de las comunidades educativas.
- Consolidar espacios para apoyar la formación e interacción de los diversos mediadores del libro y la lectura (maestros, padres, bibliotecarios, promotores culturales) tanto a nivel estatal como nacional e internacional y
- Recuperar, producir, sistematizar y circular información sobre la lectura y sus prácticas con el fin de favorecer la toma de decisiones, el diseño de políticas, así como la gestión de las mismas y la rendición de cuentas.²⁵

La alfabetización entendida como la capacidad de decodificar textos simples, a partir de aprender a deletrear, memorizar textos breves y copiar del pizarrón constituye una

²⁵ Reimers, F. Op. Cit. pp. 188-189

práctica restringida que ha ido cambiando, exigiendo elevar dicha competencia cognitiva en los niveles de procesamiento y comunicación de la información.

La formación de usuarios plenos de la cultura escrita que se busca desarrollar a lo largo de la educación obligatoria, se orienta a que los alumnos tengan la capacidad de pensar de manera ordenada y de aprender de diversos temas y durante toda la vida.

El Programa Nacional de Lectura cuenta con una serie de referentes normativos muy diversos, entre los que se destaca la obligatoriedad de las autoridades educativas de participar en la formación de lectores a través de la dotación de acervos para la supervivencia del Programa, entre ellos destacan:

La Ley General de Educación, que en el artículo 7° establece la necesidad de contribuir al desarrollo integral del individuo (...), favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos (...), fortalecer la conciencia de la nacionalidad (...), infundir el conocimiento y la práctica de la democracia (...), promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos y desarrollar actitudes solidarias en los individuos.

La Ley de Fomento para la Lectura y el Libro; el Programa Nacional de Educación 2001-2006, que expresa el propósito de hacer del desarrollo de las competencias comunicativas la primera prioridad del currículo de educación básica; el Programa Nacional Hacia un País de Lectores y el Decreto que establece las Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura, entre los más importantes.

Las acciones de promoción y fomento a la lectura cuentan con un marco legal que ha sido difícil asegurar; igual que los proyectos de ley para hacer accesible el libro y promover políticas, programas y acciones dirigidas a este fin. La obligación del Estado de encabezar una agenda pública para mejorar los niveles lectores, con la concurrencia de diversas autoridades y sectores sociales está sujeto a limitaciones presupuestales por lo que es un proceso lento.

Un ejemplo se constata con los fines del Programa de Fomento a la Lectura y al Libro y la creación del Consejo Nacional de Fomento para el Libro y la Lectura, espacio de concertación entre diversos eslabones de la cadena del libro: autores, editores, impresores, distribuidores, libreros, bibliotecarios, lectores; con carácter de órgano consultivo de la SEP y el supuesto establecimiento del sistema de fijación del precio único de venta al público para los libros importados, propuesta aprobada por las cámaras de senadores y diputados desde los meses de marzo-abril del 2006.

Destacamos el contenido y los propósitos de las Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura, por ser la fuente de financiamiento del mismo, de acuerdo a los artículos 49, 52 y 53 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para la elaboración de las reglas de operación para los programas gubernamentales considerando que:

- El mejoramiento de la calidad de la educación básica es una demanda social.
- Es el Estado mexicano a través del gobierno quien debe garantizar a nivel nacional oportunidades de educación con calidad a través de la dotación de materiales y las condiciones para su óptimo aprovechamiento;
- Es necesario garantizar en las aulas y escuelas los recursos e insumos necesarios para la adquisición y el desarrollo pleno de las competencias comunicativas: hablar, escuchar, leer y escribir;
- Que la instalación y desarrollo de las bibliotecas escolares y de aula constituye una acción fundamental.

Se establece que la estrategia para llevar a cabo la promoción y fomento a la lectura es el Programa Nacional de Lectura que a partir del año 2005, cuenta con los recursos para operar a nivel nacional. De acuerdo a lo establecido en el Convenio de Coordinación Interinstitucional, firmado entre la SEP y las autoridades educativas estatales para el ciclo escolar 2005-2006, en el que se transfirieron a las entidades federativas, 25 mill de pesos para la implementación de los Programas Estatales de Lectura (PEL) a través de la expedición de estas Reglas de Operación.

Debido a su alcance nacional y a la naturaleza de sus líneas estratégicas, el Programa tiene una estructura federal, en tanto que su diseño y operación es mediante coordinaciones estatales, que están conformadas de manera plural por medio de un responsable en la entidad, designado por las autoridades educativas estatales.

El objetivo general del PNL es impulsar y fortalecer la operación de diversas estrategias de promoción y fomento de la lectura entre los maestros, directivos y alumnos de educación básica y Normal, que contribuyan a la formación de lectores y escritores autónomos, mediante la selección y distribución de títulos para acrecentar los acervos de las bibliotecas escolares y de aula; la capacitación de asesores y mediadores de lectura y el acompañamiento presencial en las escuelas de educación básica y Normal.

Entre los lineamientos de cobertura, destacan las acciones encaminadas a promover la lectura entre las comunidades escolares, los alumnos, maestros y directivos de las 158,

055 escuelas públicas de educación básica del país; de las 284 escuelas públicas de formación Normal y entre los maestros que asisten a los 514 Centros de Maestros en operación en las 32 entidades federativas del país.

Particularmente en el D.F. se cuenta con 2,256 escuelas primarias; 5 Normales y 18 Centros de maestros; en particular, en la Delegación Coyoacán, el número de escuelas es de aproximadamente 119.²⁶

La población objetivo son las comunidades escolares (alumnos, maestros, directores, bibliotecarios, supervisores y padres de familia) de las escuelas públicas de educación básica y Normal de las 32 entidades federativas. Los miembros de los equipos técnico-pedagógicos de las 32 coordinaciones estatales del PNL. Los miembros del comité de selección y del comité de selección ampliado y los asesores de las redes de acompañamiento de las 32 entidades del país. Los miembros de los equipos técnico-pedagógicos que laboran en los Centros de Maestros y los maestros que asisten a éstos. Entre los beneficiarios se consideran tanto al personal directivo, técnico-pedagógico como docente, escolares y padres de familia.

Los requisitos para que las entidades federativas puedan recibir los apoyos financieros, son: Contar con una Coordinación Estatal; contar con un nombramiento de responsable estatal; conformar los comités de selección; conformar la red de acompañamiento y asesoría hacia los maestros de las escuelas; elaborar el Programa Estatal de Lectura (PEL) y presentarlo a la Dirección General de Materiales Educativos (DGME) para obtener el Visto Bueno y por tanto el derecho a la asignación de recursos financieros; expresar por escrito la disposición de participar en el programa y sujetarse a las disposiciones de las Reglas de Operación, lo que le da el cariz de una política focalizada en virtud de que sin tales requisitos no es posible contar con los recursos.

Los procedimientos de selección establecen que las coordinaciones estatales del PNL, tendrán que desarrollar su PEL en el que describirán de manera detallada las estrategias para cumplir con los objetivos del Programa en relación con: la capacitación y actualización; el proceso de selección de títulos para los acervos de las bibliotecas; las estrategias y acciones para consolidar los comités de selección; los mecanismos de distribución y dotación de los acervos a las escuelas y el control y comprobación de los materiales entregados y el proceso de acompañamiento presencial en las escuelas.

²⁶De acuerdo con datos de la Página de ENLACE de la SEP de 2007.

Cada Programa Estatal de Lectura (PEL), consignará el número de escuelas objeto de acompañamiento presencial por nivel educativo; la cantidad de visitas programadas por escuela y el número de asesores que las realizarán; acciones previas para avanzar en la consolidación de redes de colaboración, asesoría y comunicación para mejorar las prácticas de lectura entre alumnos y maestros y las estrategias que utilizará para la generación y difusión de información.

La DGME conformará un Comité Dictaminador cuya función será analizar la consistencia de los PEL y emitir el dictamen correspondiente para otorgar el Vo. Bo. para definir la asignación de los recursos.

La asignación y administración de recursos financieros que la Federación destina para la puesta en marcha de los PEL, constituye un monto adicional al presupuesto regular que destinan las autoridades educativas estatales o federales para el funcionamiento de las escuelas de educación básica y Normal.

Los recursos aportados por la Federación se destinarán únicamente a financiar conceptos autorizados, como son: pasajes y viáticos a los asesores, a los miembros de los comités de selección, a los encargados del acompañamiento presencial y/o supervisión de la distribución e instalación de los acervos a las bibliotecas; al equipo técnico y a los asesores de la red de acompañamiento; impresión de materiales de apoyo a la capacitación; adquisición de materiales de apoyo a las labores formativas; pago parcial para la distribución de los acervos; combustible para el traslado de materiales; pago de honorarios profesionales a asesores externos; producción audiovisual y adquisición de equipo de cómputo.

Los recursos transferidos no podrán ser utilizados para el pago de sueldos, sobresueldos, compensaciones o estímulos; actividades ajenas a los objetivos y metas establecidos en los Programas Estatales; construcción de obra pública; eventos sociales y deportivos y renta de equipo y mobiliario no autorizado por el PEL; la temporalidad del apoyo es anual.

Se suscribirá un convenio de coordinación institucional entre la SEP y la instancia estatal respectiva, en el que se definirá el presupuesto otorgado. Las autoridades locales abrirán una cuenta bancaria exclusiva para la administración de los recursos y supervisada por la DGME.

Cada coordinación estatal tiene derecho a recibir los recursos que le asignen para llevar a cabo su PEL por lo que está obligada cumplir con las condiciones organizativas, logísticas y operativas para su ejecución, seguimiento y evaluación.

Será motivo de cancelación y devolución de los recursos no ejercidos cuando cualquiera de las instancias fiscalizadoras local o federal no obtenga en tiempo y forma información requerida sobre el desarrollo del programa; incumplimiento en las metas aprobadas; desviaciones en la aplicación de los recursos y el ejercicio indebido de los recursos transferidos.

La Secretaría de Educación Estatal o su equivalente será la encargada de designar a la Coordinación Estatal del PNL, ambas instancias son las encargadas de promover el desarrollo del Programa en las escuelas, los equipos técnicos y centros de maestros de la entidad.

La Subsecretaría de Educación Pública por conducto de la DGME es el área encargada de definir los lineamientos para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de los PEL en el marco del PNL; la asignación y distribución de los recursos; informar a las autoridades educativas estatales sobre la estrategia de instrumentación de las reglas de Operación y los procedimientos para el ejercicio y comprobación de los recursos asignados; elaborar los convenios interinstitucionales y capacitar y asesorar a los equipos técnicos para la elaboración e instrumentación de los PEL.

La DGME y las autoridades educativas estatales promoverán acciones para la adecuada y correcta operación del programa coordinándose con el Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), para la capacitación y actualización de los maestros y directivos a través de los cursos y talleres nacionales relacionados con la promoción y el fomento a la lectura.

Los procesos para la operación del Programa desde la incorporación de las entidades federativas al mismo en el marco de las Reglas de Operación; la capacitación, selección y distribución de acervos y acompañamiento, corresponde a las Coordinaciones Estatales del PNL, teniendo en cuenta las fechas límites para su ejecución.

Las Coordinaciones Estatales del Programa deben formular un informe de los avances de las acciones que deben remitir a la DGME trimestralmente, con la explicación de las variaciones entre el presupuesto autorizado, modificado y ejercido; con objeto de concentrar y analizar dicha información para la toma de decisiones oportuna.

Los recursos que la Federación otorgue podrán ser supervisados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y en su caso por la SEP y/o auditores independientes contratados para tal efecto en coordinación con los órganos estatales de control, la SHCP, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y demás instancias competentes.

Como resultado de las acciones de auditoría que se lleven a cabo, se mantendrá un seguimiento interno hasta su total justificación.

La DGME en coordinación con las Coordinaciones Estatales realizará evaluaciones internas para identificar logros y dificultades en la ejecución y ejercicio del presupuesto. Los resultados de estas evaluaciones se conservarán a fin de argumentar en caso de una revisión y/o auditoría.

La SEP designará a la institución que cuente con conocimiento y experiencia respecto del PNL para realizar la evaluación. El informe que se elabore se presentará a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, a la SHCP y a la SFP en el mes de octubre de cada año a efecto de que los resultados sean considerados en el ejercicio fiscal del siguiente año.

Para garantizar la transparencia en el uso de los recursos y el estado que guarda la ejecución de los PEL se darán a conocer en la página de Internet así como información respectiva a los montos otorgados a cada entidad en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Las líneas estratégicas del Programa para alcanzar los objetivos planteados son cuatro y en conjunto, buscan atender integralmente los retos que representa la formación de usuarios de la cultura escrita desde la escuela, por lo que las acciones que se desarrollan en cada una de las líneas contribuyen también a los objetivos de las otras. Estas son:

1. Fortalecimiento curricular y mejoramiento de las prácticas de enseñanza
2. Fortalecimiento de bibliotecas y acervos bibliográficos de las escuelas de educación básica y Normal y en los centros de maestros.
3. Formación y actualización de recursos humanos
4. Generación y difusión de información

El modelo pedagógico promovido por la reforma curricular de 1993, que sigue el PNL, sustenta centrar los métodos de enseñanza no sólo en los libros de texto gratuitos sino en el uso de textos de diversos temas y géneros literarios para que los alumnos y su relación con ellos, permita una formación integral.

Se considera que en la formación de lectores y escritores, la presencia de una amplia diversidad de materiales de lectura en las bibliotecas escolar y de aula es fundamental. En dicho modelo el acceso al conocimiento y el desarrollo de competencias para la vida solo es posible interactuando con múltiples fuentes de información, superando la visión del libro de texto como herramienta única.

En este sentido, la instalación de bibliotecas es una base fundamental del modelo pedagógico para la formación de usuarios plenos en la lectura y la escritura, que requiere de un currículo flexible y la preparación de los maestros para su máximo aprovechamiento.

Además de introducir innovaciones pedagógicas como discutir, analizar, escribir, leer en voz alta, dialogar y comunicarse en torno a lo que leen e incorporar a los padres a través del préstamo de libros a domicilio e invitándolos a leer con sus hijos en la escuela.

1.6 Importancia y conceptualización del acompañamiento escolar.

De acuerdo con el punto de vista de especialistas en el tema, la labor de asesoramiento en la enseñanza se configura al amparo de tres campos de actuación difíciles de delimitar, la supervisión educativa, la formación continua o permanente del profesorado y la innovación educativa que en realidad, constituyen distintas instancias de asesoramiento a los centros.²⁷

Su finalidad principal es apoyar las tareas de construcción de sentido, identidad y posibilidad tanto a los estudiantes como al profesorado, por lo que son propias de las acciones educativas y asistenciales.

El acompañamiento escolar es una tarea de asesoría que implica la posibilidad de estar cerca, de asistir, de conocer, de dar seguimiento y de evaluar las acciones cotidianas de la escuela en todos sus niveles y dimensiones.

Según Rodríguez Romero (2001) el asesoramiento no puede verse como una acción desinteresada y neutral, comprometida solamente con la capacitación del profesorado y el bienestar del alumnado. Las labores de los asesores se caracterizan por su servicio a intereses contradictorios en los que se entremezclan propósitos de mejora y de control por su dependencia de la administración educativa. Su rol es híbrido y fronterizo, la práctica del asesoramiento se mueve en un difícil equilibrio de posiciones.²⁸

Sin embargo, como señala Escudero (1993) cualquier proceso de asesoramiento escolar reclama la participación, negociación y construcción compartida, por lo que supone

²⁷Rodríguez Romero, M. (2001) “Asesoramiento en educación. Identidad y constitución de una práctica controvertida”, en Segovia, Jesús (Coord.) Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución. Barcelona, Octaedro.

²⁸Ibidem.

trabajar con las escuelas, más que intervenir en ellas, lo que implica un trabajo de interacción entre profesionales.²⁹

Para Murillo (2000) el asesoramiento constituye un proceso interactivo de colaboración con los centros educativos y/o profesorado que los conforman con la finalidad de prevenir posibles problemas, participar, ayudar en su solución y cooperar en la mejora educativa.³⁰

Se trata de un proceso en dirección de ida y vuelta, encaminado a dar y recibir ayuda movilizándolo recursos internos y externos con objeto de resolver un problema, crear y sostener esfuerzos de cambio con fines de mejora.

Sánchez Moreno (1997) entiende el asesoramiento como un recurso de cambio y mejora escolar mediante el cual se brinda apoyo para que la escuela pueda elaborar su propio proyecto de cambio. Como consecuencia, el asesoramiento se plantea como un proceso de colaboración entre colegas con vistas a que todos los miembros analicen y adquieran una mejor comprensión de sus problemas y necesidades.

Desde esta perspectiva, el asesor no es la persona que soluciona demandas de otros sino más bien, junto con los otros procura encontrar respuestas consensuadas a las demandas que se producen.³¹

En nuestra opinión, el asesor acompañante debe poseer las competencias necesarias para intervenir oportuna y eficazmente en las prácticas de lectura y escritura, en las formas de movilizar las bibliotecas escolares y de aula así como dirimir las dificultades derivadas del cambio de métodos de enseñanza que producen rigidez e inercias que en buena medida se resisten a desaparecer.

La figura del asesor podría definirse como la de un facilitador, observador, mentor, acompañante que guía, orienta y ayuda a buscar soluciones y a agilizar los procesos de cambio y mejora educativa. Es alguien con influencia suficiente para promover cambios que produzcan mejoría; pero no debe ser el protagonista tampoco es responsable de las acciones ni determina los propósitos; es un facilitador del cambio a través del aprendizaje compartido que es algo personal y propiciado por agentes internos con responsabilidad en la propia escuela y en el desarrollo de la gestión de la misma.

²⁹Escudero, Juan M. (1993) “La gestión educativa ante la innovación y el cambio”, II Congreso Mundial Vasco, Narcea.

³⁰Murillo, P. (2000) Estrategias centradas en el asesoramiento para la innovación. Documento policopiado. p. 5

³¹Sánchez Moreno, M. (1997) “El proceso de asesoramiento”, en López, J. y Marcelo C. (Coord.) Asesoramiento curricular y organizativo en educación. Madrid; Ariel.

De donde se deduce que la principal preocupación es saber cómo aprenden las personas, ayudar al aprendizaje autodirigido, a la asesoría externa o al acompañamiento académico de los colectivos docentes por lo que no puede, de ninguna manera masificarse; la escuela requiere de un asesor que esté pendiente de los procesos multinivel para tener una oportuna y pertinente intervención.

Por esta razón, los proyectos de acompañamiento académico deben planearse a mediano y largo plazo para que los integrantes del colectivo docente puedan aprender nuevas formas de enfrentar sus problemas y necesidades.

El acompañamiento académico recupera de forma importante la labor artesanal del maestro, debido a que no existen metodologías o recetas escritas; cada escuela es un nuevo camino por abrir y su trayecto depende en gran medida de las habilidades del asesor y el contexto escolar para su determinación.³²

El trabajo de asesoría es una función nueva, en el que se intenta centrar la intervención en el colectivo. En este tenor, los diversos autores revisados plantean un conjunto de tareas que son propias del desempeño de los asesores:

Evaluar prácticas escolares, elaborar materiales, métodos y procedimientos; proponer nuevas prácticas y métodos educativos; establecer vínculos entre los centros; formar profesores; apoyar a los centros en sus dinámicas de cambio; seleccionar, planear y desarrollar nuevos programas y promover la capacidad de las escuelas para dirigir su propia mejora.

En síntesis la tarea del asesor acompañante consiste en promover, diseñar, diagnosticar, planificar, ayudar y evaluar el cambio educativo desde la escuela.

En este sentido el proceso de asesoramiento está directamente influido por la política educativa, por las características del sistema educativo, por el grado de autonomía de los centros escolares, por el profesionalismo y compromiso de los profesores y en general por su implicación en el contexto de la organización educativa.

Por ello los cambios, entendidos como construcciones sociales y culturales originados en el seno de las instituciones orientan la misión de los asesores en el contexto de las organizaciones educativas hacia el análisis, comprensión y revisión de estos procesos y buscan explicaciones contextualizadas de los mismos.

³²Sánchez Vera, Sergio D.(2006) “El acompañamiento académico a la escuela: Cimiento para la construcción de la función de asesoría”, en Historias de aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México, SEP/OEI pp. 202-203

Es en este sentido en el que se sostiene que son los colectivos escolares al apropiarse de los programas de formación, quienes han ido construyendo mejores condiciones para ésta y otras tareas esenciales en el proyecto educativo nacional.

Destacar la función del asesoramiento o acompañamiento resulta relevante para comprender su significado en el contexto de los propósitos planteados en el PNL, tema que se desarrollará en el siguiente capítulo.

1.7 La estrategia de acompañamiento escolar del Programa Nacional de Lectura para la instalación y desarrollo de las bibliotecas escolar y de aula.

La estrategia de acompañamiento escolar, es una acción promovida por la federación a través de las Coordinaciones Estatales del PNL, integradas por cuerpos de asesores técnicos voluntarios adscritos a las mesas técnicas, zonas, sectores y Centros de Maestros en cada entidad federativa.

La autoridad federal participa a través de la Dirección de Bibliotecas y Promoción de la Lectura dependiente de la Dirección General e Materiales Educativos (DGME), dando apoyo formativo a los equipos técnicos estatales y transfiriendo recursos financieros normados por las Reglas de Operación del Programa, como se describió en el apartado 1.5

De acuerdo con el *Manual del Asesor Acompañante*, el acompañamiento es una estrategia de asesoría e intervención que tiene como propósito proporcionar y consolidar formas de gestión y desarrollo pedagógico que promuevan la labor de formación de lectores y escritores mediante la instalación de bibliotecas escolares. Así el acompañamiento apoya el trabajo escolar y contribuye a que la escuela se convierta en un espacio de libre uso y circulación de la palabra y de las ideas, en donde la gestión escolar promueve el acceso, uso permanente y producción de todo tipo de material escrito.³³

Parte de la premisa de que el acompañamiento constituye una tarea de acercamiento y observación a la comunidad escolar y no de enjuiciamiento con objeto de destacar las fortalezas, potenciar las soluciones y ayudar a construir miradas propias; aprender de ella y ayudarlos a aprender entre ellos, para generar propuestas en colectivo, con objeto

³³ Manual del Asesor Acompañante. Estrategia Nacional de Acompañamiento a las escuelas públicas para la instalación y uso de bibliotecas escolares (2007), México, SEP. Cap. 2 pp. 21-33

de abrir espacios para el desarrollo y la comunicación permanentes. Razón por la que, la capacidad de escuchar, dialogar, observar y hacer de la lectura y la escritura un placer para aprender y enseñar, son características fundamentales en esta labor.

En este orden, las habilidades que el *Manual* plantea como deseables en la figura del asesor acompañante son:

- Reconocer la importancia de la presencia y uso de los libros y la escritura en el aula,
- Incorporar como objetos de interacción oral y escrita los hechos de la práctica cotidiana
- Promover la construcción de aprendizajes colectivos³⁴

Esta estrategia didáctica se diseñó desde el año 2003, y pretende sensibilizar a los maestros en la incorporación natural y efectiva de libros distintos de los de texto al proyecto escolar, a las prácticas y tareas cotidianas del aula articulando su uso a los objetivos de la clase.

Se trata de una intervención directa, de una asesoría técnico-pedagógica a los centros escolares, con objeto de apoyar a la comunidad educativa que voluntariamente lo solicite en la instalación del modelo pedagógico innovador.

De acuerdo con Reimers (2006) hasta el año 2006 recibían acompañamiento 2120 preescolares; 4059 escuelas primarias; 2271 secundarias y 219 escuelas de educación especial en todo el país, las cuales muestran distintos grados de avance y constituyen una muestra de los cambios en las prácticas de lectura en aulas y escuelas mediante la posibilidad de circular los acervos entre alumnos, maestros y padres de familia; la factibilidad de instalar la biblioteca escolar y de tener un responsable; la atención de los asesores a las necesidades particulares del colectivo y la formación de los asesores técnico-pedagógicos en el área de gestión escolar para lograr una integración más efectiva del modelo pedagógico.³⁵

Garantizar la disposición y acceso de los acervos en función de los intereses y necesidades de la comunidad es una tarea compartida y que en mucho depende de las formas de gestión escolar.³⁶

Cabe destacar que esta cobertura es producto de la conformación de una red nacional de acompañamiento entre los asesores de los estados de la República Mexicana para

³⁴Ibidem.

³⁵Reimers, Fernando Op. Cit. P. 224

³⁶Manual del Asesor Acompañante, Op. Cit. Cap. 2 pp.19-33

intercambiar de manera virtual y presencial, experiencias y reflexiones. Por ello el desarrollo de este sistema, ha promovido la organización de cursos, talleres, conferencias, círculos de lectura, festivales y congresos, puesto que la estrategia implica trayectos formativos especializados en los temas del lenguaje y las bibliotecas además de la circulación de materiales diversos a través de la red.

Podemos inferir, que la argumentación teórica en torno al deber ser del acompañamiento escolar es congruente con el planteamiento expuesto en la estrategia del Programa Nacional de Lectura, sin embargo lo que sucede en los hechos es producto de una multitud de factores, entre los que destaca el diseño y la implementación, aspectos que analizaremos en el siguiente capítulo.

Capítulo II: La implementación: Una fase en la hechura de las políticas públicas.

2.1 Importancia y conceptualización de la implementación.

Los cambios que ha experimentado el proceso de las políticas públicas en los últimos años tiene que ver con el desplazamiento de su objeto de estudio, que pasó de exagerar la importancia de la fases de definición de los problemas sociales y la formulación de los programas de intervención (toma de decisiones) en la década de los sesenta, a centrarse en los años setenta y ochenta en la etapa de la implementación, que rescató las cuestiones organizacionales y administrativas, aunque dada la complejidad de los problemas y el fracaso de los programas gubernamentales, se consideró importante incursionar en el campo de estudio de la evaluación.

El redimensionamiento del Estado y la reivindicación del *policy management* fueron en los años ochenta, la alternativa para lograr que las políticas fueran eficaces y eficientes a través de una dirección y gestión pública inteligentes. Este fenómeno se manifestó en el incremento de los estudios de la implementación como proceso y como resultado (*outputs and outcomes*), lo que contribuyó al desarrollo de estudios de evaluación profundamente influenciados por los enfoques gerencialistas del sector privado.

La hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se debe llevar a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, en contextos y niveles de gobierno diversos que requieren un sistema operativo y organizativo a través de redes³⁷, dentro y en torno al sector público totalmente interdependiente³⁸.

La nueva gestión pública, caracterizada por su énfasis en los resultados y el uso de instrumentos de evaluación con metas, indicadores y resultados no puede resolver los múltiples y diversos problemas de definición y ejecución de las políticas públicas.

De ahí que la doble dimensión de la gestión pública: técnica y política sea revalorada y entendida como una síntesis necesaria en la viabilidad y factibilidad de la intervención estatal.

De acuerdo con Roth (2002) la implementación de las políticas públicas no es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de simple

³⁷Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Estudio Introdutorio”, en La Gestión Pública. Su situación actual, Barry Bozeman (Coord.). p. 22

³⁸Peters Guy y Vincent Wright (2001), “Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo”, en Nuevo Manual de Ciencia Política, Robert Godinn, España: Istmo. Tomo II, p. 919

ejecución. Sostiene que esta etapa es fundamental porque es ahí dónde la política pasa del discurso a los hechos. Por lo que la implementación de las políticas es la continuación de la lucha política con medios y escenarios diferentes. Es la determinante decisiva del resultado de una decisión.

Este mismo autor cita a Meny Thoening, para definir a la implementación como “ a fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos.”³⁹

El estudio de la implementación entonces, da cuenta de la operación, la instrumentación o la ejecución de las políticas o programas de gobierno en la práctica. Sus objetos de estudio se orientan a conocer cómo se desenvuelve, cómo se altera la estructura organizacional, quién o quienes la promueven, cómo se comportan los responsables de su operación, cómo varía a través del tiempo, etc.

Razón por la que Jenkins (1978) señala que el estudio de la implementación es el estudio del cambio y el estudio de la microestructura de la vida política, el cómo funcionan las organizaciones e interactúan entre sí y qué las motiva a actuar de una u otra manera.⁴⁰ Todo esto explica el por qué la medición de la implementación resulta un asunto complejo.

Es en este contexto en el que circunscribimos la importancia del estudio de la implementación, fase en la que se materializa el discurso; en la que el deber ser baja al plano del ser real, cotidiano y objetivado en el contexto institucional de la escuela, el salón de clases y se realiza la interacción de actores: supervisor-director; director-maestros; maestros-alumnos; maestros-padres de familia, etc.

En el caso concreto de esta investigación la implementación del PNL y en concreto de la estrategia de acompañamiento escolar, se entenderá como resultado de la interacción de varios factores: del nivel de organización de la escuela, de la prioridad que las escuelas otorguen en su proyecto escolar, al desarrollo de las competencias lectoras (que en el caso de estudio es una prioridad, en virtud de que se trata de uno de los objetivos centrales del currículum de la educación primaria); de la formación de los profesores y de sus competencias pedagógicas, para integrar a su práctica, oportunidades para que los niños utilicen de manera diversa, los acervos bibliográficos a su alcance en el aula.

³⁹Roth Deubel, Andre-Noël (2002) Políticas Públicas. Formulación, Implementación y evaluación. Colombia, Ediciones Aurora, pp. 17-19

⁴⁰Martínez Bordón, Argelia (2006) Guía de la materia El Ciclo de la Políticas Públicas: perspectivas en Implementación y Evaluación. Primera Parte: La implementación. Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO, p. 2

2.2 Perspectiva cíclica de la implementación.

El paradigma del ciclo de vida de las políticas públicas, según May y Wildavsky (1977)⁴¹ insistiendo en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, se divide en los siguientes momentos: formación-fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Para Knoepfel⁴² el “ciclo” de las políticas públicas, manifiesta un continuo devenir, por lo que debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido.

El estudio como dispositivo analítico de cada uno de estos momentos, segmentó el proceso ocasionando tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares, contra la intención original de entender a la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias.

Sin embargo, esta división promovió perspectivas teóricas y disciplinarias especializadas y factores de análisis muy interesantes que generaron un conocimiento a profundidad de las restricciones que pesan en la andadura de una política y de las razones de su orientación y dinámica. No obstante que aislar los componentes integrantes del proceso de toda política no ayuda a una buena traza, decisión y operación de la misma.

La riqueza del proceso de las políticas públicas en el contexto del paradigma cíclico, tiene que ver con las decisiones-acciones o no decisiones-acciones de actores públicos a fin de que un problema colectivo pueda resolverse a través de un esfuerzo público.

Estas decisiones-acciones suponen fines que se persiguen y medios para alcanzarlos; el fin es la atención, el reconocimiento y solución de problemas públicos y los medios: el diálogo, la comunicación entre diversos actores sociales; la identificación y la definición de los sujetos de intervención pública; las acciones en materia legislativa y su aplicación concreta en programas de intervención sectorial del gobierno, como actor político-administrativo; la naturaleza obligatoria de las decisiones-acciones vía convencional o contractual.

2.3 “De arriba hacia abajo”: Un enfoque de implementación.

⁴¹Citado por Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) “Estudio Introductorio” en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública Vol. 3; México, Miguel Ángel Porrúa, p. 15Op.cit. p. 15-16

⁴²Knoepfel, Meter; Larrue, Corinne y Varone, Frederic (2003), Cap. 2 Las políticas públicas en Análisis y conducción de las Políticas Públicas. Institut D’Hautes Etudes en Administration Publique. p.25

De acuerdo con Justa Ezpeleta (2004)⁴³ el aporte de los estudios sobre implementación y la evidencia sobre los erráticos caminos del cambio políticamente inducido que sigue la perspectiva “*top-down*” o “de arriba hacia abajo” y las condiciones que ofrecen las estructuras escolares para dar cauce a propuestas innovadoras –como es el caso de la estrategia de acompañamiento escolar- y alentar su apropiación, constituye un tema que, en el caso del Programa Nacional de Lectura, resulta muy ilustrativo.

Ya que el Programa como parte de las reformas educativas iniciadas desde los años noventa, es una política gubernamental porque parte de una política o decisión del gobierno central, cuyo propósito es relacionar la consistencia de las acciones implementadas por los funcionarios responsables con el logro de los objetivos. Es un asunto de mando y control, donde la jerarquía es sustantiva. Es una política con una definición clara de sus metas u objetivos con fundamentos teórico-causales; con una estructura legal, con funcionarios, con apoyo de grupos de interés y de instituciones que pueden debilitar el apoyo político o la teoría causal.⁴⁴

Es resistente a aceptar la crítica al control programado y jerárquico; de ahí que los representantes de este enfoque insistan en que el comportamiento de los burócratas de bajo rango y de los grupos objetivo se mantenga dentro de límites aceptables a través del tiempo, si se cumplen las condiciones señaladas.

Es racionalista, prescriptivo y excluyente del comportamiento humano, promueve mandamientos y controles que minimizan el conflicto y la desviación de metas establecidas, con la idea de que cada política pública es una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas.

Reconoce que el conflicto y la consolidación de acuerdos tienen lugar durante la implementación y que el conflicto es una disfunción que requiere solución.

Como se observa, la disposición de recursos; la secuencia de órdenes; la comunicación efectiva, la jerarquía y el control de individuos y organizaciones participantes en el desempeño de la política o programa constituyen para este enfoque los temas centrales de estudio.⁴⁵

Entre las principales fortalezas del enfoque *top-down*, destacan:

⁴³Ezpeleta Moyano, J. (2004) “Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación” en Revista Mexicana de Investigación Educativa, abril-junio Vol. 9 Num. 21 pp.415 y ss.

⁴⁴Sabatier, P. (1986) Op. Cit.

⁴⁵Todas las características y elementos han sido retomados en forma resumida del texto de Sabatier, P. (1986) ya citado.

La importancia que se da a la estructura legal, al diseño institucional del proceso de implementación, lo que le reporta legitimidad, autoridad de veto y sustento teórico. Las condiciones para una implementación efectiva son factores y estrategias de las variaciones en los resultados de los programas a través del tiempo. La noción de la implementación como un proceso de aprendizaje de ensayo y error. Evaluación de los objetivos legales en combinación con un periodo de efectividad más prolongado, influyó en una valoración menos pesimista del rendimiento gubernamental.

Algunas de las debilidades sustantivas del enfoque de “arriba hacia abajo” son que al partir de la perspectiva de los forjadores de decisiones políticas, ignoran las iniciativas de otros actores y de otros subsistemas. Separan la formulación de la implementación de políticas; generan una larga cadena secuencial de relaciones causa y efecto que puede provocar una pobre calidad tanto en el diseño como en la ejecución.⁴⁶ Hacen un rígido énfasis en la definición de los objetivos de las políticas para una implementación efectiva.

Es de difícil aplicación a políticas y/o programas donde intervengan una diversidad de agencias gubernamentales y actores; parten de la condición de que exista una sola unidad instrumentadora que no necesite de otras para lograr su objetivo y si las necesita que sean mínimas, razón por la que también se requiere una perfecta comunicación y coordinación entre los distintos elementos (humanos y materiales) implicados en el programa a instrumentar. Subestiman las estrategias y el aprendizaje de actores que podrían ser cruciales para un modelo más dinámico y carecen de herramientas metodológico-conceptuales para el estudio de los cambios en políticas de periodos de una década o más. Justo porque su preocupación no se centra en el papel de los actores ni en su interacción.

Estas limitaciones pueden constituir, en parte, una de las causas que expliquen por qué la estrategia de acompañamiento escolar del PNL no ha bajado a todas las escuelas primarias.

En este orden, se ha recuperado este enfoque porque es el que refleja las características de la implementación del PNL.

Ezpeleta, también nos señala que las innovaciones han tendido a tratarse como procesos eminentemente técnico-pedagógicos; sin embargo, su definición técnica, está muy lejos de resolver las condiciones suficientes para propiciar su integración a las escuelas. Las

⁴⁶Gunn, A. Lewis (1978) ¿“Por qué es la implementación tan difícil”?, Servicios Administrativos Departamentales, Boletín O & M, Vol. 33 Num. 33

innovaciones son inseparables de los contextos y procesos institucionales, por lo que su construcción es política; tan política como las orientaciones y decisiones de gobierno que les dan origen; las formas de la administración que sustenta la gestión de las escuelas, así como el gobierno y la administración de éstas, que forman parte de su cultura, sus prácticas y su hacer cotidianos.

“Desde que una innovación es formulada hasta que llega a las escuelas, su circulación por distintos actores y sectores del sistema, inevitablemente la transforma. Pero su llegada a la escuela no es un paso más en esa cadena, porque allí cambia la naturaleza de ese objeto. Si hasta ese momento el objeto de innovación tuvo una existencia teórica en el discurso de especialistas y técnicos, en la escuela los maestros son quienes asumen su proyección práctica. (...) ellos deben actuar y construir los cambios en su propia práctica en un contexto específico que es el de su trabajo. En esta referencia a su realidad inmediata es (...) en donde ellos encuentran la expresión objetiva de las condiciones que el sistema educativo ofrece para movilizar los cambios que propone. Desde ahí harán su estimación de factibilidad, calibrarán su compromiso y alimentarán su credibilidad o escepticismo hacia las convocatorias que reciben.”⁴⁷

Es en este orden, en el que estudiosos del cambio educativo afirman que la innovación en las prácticas docentes tiene mayor posibilidad de éxito y arraigo cuando ha surgido de las propias escuelas que cuando se trata de un cambio decretado o inducido, -como son las reformas al sistema educativo de los años noventa-, porque es en este caso en el que encuentra sistemáticamente la tendencia a resistencias por parte de los actores y de la propia estructura escolar.

Esta idea también puso en entredicho el clásico supuesto de la relación lineal entre la formulación normativa de los cambios y la “ejecución” por parte de los agentes encargados de prestar los servicios.⁴⁸

Este planteamiento se constató en la investigación de campo que se llevó a cabo ya que, aunque en todas las escuelas se desconocía el Programa Nacional de Lectura formalmente y una de sus estrategias más importantes, se verificó que en los proyectos escolares, el desarrollo de las habilidades comunicativas es un aspecto central que se promueve a través de distintas estrategias, acciones y grado de compromiso de parte de los colectivos escolares.

⁴⁷Ezpeleta Moyano, J. (2004) Op. Cit. pp. 406-407

⁴⁸Aguilar Villanueva, Luis (1992) La implementación de las políticas. México, Ed. Miguel Angel Porrúa.

Continuando con el planteamiento de Ezpeleta, sobre la perspectiva de la construcción política de la innovación, nos dice que ésta radica en la identificación del contexto institucional de la práctica docente como un asunto tan propio de la innovación como su original definición técnica; por lo que atender a la circulación de los procesos pedagógicos y no pedagógicos de la vida escolar, permitirá hacer visibles las condiciones institucionales activas en la producción de la enseñanza y aportará los elementos para afinar los procesos de implementación.⁴⁹

En este orden de ideas, las múltiples demandas a las escuelas y sus maestros se ubican en el orden cognitivo, lo cual ha implicado cambios radicales en las concepciones y prácticas de los maestros, ya que de la enseñanza centrada en la transmisión de información y conocimientos se propuso transitar a un enfoque que promueve la producción de conocimientos, la formación de valores y el desarrollo de competencias básicas, para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.⁵⁰

La propuesta es coherente con el cambio de perspectiva sobre el tipo de sujetos que se quiere formar pero ha implicado la construcción de nuevas formas de trabajo en el aula, lo que requiere tiempo y apoyos institucionales congruentes con el contexto laboral (horario de la jornada, salarios, formas de actualización, etc.).

Desde mi particular opinión, el acompañamiento constituye una innovación que esta ligada a la gestión escolar y a cada uno de los ámbitos que involucra: el político, el administrativo y el pedagógico.

Más aún, la innovación es un fenómeno de la gestión escolar porque la innovación tiene pretensiones de transformación en un sentido de mejora.

Escudero (1993), plantea que la organización escolar y el cambio educativo representan dos ámbitos relacionados, estratégicamente planificados que en suma, representan la articulación de la política educativa de un país con las prácticas escolares y educativas que ocurren en las aulas. Este autor, analiza los vínculos entre la innovación educativa y la organización escolar y plantea características que aproximan a la innovación educativa como fenómeno de los centros; dice que es un proceso de definición, construcción y participación social; es un proceso de capacitación y potenciación institucional, por lo que innovar en educación requiere articular debidamente una serie

⁴⁹Ezpeleta Moyano, J. Op. Cit.

⁵⁰Bonilla Pedroza, R. et.al. (2006) “La formación docente desde la escuela. Una nueva propuesta de gestión escolar en el Distrito Federal”, en Historias de aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México, SEP-OEI. p. 159

de procesos y establecer con cuidado una estructura de diversos roles complementarios.⁵¹

Se ha estudiado que la apropiación de nuevas concepciones junto con la construcción de nuevas prácticas es un proceso difícil y lento pero posible a partir de su funcionalidad práctica, por lo que su credibilidad por parte de los maestros, constituye un elemento crucial para su implementación.

Sin embargo, las políticas de “de arriba hacia abajo” aplicadas a las escuelas son clasificadas como de origen externo y producto de una propuesta formulada “por defecto” desde el centro, lo que advierte sobre la lejanía de los maestros en la definición de orientaciones que tienen incidencia directa en su quehacer cotidiano.

Se afirma que este enfoque de implementación, propio de la tradición de nuestras administraciones, no ha sido una fase de aprendizaje, porque no ha promovido la retroalimentación de los procesos que intenta desatar. Además de su radicalidad y urgencia tanto en la operación como en la búsqueda de resultados; la rigidez de plazos y estructuras y la burocratización de sus procesos, lo que ha agudizado es el escepticismo hacia este tipo de propuestas de mejora escolar.

Inducir cambios en las prácticas escolares compromete un complejo muy diverso de factores de la configuración cultural escolar por lo que, el sentido de las innovaciones en los organismos escolares tendrá que considerar el momento de la implementación, como parte de su mismo proceso, los aspectos organizativos, normativos, culturales y laborales que condicionarán su apropiación.⁵²

2.4 El estudio de casos: Una perspectiva metodológica con alcances y limitaciones.

El estudio teórico de la implementación de la estrategia de acompañamiento escolar del Programa Nacional de Lectura, nos invitó a conocer su desarrollo práctico en las escuelas, razón por la que se consideró en primera instancia, una muestra intencional como se explica ampliamente en el siguiente inciso, a partir de los puntajes de la prueba ENLACE 2007 y de indicadores de gestión.

Juzgamos el estudio de casos, como la estrategia didáctica para conocer, analizar y reflexionar sobre los efectos del acompañamiento escolar en la formación de lectores;

⁵¹Escudero, Juan M. (1993) “La gestión educativa ante la innovación y el cambio”, II Congreso Mundial Vasco, Narcea.

⁵²Ezpeleta, J. Op. Cit. p. 420

dónde la variable causa-independiente es el acompañamiento y la variable efecto-dependiente es la formación de lectores avanzados.

El estudio de casos, tiene como principal ventaja elucidar los mecanismos que conectan una variable independiente con una variable dependiente a partir de una sola unidad de análisis (la escuela) que es la unidad básica de la investigación a través del tiempo, prestando especial atención a la variación. Los casos fueron elegidos por sus características de particularidad.

Braslavsky y Acosta (2006) señalan que el estudio de casos constituye una estrategia transversal que tiene por finalidad la consideración de un problema determinado que puede ser abordado de manera directa. Es útil como disparador y promotor de la reflexión desde la acción y su principal desventaja es no poder extrapolar inferencias generales.⁵³

Como investigar significa extraer inferencias a partir de información relacionada con un problema que nos preocupa y de una teoría relacionada con el mismo, del caso de estudio, extrajimos inferencias del marco teórico y de las observaciones e instrumentos de campo aplicados en escuelas de la Delegación Coyoacán del D. F., razón por la que es un estudio cualitativo, descriptivo y explicativo no probabilístico, que indaga sobre los efectos de la estrategia señalada en la formación de lectores avanzados; por lo que, como ya se mencionó, no permite la extrapolación de inferencias a nivel general pero sí la percepción de este Programa en una jurisdicción determinada.

Se pretende el planteamiento de inferencias explicativas, porque nos proponemos conocer los efectos causales a partir de los datos observados.

Tras una pregunta explicativa, existe implícita o explícitamente un pensamiento contrafáctico: por qué la estrategia de acompañamiento escolar en escuelas primarias del D.F. no ha sido aplicada? Por qué la estrategia en el Estado de Veracruz ha tenido otros efectos? o qué condiciones o circunstancias políticas han influido en uno y otro caso?

En términos generales, podemos afirmar que se trata de un estudio mixto porque utiliza el enfoque cualitativo para explicar un fenómeno que aparentemente es muy simple, como lo es la enseñanza de la lectura y su impacto en la formación de personas

⁵³Braslavsky, C. y Acosta, F. (2006) “La formación en competencias para la gestión de la política educativa: un desafío para educación superior en América Latina”. REICE. Año/vol. 4, numero 2e.

autónomas, tema en realidad complejo y que requiere de la descripción, explicación y observación para su comprensión.

También es cuantitativo porque se apoyó en la aplicación de instrumentos para la recolección y análisis de datos necesarios para contestar a las preguntas que guiaron el desarrollo de la investigación, aunque se abordó una muestra muy pequeña, no representativa del universo escolar en la delegación respectiva.

2.5 De la selección de la muestra para el estudio de caso y los instrumentos utilizados.

Con objeto de conocer cómo está operando el Programa Nacional de Lectura y particularmente, cómo han gestionado las escuelas la estrategia de acompañamiento escolar, se seleccionó una muestra que fue útil para indagar sobre el proceso que ha seguido la instrumentación del Programa y que sirve como sustento para responder al cuestionamiento de la hipótesis original de la investigación.

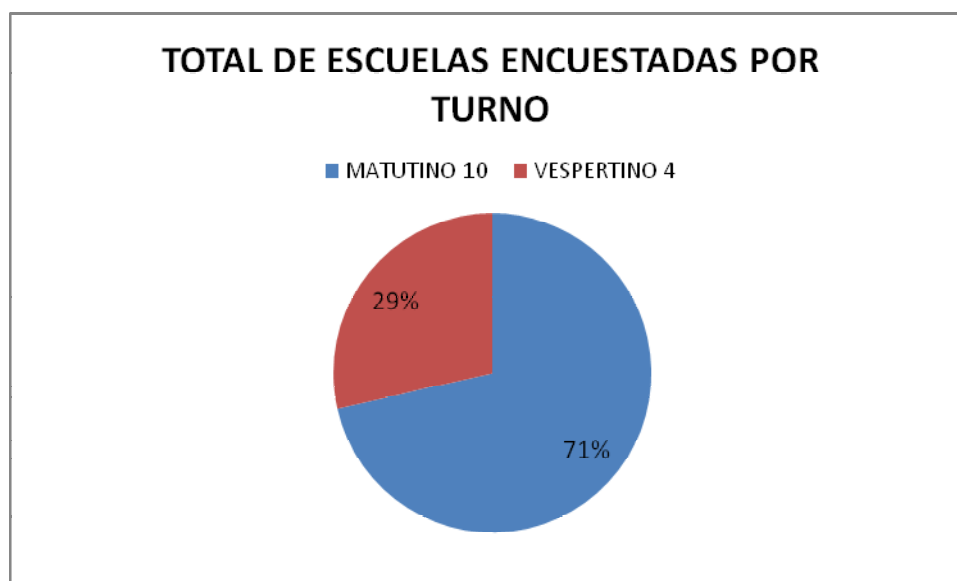
Se eligieron escuelas primarias que de acuerdo con los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares 2007 (ENLACE), obtuvieron los puntajes más altos y más bajos en la Delegación Coyoacán, en virtud de que esta prueba mide el desempeño de los conocimientos adquiridos por los estudiantes de los últimos tres grados de primaria, en las asignaturas de español y matemáticas.

Para efectos de este trabajo, sólo se consideraron los resultados obtenidos en el área de español de los 5 y 6 grados, que incorpora aspectos sobre el uso de la gramática, la comprensión lectora y el desarrollo de habilidades escritas.

Otro aspecto que se consideró en la elección de las escuelas, fue la identificación de indicadores de gestión en relación a su perfil general, como son: matrícula, características de la planta docente e infraestructura; con objeto de descubrir si estos indicadores más la estrategia de acompañamiento habían influido en los resultados y de ahí realizar el estudio comparado.

De un total de 119 escuelas primarias generales, que participaron en la prueba ENLACE 2007, en la delegación mencionada, se seleccionaron 20 de las cuales se obtuvo autorización, por parte de la Subdirección Técnica de la Coordinación Sectorial de Educación Primaria de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, de estudiar 19. De éstas, en 5 hubo múltiples reservas de parte de los directivos

y de los propios supervisores de colaborar en la investigación por lo que el número total se redujo a 14.⁵⁴



De las 14 escuelas participantes, todas ubicadas en la Delegación Coyoacán del D. F., 10 pertenecen al turno matutino y 4 al vespertino; 2 se encuentran ubicadas en la Colonia San Francisco Culhuacán y 1 en la Colonia Copilco El Alto; 1 en la Colonia Unidad Habitacional CTM Culhuacán, mismas fueron encuestadas en los dos turnos; 2 en la Colonia Avante; 1 en la Colonia del Carmen Coyoacán; 1 en la Colonia Parque San Andrés, 1 en la Colonia Espartaco y 1 en la Colonia Santa Ursula Coapa.⁵⁵

El nivel socioeconómico del conjunto de escuelas encuestadas es medio bajo.

Del total de las escuelas participaron los 14 directores y 60 profesores, 27 de 5 grado y 29 de 6 grado, más cuatro profesores de los otros grados (1° a 4°) por así solicitarlo el director de un plantel que solo cuenta con un grupo por grado.

En relación con las características generales de infraestructura, se trata de inmuebles escolares con más de 45 años de servicio en promedio, por lo que reflejan una inmensa necesidad de mantenimiento diverso.

⁵⁴Todos los cuadros incluidos en este apartado y en el siguiente capítulo fueron elaborados a partir de la información obtenida en la investigación de campo.

⁵⁵Se anexa relación de escuelas visitadas con direcciones.

CARACTERISTICAS FISICAS DE LAS ESCUELAS			
No.	NOMBRE DE LA ESCUELA	ANTIGÜEDAD DEL PLANTEL (Años)	CARECTERISTICAS FISICAS DE LAS ESCUELAS
1	CANDIDO JARAMILLO	35	14 AULAS; 2 PATIOS; ÁREA ADMINISTRATIVA; 3 SANITARIOS
2	CANDIDO JARAMILLO		
3	DR. FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ	38	20 AULAS; BIBLIOTECA ESCOLAR; SALA USOS MÚLTIPLES; 2 PATIOS; 3 SANITARIOS; AREA ADMINISTRATIVA; SALA USOS MÚLTIPLES; 3 BODEGAS
4	DR. FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ	38	
5	JESUS SILVA H.	27	17 AULAS;ÁREA ADMINISTRATIVA; 2 SANITARIOS; SALA USOS MULTIPLES Y AREAS VERDES
6	PROTASIO TAGLE	100	15 AULAS; 6 SANITARIOS; 2 PATIOS; ÁREA ADMINISTRATIVA
7	SAUL CARASSO	56	8 AULAS; 2 SANITARIOS;1 SALA; BIBLIOTECA ESCOLAR; 1 PATIO; ÁREA ADMINISTRATIVA
8	VALENTIN ZAMORA OROZCO	35	14 AULAS; BIBLIOTECA ESCOLAR; 2 PATIOS; ÁREA ADMINISTRATIVA; SANITARIOS
9	ESPARTACO	25	14 AULAS; 1 PATIO; ÁREA ADMINISTRATIVA; 2 SANITARIOS
10	REPUBLICA DE CHECOSLOVAQUIA	40	12 AULAS; 2 SANITARIOS; BIBLIOTECA ESCOLAR; SALA DE USOS MÚLTIPLES; ÁREA ADMINISTRATIVA
11	ANTON SEMIONOVICH MAKARENKO	23	15 AULAS; 3 SANITARIOS; 2 PATIOS; ÁREA ADMINISTRATIVA
12	XAVIER MEJIA	45	15 AULAS; BIBLIOTECA ESCOLAR; ÁREA ADMNISTRATIVA; 2 PATIOS; 4 SANITARIOS; 2 BODEGAS
13	EJERCITO NACIONAL	40	12 AULAS; 2 SANITARIOS; BIBLIOTECA ESCOLAR; ÁREA ADMINISTRATIVA
14	EJERCITO NACIONAL	40	

Son escuelas que albergan una matrícula en promedio mayor a 350 alumnos en el turno matutino y menos de 100 en el vespertino.

El número de grupos en la mayoría de las escuelas varía entre dos y tres por grado en el turno matutino, excepto el caso de una escuela, que solo cuenta con un grupo por grado y las del turno vespertino, de las cuales dos cuentan con solo un grupo por grado y otra

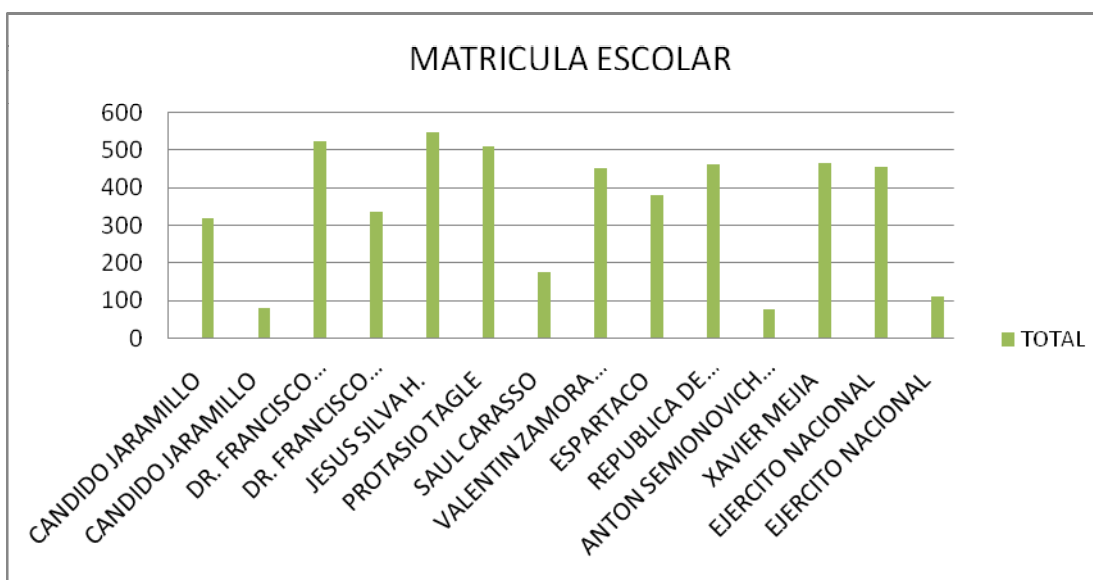
escuela que solo tiene un grupo a partir del tercer grado y otra con las características de las matutinas.

El número de alumnos repetidores en todos los grados es en promedio entre 5 y 12.

El número de niños y niñas en general es muy similar, tendiendo discretamente a ser mayor en el caso de las niñas.

La planta de profesores frente a grupo en promedio en el turno matutino, oscila entre 18 y 20 en una plantilla total de entre 25 y 28 trabajadores incluyendo intendentes, conserjes, administrativos y asesores técnico pedagógicos.

Excepto en el caso de 3 de las 4 escuelas del turno vespertino y una del turno matutino, en las que el número de profesores no rebasó una decena porque, como ya se señaló, son escuelas en las que sólo hay un grupo por grado.



La gran mayoría de los profesores son de base y tienen una antigüedad que supera los diez años de servicios en promedio. Igualmente, la mayoría de ellos cuenta con estudios de Normal Básica siguiendo los pasantes de una licenciatura y en menor número los que ya son licenciados y los que tienen posgrado. Excepto en una de las escuelas del turno vespertino, en la que el 50% de población docente tiene menos de 5 años de antigüedad y solo seis maestros de un total de 25, tiene más de 10 años de antigüedad en el servicio. El número de profesores por plantel que participa en el Programa de Carrera Magisterial en promedio, oscila entre 4 y 5 en el turno matutino, situación que varía en las escuelas del turno vespertino, en las que este número desciende a uno o máximo dos profesores.

El número de aulas es de 14 en promedio, en todas las escuelas se cuenta con un sanitario para niñas y otro para los niños y dos más para la planta docente; menos de la mitad de escuelas cuentan con sala de cómputo y de usos múltiples; en todas existe un espacio destinado a la realización de actividades físicas y a las tareas administrativas que en general es reducido y con mobiliario escaso.

Se aplicaron dos tipos de cuestionarios, uno dirigido a los directores y otro a los profesores de los grupos de 5 y 6 grados, excepto en una escuela. Previamente se realizó una entrevista a varios directores y a dos supervisores con objeto de conocer las características generales de funcionamiento de las escuelas.

El contenido de las preguntas de los cuestionarios, se orientó a conocer la forma cómo se está llevando a cabo la instrumentación del PNL; el fondo y la forma, cómo los colectivos escolares han ido haciendo suyos los objetivos del Programa a través de la gestión de una serie de acciones señaladas en el mismo, haciendo énfasis en la estrategia de acompañamiento escolar.

La encuesta aplicada a los directores los cuestiona en torno a su conocimiento sobre la política pública y sobre la estrategia de acompañamiento escolar; las acciones de seguimiento, la importancia otorgada al desarrollo de las habilidades comunicativas y las características del acompañamiento o apoyo técnico- pedagógico recibido.

Asimismo, indaga cómo los directores involucran a los profesores en este programa de promoción a la lectura y la escritura; qué importancia otorgan a las bibliotecas escolar y de aula, como instrumentos para la formación lectora y las características y composición del colectivo y de la infraestructura escolar disponible.

En relación al cuestionario aplicado a los profesores su objetivo se orientó a conocer su opinión sobre la forma de operación del programa y de la estrategia en su escuela y en su aula, las acciones emprendidas, con objeto de valorar sus efectos sobre el desempeño lector entre los niños y con ello poder validar la hipótesis de la investigación:

Las escasas competencias lectoras en los niños de educación primaria están asociadas con la ausencia de estrategias de intervención innovadoras, como el acompañamiento escolar que promueve modalidades y finalidades distintas de la lectura en la escuela.

La utilización de indicadores de gestión al inicio de la investigación fue útil para que la selección de las escuelas fuera más o menos similar y ello permitiera la pertinencia de la aplicación del enfoque comparativo *most similar* entre un conjunto de escuelas con alto y bajo puntaje; con y sin acompañamiento y ello nos llevara a la construcción de inferencias válidas para un conjunto similar más amplio, sin pretender extrapolar

resultados a la generalidad, dado que la muestra apenas representa poco más de un 10% del total de escuelas primarias en la jurisdicción señalada.

De las 14 escuelas, se eligieron 10, 5 con los grupos de 5° y 6° con los puntajes más altos en español y 5 más con los resultados más bajos en los mismos grados.

Así, de acuerdo con este criterio se aplicó una primera ronda de entrevistas a los directivos y a dos supervisores y después la encuesta a todos los directores y profesores⁵⁶ con objeto de verificar la utilidad de los indicadores y que la muestra se redujera solamente, a 4 escuelas representativas del conjunto, dos con los puntajes más altos y dos con los puntajes más bajos.

Como uno de los objetivos centrales es conocer los efectos de la gestión de la estrategia de acompañamiento, así como las prácticas y formas de reorganización que ha desencadenado en las escuelas primarias participantes en la delegación mencionada, el planteamiento de la hipótesis se transformó al verificar otra realidad en las escuelas.

Se evidenció que existen otras formas de desarrollar las habilidades comunicativas y que éstas tienen un papel central en el proyecto escolar de la mayoría de las escuelas evidencia ya constatada en el Informe Anual 2006 del INEE, en el que se sostiene que de acuerdo con información proporcionada por docentes de 4° y 5°, el 78% se encuentra en escuelas donde el proyecto escolar versa sobre la comprensión lectora; lo que se traduce en que 8 de cada 10 docentes a nivel nacional reporta como objetivo fundamental de su escuela, el desarrollo de una mejor comprensión lectora.

El proyecto escolar es un instrumento de planeación que define las acciones a realizar por los miembros de la comunidad escolar para alcanzar ciertos fines educativos. Tiene como fundamento un diagnóstico y el análisis de las problemáticas de enseñanza y aprendizaje detectadas así como la organización y el funcionamiento de la escuela lo que les permite identificar prioridades a atender.

Sin embargo, la causa que parece explicar la omisión de la estrategia de acompañamiento escolar se infirió de la situación de excepción que caracteriza al D. F. en materia de descentralización educativa y que lo mantiene en una situación de confrontación permanente con las políticas públicas promovidas por el gobierno federal.

Como complemento de la hipótesis anterior, se consideró pertinente conocer cómo ha sido la implementación del programa y los resultados obtenidos de la estrategia de

⁵⁶Se anexa relación de escuelas visitadas y encuesta-entrevista a directores y profesores.

acompañamiento en escuelas primarias en una entidad federativa a través del testimonio del responsable del PEL y ello permitiera el análisis comparado *most similar*.

Capítulo III Análisis empírico de la implementación de la estrategia de acompañamiento escolar del Programa Nacional de Lectura: El caso de escuelas primarias en la Delegación Coyoacán del Distrito Federal.

3.1 Análisis de los resultados.

Como se señaló con detalle en el primer capítulo, la instrumentación del Programa Nacional de Lectura inició en el año 2002 con el propósito de desarrollar competencias lectoras y comunicativas en niños y jóvenes de educación básica a nivel nacional a través de la distribución y circulación de acervos bibliográficos para las comunidades educativas y el apoyo a la formación e interacción de mediadores del libro y la lectura.

Sus líneas estratégicas para lograrlo se han planteado: el fortalecimiento de los currícula; de las bibliotecas y acervos escolares de aula y de centros de maestros; la formación y actualización del magisterio y la generación y difusión de información sobre la lectura.

Constituye una estrategia prescriptiva cómo lo analizamos en el capítulo II, porque su formulación, diseño e implementación están a cargo de las autoridades educativas del gobierno federal, lo que la identifica con el planteamiento de objetivos bien definidos a alcanzar, basados en una teoría válida, con una estructura de organización jerárquica, aunque supuestamente descentralizada en la que la coordinación y la comunicación son indispensables. Todas estas características se asocian al enfoque “de arriba hacia abajo” descritas por Sabatier y Gunn.

Se trata entonces, de una política que tiene un cariz “universalista” en el sentido de que: a) existen evidencias que confirman la entrega de las colecciones de la biblioteca de aula a todas las escuelas del país, estrategia cuya finalidad ha sido el fortalecimiento de bibliotecas y acervos, como vías de acceso a la lectura y la escritura y b) de acuerdo con la operación del Programa todas las entidades federativas para tener acceso a sus beneficios deben contar con una Coordinación Estatal; elaborar su Programa Estatal de Lectura (PEL); formar sus Comités de Selección; conformar una red de acompañamiento y asesoría de maestros en servicio y de educación normal.

De acuerdo con Cohen y Franco (2005) el universalismo ha sido parte del discurso tradicional de los gobiernos latinoamericanos y se concibe como el esfuerzo por generalizar una oferta homogénea abierta a todos, lo que contribuye a la integración

social y a la igualdad, pero esto no se logra, razón por la que se expresa que éstas políticas tienen un alto costo y un bajo impacto puesto que son excluyentes de aquellos que no pueden cubrir los gastos de transacción para beneficiarse de ellas.

En otras palabras, una oferta igual para todos resulta muy cara, ajustarla a los recursos disponibles disminuye la calidad, lo que deteriora el efecto del programa entre los beneficiarios o recorta la universalidad orientando los beneficios a un grupo más restringido, por lo que una oferta homogénea para atender situaciones heterogéneas solo puede conducir a sostener las diferencias.⁵⁷

En este contexto, estos mismos autores⁵⁸ afirman que el universalismo debe reinterpretarse como la orientación a respetar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, brindándoles igualdad de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades lo que exige considerar que la situación en que se encuentran suele ser heterogénea. La única manera de igualar pasa por tener en cuenta dichas diferencias para compensarlas mediante proyectos adecuados.

Desde esta perspectiva, un interesante, crítico y muy elaborado informe realizado por académicos y responsables de la administración educativa del país el año 2006⁵⁹ sostiene que la implementación del Programa Nacional de Lectura, a cinco años de distancia, ha desarrollado las acciones que se propuso y ha alcanzado la mayoría de sus objetivos: 1) impulsar una concepción ampliada de las competencias comunicativas y lectoras; 2) el desarrollo de un sistema nacional para la promoción de la lectura; 3) la organización de procesos de selección de libros de literatura infantil con una amplia participación de actores diversos y 4) la dotación de acervos mediante de la distribución de colecciones a todas las escuelas y las aulas de los tres niveles de educación pública básica durante cinco ciclos escolares.

Sin embargo, en el contexto del caso de estudio de este trabajo, de esos cuatro objetivos solo se tiene evidencia del tercero ya que todos los directores y profesores encuestados afirmaron recibir los acervos de lectura para la biblioteca de aula.

⁵⁷Cohen, E. y R. Franco (2005) Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?, México, Ed. Siglo XXI, pp. 55-56

⁵⁸Ibidem. p. 107

⁵⁹Reimers, Fernando (Coord.) (2006) Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México. Tercera Parte La formación de lectores avanzados en México. Un proceso en construcción. México, SEP/FCE/ILCE/Escuela de Postgrado de Educación de la Universidad de Harvard. Pp.282-297

Sin embargo, en el informe oficial mencionado también se afirma que “la mejor expresión de voluntad de llevar adelante una política o un programa se encuentra en los recursos que se asignen a la misma. Un plan sin presupuesto o con un presupuesto insuficiente es una expresión de deseos más que de voluntad política (...) el PNL está insuficientemente financiado para atender las necesidades de construir una cultura de lectura plena (...), la asignación de recursos a este programa es un proceso que hasta la fecha ha debido ser renegociado año con año. (...) la falta de institucionalización de los recursos para este programa limitan no sólo el alcance de sus acciones sino también una planeación multianual que permita plantear metas más avanzadas, sobre todo en materia de apoyo a los colectivos docentes. La mayor parte de los recursos asignados al Programa se han destinado a la adquisición de materiales diversos de lectura y adicionalmente se han invertido recursos federales en otros rubros: transferencias directas a los gobiernos estatales para el desarrollo de los PEL; formación de equipos técnicos estatales; formación de maestros y diseño y aplicación de la Encuesta Nacional de Prácticas de Lectura y Escritura en la Escuela Básica. Sin embargo, este presupuesto ha disminuido año con año desde 2002, lo que ha repercutido en la reposición de libros y en el incumplimiento de la meta original de aumentar en 30 títulos anuales las colecciones de la biblioteca de aula y en la calidad del papel”.⁶⁰

Desde la perspectiva que identifica al PNL como una política no institucionalizada por carecer de recursos suficientes y permanentes y formar parte sólo de aquellas escuelas que *voluntariamente* aceptan participar en el mismo, deducimos que deja de ser universalista y adquiere un tinte que la identifica como una política focalizadora.

Cohen y Franco (2005) recuperando a otros autores, sostienen que “la focalización no se contrapone con la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados”, sino que en una concepción progresista/redistributiva “se trata de una [forma] de discriminación positiva de grupos especiales de la población que demandan una atención especial para hacer efectiva su inclusión en el acceso a (...) un estadio de dignidad”. (...). Por lo que “la focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad”.⁶¹

En este contexto el PNL es un híbrido porque aunque se trata de una política de carácter nacional, no existe como tal en todas las escuelas –como se demuestra en este capítulo-

⁶⁰Ibidem. pp. 276-279

⁶¹Cohen, E. y R. Franco (2005) Op. Cit. pp. 56-57

y para participar en el programa “*voluntariamente*” se requieren cumplir con una serie de requisitos formales y con el Visto Bueno de las instancias federales, según lo expusimos de manera amplia en el inciso 1.5 de este trabajo.

Además, estos elementos son los que nos permiten afirmar que el paradigma de la política social⁶² desde el que se están gestionando teóricamente los programas gubernamentales ha sido el “dominante” que se identifica con las características del enfoque “de arriba hacia abajo” cómo es el caso del PNL, en el que persiste una toma de decisiones vertical.

Sin embargo es importante señalar que en la instrumentación del Programa se observan algunos rasgos del paradigma emergente, por lo que se podría predecir un cambio lento a largo plazo porque:

a) Aunque el PNL es un programa con una estructura federal en operación, cuya institucionalidad “comienza con una decisión de funcionarios gubernamentales”⁶³ y su ejecución es producto del monopolio, los recursos y la responsabilidad de una instancia federal como la SEP propone un esquema que involucra la participación del ámbito estatal.⁶⁴

b) Aunque tiene un patrón burocrático-centralizado su ejecución, a nivel local cuenta con funcionarios responsables de tareas y acciones específicas, promueve el apoyo de otros actores como son: los padres de familia, organizaciones civiles y comerciales como mediadoras de la lectura; instancias que participan e intervienen de diferentes maneras y con cierto grado de autonomía pero sin toma de decisiones.

En el caso particular de las escuelas pertenecientes al D. F. la situación es distinta por la disputa educativa entre esta entidad y el gobierno federal, en tanto este servicio no está descentralizado, lo que ha generado un comportamiento *sui generis* del PNL y en general de todos los programas federales.

En una entrevista que realizamos al responsable del PEL en el D.F., sostiene que la capacitación en materia de acompañamiento no se ha realizado a la fecha en la entidad porque la instancia que la lleva a cabo a través de los cursos nacionales y estatales pertenece al ámbito federal.

⁶²Op. Cit. Capítulo 2.

⁶³Sabatier, P. Sabatier, P (1986) “Enfoques de arriba hacia abajo y de Abajo hacia Arriba en la investigación sobre implementación: Un análisis crítico y propuesta de síntesis”, en Periódico de Políticas Públicas No.6, p.2

⁶⁴Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura (2005), Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial. México, D. F.

En relación a los avances de la estrategia de acompañamiento escolar en el D. F. vía red, señaló que hay intentos digitales a través de correo electrónico para envío de información, *spots* y un boletín electrónico para el fomento de publicaciones escolares y asesoría pero que se trata de una red central no descentralizada.

En relación a la pregunta de por qué en ninguna de las escuelas del D. F. de más alto y más bajo rendimiento en el puntaje de ENLACE 2007 en el área de español existe el acompañamiento escolar, afirma que inicialmente se pretendió que en todas las escuelas se llevara a cabo pero que con el tiempo, se dieron cuenta de las limitaciones financieras y del personal disponible para lograrlo por lo que se centraron en las escuelas que en los Encuentros Regionales demostraban mayor interés, iniciativa e ideas en la estrategia lo que evidenció que no todas las escuelas son iguales y requieren de los mismos apoyos.

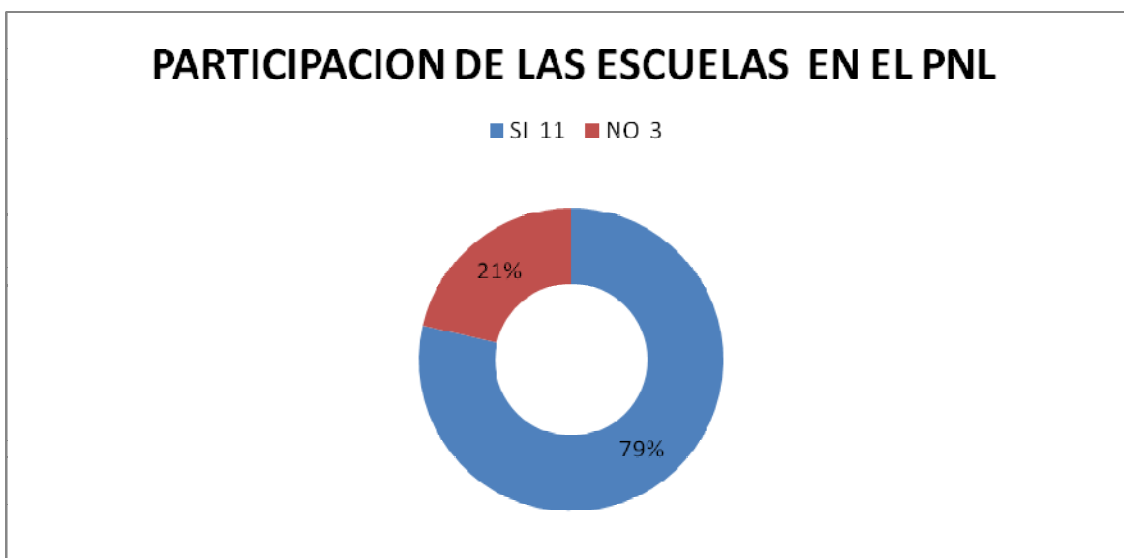
En relación a este aspecto, Camacho Sandoval (2001) expresa que algunos factores posibles que explican las marcadas diferencias en el cumplimiento de los objetivos de los programas -derivados desde el Acuerdo (ANMEBN)- y que han sido el obstáculo para que estas reformas no lleguen a la escuela son: las historias desiguales de los sistemas educativos estatales; las condiciones socioeconómicas diversas; las políticas homogeneizadoras de los órganos centrales que no atienden de manera desigual a los desiguales; los escasos recursos e iniciativa que ofrecen los gobiernos estatales y municipales; los obstáculos y condicionamientos de las secciones sindicales y organizaciones sociales; la persistencia de tradiciones burocráticas y laborales en el ámbito de la supervisión y la gestión escolar.⁶⁵

En relación al control sobre los avances del Programa en las escuelas, el responsable del PEL en el D. F., afirmó que existe una guía/formato de autoseguimiento trimestral denominada: Una biblioteca en cada escuela. Ciclo Escolar 2007-2008. Acciones para una Biblioteca Escolar Accesible, que calificó como un instrumento de seguimiento muy sencillo, basado en indicadores concretos que permiten observar los avances en el proceso de instalación e incorporación de las bibliotecas al proyecto escolar y que es fácil de recuperar porque incorpora cuatro criterios de avance.

Asimismo comentó que en las sesiones de Consejo Técnico se solicita se lleve a cabo su valoración periódica.

⁶⁵Camacho Sandoval, Salvador (2001) "Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMB", en Revista Mexicana de Investigación Educativa, Sep-Dic. , Vol 6, Num. 13 pp.401-423

Así, cada escuela trabaja en su propio seguimiento en base a 15 puntos que tienen relación con los *Diez propósitos de las escuelas formadoras de lectores y escritores*⁶⁶ y a las *11 Acciones + 1* que en síntesis, se refieren a: el nombramiento del maestro o comisionado de la biblioteca; la formación del Comité de Lectura; la planeación anual del trabajo del Comité; la organización de la biblioteca; los servicios que presta; la elaboración de un reglamento y la generación de redes; aspectos a los que hizo referencia el responsable por considerarlos sumamente relevantes y de los que se requiere una evidencia de avances para justificar la liberación de recursos financieros al Programa.



De los 14 directores encuestados, 11 afirmaron participar en el Programa Nacional para promover la Lectura y la Escritura PRONALEES que identifican con el Programa Nacional de Lectura (PNL) y 3 no; a la pregunta desde cuándo? 8 no la contestaron y de

⁶⁶Estos propósitos son: 1. Identificamos y discutimos los retos y las necesidades para formar lectores y escritores competentes, con el fin de proponer y definir alternativas que contribuyan a mejorar nuestras prácticas pedagógicas; 2. Diversificamos las formas, momentos y espacios de lectura; leemos para nuestros alumnos y junto con ellos, propiciamos tiempos para la lectura independiente y entre compañeros; 3. Revisamos juntos nuestras producciones escritas para mejorar lo que escribimos y lograr comunicar lo que realmente queremos; 4. Conversamos acerca de lo que leemos y escribimos, compartimos nuestros descubrimientos, aprendizajes, gustos, intereses y necesidades con el fin de que el diálogo se convierta en la forma privilegiada para llegar a acuerdos y tomar decisiones colectivas; 5. Utilizamos los materiales de la biblioteca escolar y de aula, así como los libros de texto gratuitos, a fin de profundizar en los temas de clase u otros que también sean de nuestro interés; 6. Promovemos el conocimiento, uso y circulación de los libros en la escuela y las aulas, para ello contamos con una comisión responsable; 7. Garantizamos que los acervos se amplíen periódicamente según nuestras necesidades, intereses y posibilidades; 8. Préstamo de materiales a toda la comunidad escolar (alumnos, maestros y padres de familia) para su uso dentro y fuera de la escuela, promoviendo su organización, mantenimiento y cuidado; 9. Invitamos a los padres de familia a participar en diversas actividades en las que narren, lean y escriban con y para sus hijos y 10. Empleamos diversos medios para hacer públicos nuestros escritos, en los que compartimos necesidades, intereses y puntos de vista con toda la comunidad. Manual del Asesor Acompañante. Estrategia Nacional de Acompañamiento a las escuelas públicas para la instalación y uso de bibliotecas Escolares. Anexo 1, DGME, SEB, SEP, 2007.

los 6 restantes: 1 señaló que desde que se entregó la primera biblioteca de aula; 2 desde 2005; 2 desde el ciclo 2006-2007 y otro señaló que desde el presente ciclo escolar.

8 directores de los 14, afirmaron seguir trabajando con los propósitos del PRONALEES y con el Programa Rincón de los Libros (RILEC) programas promovidos desde hace más de 10 años y vigentes hasta el año 2000 y ahora conocidos como PNL y Libros del Rincón.

LOS DIRECTORES Y LA GESTIÓN DEL PNL Y LA ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO EN LAS ESCUELAS											
No.	NOMBRE DE LA ESCUELA	CONOCE EL FORMATO DE AUTOSEGUIMIENTO DE LAS 16 ACCIONES FORMADORAS DE LECTORES Y ESCRITORES			¿CÓMO SON LOS AVANCES DE ESTE SEGUIMIENTO?	¿RECIBE EL BOLETÍN DE PRENSA EDUCATIVA?	¿CONOCE LISTA LA ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO ESCOLAR DE LA ASESORIA TÉCNICO PEDAGÓGICA?	¿SABE LISTAR CUALES SU SIGNIFICADO?	¿CÓMO IMPORTANCIA LE OTORGA A LA PROMOCIÓN DE HABILIDADES COMUNICATIVAS?	¿ESCOLAR QUE PORCENTAJE DE LAS ACTIVIDADES COTIDIANAS ESTÁN DESTINADAS A ESTE?	¿CÓMO ACTIVIDADES REALIZAN PARA PROMOVER LA LECTURA?
		S	NO	¿DEBE CUANDO?							
1	DAVIDO JARAMILLO	X			AYUDA A ORGANIZAR LA BIBLIOTECA ESCOLAR Y DE AULA	NO	NO	NO	EE ARTICULADOR DE TODAS LAS PLANIFICACIONES	86%	TALLERES Y JUEGOS, TIEMPOS DE BIBLIOTECA Y REPRESENTACIONES
2	DAVIDO JARAMILLO		X			NO	NO	NO	FUNDAMENTAL	70%	EE POCO COS EN CLASE Y TAREAS
3	DR. FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ	X			MÍNIMO PORQUE AFECTA EL CAMBIO CONSTANTE DE ESTRATEGIAS EN LOS CORTAVI	NO	NO	NO	ES LO BÁSICO	75%	ASAMBLEAS, ACTIVIDADES EN EL SALÓN DE CLASES Y EN CONCURSOS
4	DR. FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ	X			SE UTILIZAN MAS LOS LIBROS DE LA AULA Y SE HACE COPIA DE LA LECTURA	NO	NO	NO	TODAS LAS ACTIVIDADES VAN ENFOCADAS A LA COMUNICACIÓN	86%	ESCRITURA DE CARTAS, LECTURA Y COMPRENSION, REFLEXION, CONCURSOS PERIODICOS MURALES Y PROYECCION DE VIDEOS
5	JESUS SUIVA H.	X			SOLO REPORTAR INFORMACIÓN DE TIPO ADMINISTRATIVO, CUANTITATIVA, PORQUE EN EL FORMATO NO SE CONSIDERAN ASPECTOS DE CAMBIO CUALITATIVO	S	NO	NO	LEER Y ESCRIBIR SON HERRAMIENTAS FUNDAMENTALES PARA ENFRENTARSE A LA VIDA	90%	ELABORACION ACTIVIDADES DIVERSAS DENTRO Y FUERA DE LA AULA, COMO PERIODICO ESCOLAR Y MURAL USO DE LOS CADERNOS EN EL AULA DIARIO
6	PROFESOR TAGLE		X		AUNQUE NO SE CONOCE EL FORMATO SE HA DADO SEGUIMIENTO Y BUENOS RESULTADOS	NO	NO	NO	ES UNA TAREA CENTRAL DEL CURRÍCULO	86%	EXPOSICIONES Y ELABORACION DE RELACIONES
7	SILVIA CARASSO		X			NO	NO	NO	RELEVANTE EN LOS OBJETIVOS EDUCATIVOS	SD	ACTIVIDADES DIVERSAS
8	VALENTIN ZAMORA CRÓZCO		X			NO	NO	NO	ES LO BÁSICO	75%	EE POCO COS EN CLASE Y EN OSA
9	ESPARTACO	X			NO SON SIGNIFICATIVAS YA QUE RESPONDE A CRITERIOS ADMINISTRATIVOS	NO	NO	NO	ES LA RAZÓN DE SER DE LA EDUCACIÓN BÁSICA	86%	EE POCO DIVERSOS EN RELACIÓN A LOS APRENDIZAJES
10	REPÚBLICA DE GUERRERO LAQUILA	X			LOS AVANCES DE ESTE AUTOSEGUIMIENTO SE REFLEJAN EN LA COMPRENSION Y REDACCION DE TEXTOS EN UN 86% DE TODOS LOS GRADOS ESCOLARES, ASÍ COMO EN LA PARTICIPACION DE MAESTROS, ALUMNOS Y PADRES DE FAMILIA EN EL FOMENTO A LA LECTURA	S	NO	NO	FUNDAMENTAL	86%	ACTIVIDADES COTIDIANAS DE COMPRENSION ESCRITA Y ORAL
11	ANTON SEMIOMONIGHI MARAFINO		X			NO	NO	NO	RELEVANTE EN EL CURRÍCULO ESCOLAR	80%	ELABORACIÓN DE TRABAJOS ESCRITOS DE COPIA DE TEXTOS Y DE EXPOSICIÓN DE TRABAJOS
12	VAVERNEGA		X			NO	NO	NO	CENTRAL	80%	LA REALIZACIÓN DE TODAS LAS ACTIVIDADES EN RELACIÓN CON LA ESCRITURA Y LA LECTURA
13	EE ROTO NACIONAL		X			NO	NO	NO	BÁSICO	75%	DIFERENTES TRABAJOS DE LECTURA Y ESCRITURA
14	EE ROTO NACIONAL		X			NO	NO	NO	UNO DE LOS OBJETIVOS CENTRALES	75%	CLARAMENTE COMO SON COPIA DE TEXTOS Y DOBLADOS

Para responder al tema central objeto de la investigación, se cuestionó tanto a los directores como a los profesores de grupo de todas las escuelas encuestadas sobre su conocimiento y participación en la acción para promover un mejor desempeño didáctico en la enseñanza de habilidades comunicativas, como es la estrategia de acompañamiento escolar; si su escuela recibía esta asistencia; si conocían su objetivo y la forma cómo funcionaba, etc. y la totalidad de ellos respondieron que no.

Dado que en el Programa Nacional de Lectura otra línea estratégica es el fortalecimiento de bibliotecas y acervos bibliográficos a las escuelas de educación básica y normal y a los centros de maestros, se les preguntó sobre la importancia que le otorgaban a estos espacios para la formación lectora de los niños y en términos generales directores y profesores respondieron que es básica, por su vínculo con los contenidos curriculares, valiosa por fomentar la lectura y otras actividades de comunicación lingüística como el razonamiento de sus ideas y el fomento de hábitos.

De los 11 directores que señalaron conocer la existencia del Programa sólo 6 afirmaron conocer el formato de autoseguimiento, al que la totalidad de ellos calificaron como “machote” un de carácter administrativo en el que no es posible reflejar el trabajo realizado ni en la escuela ni en las aulas, incluso en las dos únicas escuelas en las que se permitió el acceso al formato, se incurre en afirmaciones falsas, puesto que en las preguntas relacionadas con respecto, por ejemplo, al acompañamiento escolar se responde afirmativamente, sin que esto sea verdadero.

Juzgan que siguen privilegiándose aspectos administrativos y cuantitativos que son subjetivos y por lo tanto irrelevantes que no tienen razón de ser y que quitan mucho tiempo con objeto de dar seguimiento a las tareas realizadas y que esto repercute en el descuido a la atención pedagógica de las escuelas y en una real autoevaluación.

Manifiestan su molestia en relación a la falta de continuidad en y vinculación entre los programas, afirman que cada administración parte de programas diferentes y quieren resultados cuantitativos inmediatos.

Solo en una escuela el director afirmó que los avances de este autoseguimiento se reflejan en la comprensión y redacción de textos en un 85% de todos los grados escolares; así como en la participación de maestros, alumnos y padres de familia en el fomento de la lectura.

Aunque la mayoría de los directores de las escuelas, objeto de la investigación de campo excepto tres, afirmaron conocer la existencia del Programa, que no su versión como Programa Estatal de Lectura (PEL) del Distrito Federal, la totalidad de los 60 maestros encuestados afirmaron desconocer la participación de sus escuelas en el mismo y en la estrategia de acompañamiento escolar, una de las líneas centrales del Programa así como su significado y objetivos.

Sin embargo, en relación a la pregunta que los cuestionó en torno a la importancia que otorgan al asesoramiento, como una acción para fortalecer la formación de lectores y escritores competentes, la totalidad de los directores la consideró relevante.

Es importante señalar que a la pregunta concreta sobre si existe apoyo de la Supervisión para atender las necesidades de lectura y escritura, las respuestas fueron variables e incluso más de dos no la contestaron; para cuatro directores éste se reduce a un apoyo de tipo administrativo más que pedagógico, porque es sólo para atender demandas de datos e información; para otros dos es sólo entrega de materiales y apoyo para su uso; de investigación o indagación cuando hay quejas de los padres y en el caso de cinco, no existe el apoyo.

Sin embargo como ya se señaló anteriormente, todos otorgan una importancia central al desarrollo de las habilidades comunicativas en sus proyectos escolares lo que se refleja en su misma denominación, por ejemplo el de la Escuela Jesús Silva Herzog “La escuela un espacio donde se desarrollan las competencias comunicativas”; o el de la Escuela Cándido Jaramillo, turno matutino: “Leer para comprender mis textos y razonar las matemáticas”, en los que en promedio, más de un 85% de las actividades escolares cotidianas corresponden al rubro de lectura y escritura.

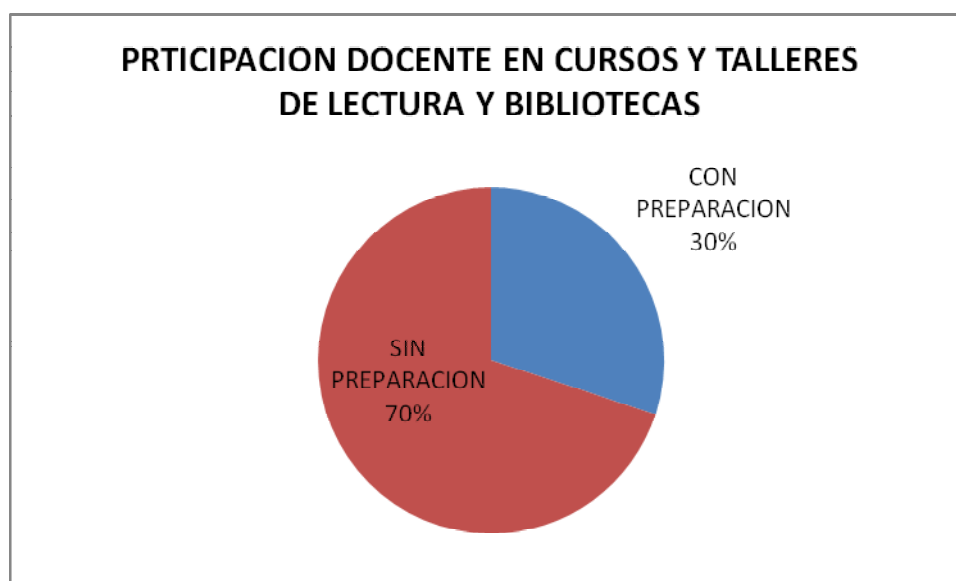
Estas actividades las desarrollan a través de diversos ejercicios: festivales de lectura, talleres, representaciones, cuenta cuentos, lecto-juegos, asambleas, elaboración del periódico escolar y mural, producciones escritas de cuentos, cartas, poemas, etc., lecturas en voz alta, exposiciones abiertas y proyección de videos, entre otras y la circulación permanente de los libros.

Es pertinente señalar que en la mayoría de las escuelas, se observó desde la puerta principal el Periódico Mural, evidencia en la que se refleja una importante participación de la comunidad escolar para socializar fechas históricas representativas, como son el Día de La Raza; el Día de Muertos y la Navidad, aunque la difusión por este medio de la organización de concursos y otras actividades de promoción a la lectura y la escritura en relación a estos festejos, sólo fue común en algunas de ellas.

En relación a la importancia que tiene la formación del profesorado en materia de lectoescritura y de las técnicas para el aprovechamiento de las bibliotecas, cinco directores no contestaron la pregunta y nueve estimaron que la actualización y capacitación es básica en el desarrollo de sus actividades diarias.

CARACTERÍSTICAS DE LA PLANTILLA DOCENTE																
No.	NOMBRE DE LA ESCUELA	CON CUANTOS GRUPOS POR GRADO CUENTA	No DE DOCENTES FRENTE A GRUPO	APOYOS DOCENTES ADMINISTRATIVOS Y DE ATENCIÓN AL PLANTIL	ANTIGÜEDAD DEL PERSONAL					TIPO DE NOMBRAMIENTO		ESCOLARIDAD DE LOS PROFESORES				PLANTILLA TOTAL
					MEÑOS DE 5 AÑOS	MÁS DE 5 AÑOS	MÁS DE 10 AÑOS	MÁS DE 20 AÑOS	MÁS DE 30 AÑOS	BASE	INTERINOS	NORMAL CON LICENCIATURA	POSGRADO	PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL		
1	CANIDO JARAMILLO	2	12	14	5	10	1			13	2	10	5		4	26
2	CANIDO JARAMILLO	1	6	6	2	3	2	2								12
3	DR. FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ TM	2Y3	18	6	3	4	9	4	4	12	6	13	6		5	24
4	DR. FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ TM	2Y3	19	10	13	6	6			14	8	13	9		8	29
5	LESISSUAH	2Y3	17	10	7	2	6	9	3	17	10	8	18	1	7	27
6	PROTASO TAGLE	2	12	3	2	3	6	3		11	4	11	4		4	15
7	SILL CARASSO	1	6	3						6	1	5	1	1	2	12
8	VALENTIN ZAVORA CROZCO	2Y3	16	8	13	1	9	0	1	14	7	13	8		6	24
9	ESPARTACO	2	12	2												
10	REPUBLICA DE LOS RIOS WAJALIA	2Y3	15	2	3		3	8	1	12	3	12	3		8	24
11	ANTON SEMON OCHOA WAREMO	1	5	2	12			1		5	4	4	7	1	0	12
12	VALVERDEJA	2Y3	15	9	4	5	3	3	2	16	6				4	26
13	EJERCITO NACIONAL	2	12	1	7				16							23
14	EJERCITO NACIONAL	1	6	0												

Sólo un 30% de los maestros de estas escuelas se ha preparado en alguno de los cursos o talleres específicos para este fin, como son: Estrategias de promoción de libros y lecturas (taller de comprensión lectora); Textos documentales e informativos (taller para uso del diccionario); Función de la biblioteca escolar en el centro educativo; Gestión escolar y organización de bibliotecas; Espacios sociales de circulación de palabra oral y escrita (talles de publicaciones escolares).



Esta situación es congruente con la respuesta de los 60 profesores de las 14 escuelas primarias encuestadas, quienes, en su mayoría, señalaron su falta de preparación al contestar no haber participado en dichos cursos y talleres de actualización y capacitación.

Situación que se confirma con el tipo formal- tradicional de actividades y prácticas que los profesores promueven en el salón de clases en la formación de lectores y que es correspondiente con una clasificación de éstas prácticas docentes en grupos de 4° y 5° de primaria, de una investigación realizada por el INEE en 2006, que tiene que ver con el enfoque que los maestros imprimen a esta tarea y que va de un “desempeño comprensivo” consonante con la visión de la enseñanza comunicativo-funcional de la lengua orientada a la construcción de significados a partir de lo leído hasta el ejercicio de “prácticas procedimentales” que se abocan a aspectos formales de la lengua, basadas en actividades mecánicas y repetitivas con énfasis en la memorización y en la extracción de contenidos literales de un texto; además de dos categorías intermedias que combinan ambas visiones, con predominio de uno u otro tipo.⁶⁷

En relación a las prácticas de lectura que realizan en el aula los maestros en el caso de estudio esta situación se demostró, ya que para la mayoría de los profesores encuestados, las actividades de lectura son dirigidas, se solicita a los alumnos elegir los libros, semanal, quincenal y hasta mensualmente; la interacción libros-alumnos es escasa; se solicitan resúmenes literales o dibujos; las lecturas son en silencio; no es

⁶⁷Informe Anual 2006. *La Calidad de la Educación Básica en México*. (2006) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), México pp.170-171

dinámica la circulación, el préstamo de libros; son actividades aisladas y existe ausencia de participación de parte de los padres de familia. Solo en el caso de tres escuelas estas prácticas son diferentes lo que se corresponde con el grado de compromiso de la dirección del plantel, de los profesores y la ingerencia de los padres de familia.

Estas escuelas que son las de más alto puntaje en la prueba ENLACE hacen ejercicios de lectura de manera recreativa, según señalaron los profesores; ya que promueven actividades animadas como son: lecto-juegos como “Basta”, “Tren”, “Oca” y “Memorama”, entre otras o representaciones teatrales; lectura por episodios, semanal y mensualmente así como lecturas en voz alta, asociadas a los contenidos programáticos.

Otro aspecto importante que influye en su desempeño es el liderazgo directivo y el compromiso y sensibilización de algunos profesores sobre la importancia que otorgan a la lectura en la formación de los niños, ya que en estas escuelas la gestión de actividades conjuntas da lugar, por ejemplo, al desarrollo de acciones diversas, como: hacer sus propias gacetas informativas; promover concursos de composición oral y escrita; realizar actividades programadas interesuelas, como son los concursos de oratoria y de escritura; organizar ferias del libro, círculos de lectura; lecturas en voz alta; en las que han logrado la participación de los padres de familia, además de contar con responsable para organizar la biblioteca escolar.

Asimismo, los maestros señalan que las actividades de promoción a la lectura, no son sólo individuales, que se llegan a realizar en forma conjunta entre los profesores de un mismo grado.

“Cuando los maestros hablan y escriben sobre sus experiencias, están reconociéndose así mismos como capaces de alentar en los alumnos la curiosidad y el entusiasmo necesario para acercarse a los libros; deleite (...) que trasciende los espacios escolares y se instala en otros ámbitos sociales (...) haciendo del libro y la lectura un elemento protagónico para diversificar el uso de la palabra y promover el dialogo”.⁶⁸

En contraste, en las tres escuelas con más bajo puntaje en la misma prueba todas ellas pertenecientes al turno vespertino, los profesores señalan que se prestan los libros semanalmente y que los alumnos deben comentar lo que leen, pero no especifican otro tipo de actividades derivadas de la lectura. Comentan que este tipo de actividades son independientes en cada grado y grupo, afirman no contar con responsable comisionado de la biblioteca escolar ni con el apoyo de los padres de familia.

⁶⁸ Saavedra, Amilcar y Pérez-Buendía Ruben (2006) “La palabra de los maestros bibliotecarios” Revista Educare, SEP.

Para el total de los directores, resulta relevante el rol que juegan las bibliotecas escolar y de aula en el desarrollo de las habilidades comunicativas de los niños.

Cabe mencionar que el conjunto de directores de las escuelas encuestadas afirmaron contar con biblioteca de aula no solo en los grados de 5 y 6 años sino en todos y cada uno de los grupos y grados.

Esta situación fue distinta en el caso de la biblioteca escolar, ya que sólo 6 directores de los 14 encuestados señalaron contar con un espacio propio para ello.

De los 60 profesores encuestados, 25 contestaron contar con biblioteca escolar y coincidió con las escuelas de los directores que respondieron contar con una, sin embargo, más de 30% del resto de los profesores no distinguió entre los dos tipos de bibliotecas ya que aunque no contaran con una general de la escuela a la de aula la consideran como escolar por lo que esta pregunta se cotejó con la respuesta que dieron los directores.

A la pregunta específica de cómo está organizada y quién es el responsable -en las 6 escuelas que cuentan con una- en 5 respondieron que por colores o por géneros literarios, por grupo o grados escolares. Respuesta en la que se constató el carácter administrativo que asignan al formato de autoseguimiento al que nos referimos antes.

Solo un director mencionó que los criterios de clasificación son los propuestos por el propio Programa, clasificación que responde al perfil del lector, por lo que la Colección está dividida en dos géneros, uno *informativo* y otro *literario*, y en cuatro títulos:

- 1.- *Al Sol solito*, para preescolar y niños de 1° y 2°,
- 2.- *Pasos de Luna*, para los que empiezan a leer.
- 3.- *Astrolabio*, para los que leen con fluidez como son los alumnos de los 5° y 6° y
- 4.- *Espejo de Urania*, para lectores autónomos.

Las respuestas de los diez directores que contestaron a las preguntas relativas a la forma cómo utilizan, organizan y aprovechan el material de lectura disponible en las bibliotecas escolar y/o de aula fueron limitadas y escasas en parte, porque como se señaló antes solo 6 escuelas de las 14 cuentan con biblioteca escolar.

Aún en estas escuelas la referencia que dieron los directores con respecto a su uso, vinculación y organización con los temas y actividades diarias, por medio de una planeación anual, por géneros y cotidianamente en la práctica; nos pareció insuficiente y superficial.

Situación que se confirmó cuándo se les preguntó si existía un reglamento para su uso, ya que solo 4 de los 6 señalaron tenerlo; 5 tener un plan de trabajo para el desarrollo de las actividades pero resultó relevante que en ningún caso existiera en forma escrita.

De las 6 escuelas, en 3 los directores afirmaron contar con su Comité de Biblioteca y los otros 3 manifestaron no contar con él. Los que contestaron afirmativamente, lo identificaron con la Comisión de RILEC, (Programa del Rincón de los Libros) nótese cómo siguen aludiendo a un programa ya inexistente, hoy denominado Libros del Rincón e indicaron que ésta estaba integrada por varios profesores comisionados que se rotaban en la labor de ofrecer el servicio.

En el caso de la cantidad de libros existentes en la Biblioteca Escolar, los 14 directores afirmaron desconocer el número de volúmenes y en el caso de las bibliotecas de aula, esta respuesta fue contestada de manera ambigua ya que algunos directores se refirieron al número de acervos; otros al número de títulos o ejemplares; otros al número de colecciones por año escolar, etc. y en ningún caso señalaron el mismo número.

Con respecto a las respuestas que dieron a la pregunta de si consideraban a la biblioteca escolar y/o de aula como factor(es) determinantes para elevar el rendimiento escolar los 14 directores sin excepción, contestaron que sí, por diversas razones:

Porque fomentan la lectura, porque promueve el desarrollo de habilidades o competencias, porque es una manera de ampliar el conocimiento, porque un buen lector es siempre un buen estudiante y un futuro profesionalista, porque enriquecen la labor docente.

Por su parte, la totalidad de los profesores afirmaron contar con biblioteca de aula y tenerla organizada de acuerdo a diferentes criterios: por títulos, por colección, por género o temas, por categoría o color, por orden alfabético, por fichas bibliográficas, por año escolar, por tamaño; otros señalaron que en cajas o en un rincón del salón, en portalibros, paneles o archiveros; otros interpretaron que por medio de una comisión de alumnos quienes se hacen responsables de los préstamos de libros. Otros más interpretaron el tiempo y/o el horario que dedican a la semana para que los alumnos tomen un libro y comenten su contenido; otros incluso señalaron que se prestan mensualmente, para que se entregue un resumen de lo entendido; otros indicaron que era una actividad diaria que debía ser supervisada por los padres de familia. Como se aprecia, las respuestas fueron tan diversas que no se consideró cuantificarlas.

Con respecto a la formalidad de contar con un reglamento para normar su uso, la gran mayoría señaló tenerlo, como producto del común acuerdo entre los mismos alumnos, por lo que más bien se trata de reglas de uso interno que no existen en forma escrita.

Como se observa, las respuestas fueron diversas sin embargo se infieren dos tipos de criterios organizativos; uno de carácter cualitativo y otro de carácter físico, estos criterios están asociados con las prácticas y los tiempos que los maestros dedican a la interacción libros-alumnos y se refleja en el de puntaje obtenido en español en la prueba ENLACE 2007.

Al cuestionamiento sobre si consideraban alguna relación entre la gestión escolar y el logro de resultados en la escuela, la totalidad de los directores afirmó que si existe porque conciben a la gestión como un instrumento que genera acciones de trabajo en equipo, que requiere de la organización, la planeación y la distribución de tareas entre los distintos componentes integrantes de la escuela.

En relación a la importancia que otorgan a la participación y al trabajo colectivo y al papel del Consejo Técnico en estas tareas, todos los directores coincidieron en señalar que es un aspecto fundamental para promover acuerdos, compromisos y acciones colegiadas.

Un alto porcentaje de los profesores encuestados, consideró que era sumamente importante porque es el espacio de socialización y retroalimentación de experiencias por excelencia para analizar, modificar y mejorar, las estrategias de enseñanza planteadas en el proyecto escolar así como planear actividades innovadoras y tomar decisiones en conjunto para resolver asuntos prioritarios.

Sin embargo para el resto, el Consejo Técnico, no es una instancia útil para la planeación de actividades más bien se orienta a evaluar lo señalado en el cronograma del proyecto escolar.

Finalmente, a directores y profesores se les preguntó en torno a la participación de los padres de familia en el cumplimiento de los propósitos escolares y la mayoría contestó que es muy importante pero que es relativa e insuficiente, los padres de familia no se involucran como deberían en los procesos de fortalecimiento de la lectura ni su participación en algunas actividades escolares es significativa.

En términos generales, lo que se evidenció fue desconocimiento del Programa Nacional de Lectura de sus objetivos y estrategias. Asimismo destaca la ausencia de una cultura bibliotecaria lo que puede explicarse por diversas razones: ausencia de preparación de los profesores y la falta de tiempo; carencia de espacios y mobiliario adecuados para la

organización cualitativa y física de los materiales que permitan un contacto más directo entre libros y usuarios.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Prácticas de Lectura en las Escuelas de Educación Básica 2006,⁶⁹ se manifiestan agudas desigualdades en los tres niveles de educación básica, tanto en la cantidad de colecciones como en la organización, funcionamiento y uso de las bibliotecas en la escuela y de acervos bibliográficos en el salón de clases, así como en las prácticas de lectura que se llevan a cabo alrededor de estos materiales en virtud de que no se ha logrado la articulación de la lectura y la escritura a las actividades de enseñanza y aprendizaje de los materiales leídos.

Se detecto también inequidad en la distribución de los materiales en los niveles de preescolar y primarias indígenas (multigrado y completos) de las zonas urbanas. Estos son los que cuentan con menos libros en sus planteles y son, a la vez, los que más dependen de este servicio pues su principal fuente de obtención de materiales es de las instituciones oficiales.

Ausencia de procesos de institucionalización en torno al papel de la biblioteca, el libro y del personal especializado y de una cultura lectora entre la población escolar como elementos estructurales.

Por lo tanto el proceso de formación de competencias lectoras complejas que promueve el PNL, implica un cambio cultural de largo plazo que requiere continuidad de políticas y programas, suficientes recursos y participación de equipos técnicos a nivel federal, estatal y escolar para que sea posible un verdadero aprendizaje organizacional además de la institucionalización de este esfuerzo.

El ánimo de las autoridades educativas federales por integrar los objetivos del PNL a políticas consolidadas de programas anteriores le ha dado continuidad, lo que se espera apoye las trayectorias de desarrollo lector de los estudiantes, la experiencia de un proceso permanente de mejora continua en la selección de libros para las bibliotecas escolares y de aula, en la que participan distintos grupos de la sociedad civil y en la que se atienden necesidades e intereses del nivel local. El énfasis que el PNL ha puesto en la promoción de procesos participativos tanto para seleccionar como para formar grupos locales con capacidades para seleccionar y estudiar los libros para promover nuevos usos y prácticas de lectura, la realización periódica de encuentros y actividades

⁶⁹Informe Preliminar de Resultados de la Encuesta Nacional de Prácticas de Lectura en las Escuelas de Educación Básica 2006, Dirección General de Materiales Educativos, SEP

formativas y la gestión de procesos de formación de asesores para el acompañamiento a las escuelas, particularmente en los estados como es el caso de Veracruz, constituyen evidencias que demuestran avances objetivos del programa.

Entre las principales limitaciones de gestión del programa encontramos: la insuficiente dotación y reposición de libros en la biblioteca escolar y de aula; la ausencia de institucionalización de las bibliotecas escolares; la carencia de competencias pedagógicas y estrategias didácticas de lectura entre los profesores; la falta de universalización de la estrategia de acompañamiento para que los colectivos escolares vayan incorporando los libros al proyecto escolar, además de la heterogeneidad de las escuelas, lo que implica más o menos recursos y personal calificado para promover la estrategia; ausencia de liderazgo directivo en los centros escolares; falta de planeación del tiempo escolar para la utilización de los materiales de lectura y falta de articulación entre su uso y los objetivos de la clase.

Como se observa las políticas públicas educativas que se han implementado, aunque de manera lenta, han dado origen a un conjunto aún inacabado de innovaciones orientadas a modificar las prácticas escolares, las conductas y actitudes de directivos y maestros así como de otros actores que forman parte de las comunidades educativas.

También se infiere que su iniciativa ha sido producto de decisiones tomadas por el gobierno federal, más que resultado del proceso de los nuevos escenarios, expectativas y hasta contradicciones generadas al interior de las escuelas, razón que explica la desarticulación de los parámetros institucionales, organizacionales y técnicos que ordenan, de arriba hacia abajo, el funcionamiento de las escuelas sin considerar la importancia del contexto particular de las prácticas docentes. Esto también tiene que ver, como ya se señaló, con la irracional insistencia de dictar prescripciones de carácter universal que pretenden homogeneizar lo heterogéneo.

Todo lo anterior concuerda con lo expresado por Ezpeleta, al afirmar que durante décadas, los estudiosos del cambio educativo han coincidido en señalar que la innovación en las prácticas docentes tiene mayor posibilidad de éxito y arraigo cuando ha surgido de las propias escuelas. En la situación opuesta, es decir, cuando el cambio es inducido y se propone afectar al conjunto de un nivel, lo que se encuentra consistentemente, es la tendencia a resistirlo por parte de los actores y de la estructura escolar.⁷⁰

⁷⁰ Ezpeleta Moyano, Justa (2004) Op. Cit. p. 404

Por lo que resulta una falacia la creencia de la relación lineal, mecánica entre la formulación normativa de los cambios y su “ejecución” por los agentes encargados de la prestación de los servicios.

La investigadora expresa, como ya fue señalado en el capítulo II, que la investigación y la experiencia recogida en los sistemas educativos indican que las innovaciones son inseparables de los contextos y procesos institucionales, su construcción adquiere un carácter político. Tan político como las orientaciones y decisiones de gobierno que les dan origen y como el tipo de estructuras que su realización compromete, entre ellas las formas de la administración que sustenta la gestión de las escuelas, así como el gobierno y la organización de éstas, que forman parte de su cultura, sus prácticas y su hacerse cotidiano.

Sin embargo, a pesar de la experiencia acumulada y del aporte de estudios sobre implementación, los programas educativos vigentes, como el Programa en cuestión, dirigido a la educación primaria, mantienen este sesgo; razón que explica, cómo lo hemos constatado en la investigación de campo, el proceso de transformación que sufre una innovación desde que es formulada hasta que llega a la escuela, lugar donde cambia la naturaleza técnica de su objeto para asumir frente a sus actores operativos los maestros, su proyección práctica a partir de sus propias condiciones, contexto y compromiso.

Esta misma autora agrega que es en el espacio escolar donde se objetivan las condiciones que el sistema educativo ofrece para llevar a cabo los cambios que propone y dónde alimentarán su compromiso o su escepticismo hacia las convocatorias que reciben.⁷¹

Braslavsky y Acosta (2006) también señalan la importancia del conocimiento del contexto como un aspecto relevante de la toma de conciencia de los cambios experimentados en la educación desde los años 1970 y 1980 como factor de crecimiento; además están también a favor de una formación profesional que articule la dimensión del saber con la dimensión de la acción y cuyos ejes sean el sistema educativo y sus instituciones; la historia, su evolución, características de su gestión, toma de decisiones; el análisis micro, meso y macro de los problemas educativos para el diseño de soluciones al servicio del gobierno de los sistemas educativos.⁷²

⁷¹Ezpeleta Moyano, Justa (2004) Op. Cit. pp. 403-407

⁷²Braslavsky, Cecilia y Felicitas Acosta (2006) Op. Cit.

3.2 El Programa Estatal de Lectura y la estrategia de acompañamiento escolar en Veracruz.

Como se planteó en el último inciso de capítulo II, sobre la selección de la muestra y los instrumentos utilizados, la intención original de este trabajo era hacer un estudio comparado sobre los efectos de la estrategia de acompañamiento escolar en escuelas de la Delegación Coyoacán utilizando el enfoque *most similar* correlacionando como variable independiente al acompañamiento y como dependiente la formación de lectores avanzados y explicar la relación causal destacando porque una misma política pública tiene resultados diferentes.

Dado que de la investigación de campo descubrió la inexistencia de la estrategia de acompañamiento escolar en el conjunto de la muestra estudiada, el análisis de contrastación con el enfoque sugerido resultó no viable.

De manera aleatoria se identificó el caso de Veracruz, razón por la que se incorpora su experiencia a partir de una entrevista puntual con el responsable estatal y un análisis explicativo sobre las características que ha adoptado la implementación de la estrategia de acompañamiento en las escuelas de las distintas regiones que la han adoptado.

La entrevista se orienta a conocer cómo se ha implementado el Programa Estatal de Lectura en la entidad, cómo se han gestionado las acciones que plantea la estrategia de acompañamiento escolar, cuáles han sido los resultados objetivos que demuestren las bondades y/o limitaciones de la estrategia tanto en el plano político como pedagógico-didáctico y cuáles son los retos inmediatos.

Asimismo se destaca el nuevo rol de la biblioteca escolar planteada por la estrategia y qué tanto ha promovido cambios sustantivos en el quehacer cotidiano de los directores y de los maestros de educación primaria; la situación real en las escuelas, las prácticas que ha generado entre los diversos colectivos; si reciben la dotación de acervos; la organización de las bibliotecas, su regulación, funcionamiento y servicios que ofrece y sus efectos en la formación de lectores autónomos.

Todo esto con objeto de contrastar los hallazgos descubiertos en el estudio de caso dónde la estrategia no se ha implementado, a pesar de que en los objetivos y actividades de sus proyectos escolares, se considera relevante el desarrollo de las habilidades comunicativas por lo que considero fundamental explicar las causas a la luz de un caso con una experiencia diferente.

3.2.1 Entrevista con el responsable del Programa Estatal de Lectura del Estado de Veracruz

1) *Con cuántas escuelas primarias públicas cuenta el Estado de Veracruz?*

Con 9281

2) *Desde cuándo está vigente el Programa Estatal de Lectura (PEL) y la estrategia de acompañamiento escolar, entendida como una asesoría técnico-pedagógica a los centros escolares de la Entidad?*

El Programa Estatal de Lectura inició acciones en el año 2001 y el Plan de Acompañamiento a las Escuelas de Educación Básica en su labor formadora de lectores y escritores autónomos en el ciclo escolar 2003-2004

3) *Cuál es la estructura de organización para operar el Programa y especialmente de la estrategia de acompañamiento escolar?*

El programa consta de una coordinación compuesta por el coordinador, 8 asesores técnicos y un equipo técnico conformado por 19 asesores técnicos de los niveles y modalidades de educación básica: educación preescolar (estatal, federal e indígena), educación primaria (estatal, federal e indígena), educación especial (estatal y federal) y educación secundaria (general, técnica y telesecundarias)

4) *De acuerdo con datos oficiales en el año 2006, tenían acompañamiento escolar 4059 escuelas primarias en todo el país? Hasta este año, cuántas escuelas en el estado de Veracruz reciben el acompañamiento escolar y cuáles son sus tiempos y ritmos de desarrollo en términos generales?*

Poco más de 900 escuelas y se espera que esta cifra rebase las 1100 si la red de acompañamiento se amplía a la Región de Chicontepec, al norte del estado y con una gran presencia de educación indígena.

Con respecto al interés mostrado, otras regiones como Tantoyuca y Pánuco también en el norte han manifestado su deseo de participar en el programa, de algún modo parte de la cobertura de educación básica en esas regiones ya se había estado cubriendo, aunque ahora de lo que se trata es hacer el acompañamiento más asequible a las escuelas de la región y con ello ampliar la cobertura en tanto más sectores y zonas escolares participen.

5) *Si es el caso, porqué la estrategia de acompañamiento escolar en algunas escuelas de la Entidad no se ha aplicado?*

Porque el acompañamiento es una estrategia en la que las escuelas participan de manera voluntaria.

6) *Quiénes realizan la labor de asesoría y acompañamiento escolar vinculado a la biblioteca escolar?*

En el caso de las escuelas que llevan acompañamiento, existe una figura a la que se llama asesor acompañante, designado por la supervisión escolar el cual realiza acompañamiento a dos escuelas en un ciclo escolar determinado.

7) *Cómo se organizan los equipos técnicos que realizan el acompañamiento escolar?*

La estrategia de acompañamiento se empieza a organizar desde la Coordinación Estatal y su equipo técnico estatal, donde se programan las acciones de formación y acompañamiento que los asesores han de seguir. Se organizan y llevan a cabo reuniones regionales periódicas con el fin de brindar capacitación a los asesores acompañantes.

En este sentido, hemos dividido al estado en 12 regiones geográficas que permiten a los asesores reunirse con el fin intercambiar experiencias con relación a su labor de asesoría, las regiones son: Huayacocotla, Chicontepec, Tuxpan, Poza Rica, Xalapa, Veracruz, Orizaba, Zongolica, Cosamaloapan, San Andrés Tuxtla, Acayucan y Coatzacoalcos.

8) *Qué formación (continua) y de actualización han recibido los equipos técnicos de la Entidad con relación a la estrategia de acompañamiento escolar?*

Han recibido cursos y talleres con relación al plan de acompañamiento mediante el análisis del *Manual de Acompañamiento* y más recientemente del *Manual del Asesor Acompañante*; además se ha dado capacitación con relación a la *Estrategia Nacional 11 + 1 Acciones en la Escuela para Formar Lectores desde la Biblioteca Escolar* (2006) y *Acciones en la Escuela para una Biblioteca Accesible* (2007), así como algunas estrategias para el uso de los acervos de las Bibliotecas Escolares y de Aula con base en los cuadernillos *Érase una Vez; Encuentros y Posibilidades* y *Bibliotecas Escolares y de Aula en Movimiento* de la serie *Del Colectivo Docente al Salón de Clases* editada por la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio.

9) *Qué porcentaje de asesores acompañantes (apoyos técnico-pedagógicos) han tomado los cursos y talleres de formación?*

El 100% de la red de asesores acompañantes han tenido la oportunidad de recibir la capacitación, la red está conformada por 550 asesores en toda la entidad.

10) *Es suficiente y oportuna la preparación que reciben los maestros en los cursos generales de actualización y talleres relacionados con el programa? (Como son: La lectura en la educación básica; La adquisición de la lectura y la escritura en la educación básica; Bibliotecas escolares: Un espacio de todos; Bibliotecas escolares. Oportunidades para leer y escribir).*

El programa ha participado en la impartición de solamente uno de los cursos nacionales *Bibliotecas Escolares: Un Espacio de Todos* el cual fue impartido en su primera etapa para su reproducción posterior.

11) *En relación a los acervos existen en todas las escuelas, están completos y se consideran suficientes?*

Los acervos llegan al 100% de las escuelas de educación básica. Como sabemos, todo lo que se haga a favor de la educación nunca será suficiente, dado que las necesidades son muchas, sin embargo el esfuerzo que el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública realiza es muy loable. En algunos casos debido a circunstancias ajenas a los colectivos docentes los acervos no se encuentran completos por ejemplo, en muchos casos las contingencias naturales han provocado la pérdida de algunos ejemplares y/o de acervos completos, en otros el uso o la pérdida han disminuido la cantidad de títulos con que cuentan las escuelas, sin embargo en este año se está llevando a cabo un proceso de reposición de títulos de las Bibliotecas Escolares y de Aula con el fin de que las escuelas que no cuenten con la totalidad de los títulos puedan reponerlos y contar con las colecciones completas.

12) *Qué acciones se han promovido para garantizar que los acervos estén bien organizados (con responsable, reglamento, horario formal de servicio, etc.) y al alcance de las necesidades de los maestros para el mejor desempeño de sus funciones?*

Se han instrumentado algunas acciones tales como la *Estrategia Nacional 11 +1*, la misma que al evaluarse permite a los colectivos docentes ver qué acciones no se han llevado a cabo, la estrategia permite a los colectivos programar acciones durante el ciclo

escolar que garanticen la instalación, uso, accesibilidad y control de los acervos de manera eficiente.

13) Cuáles son los avances y el seguimiento con respecto a Los Diez Propósitos para evaluar a las escuelas en su labor como formadoras de lectores y escritores?

Cada escuela lleva un registro de las acciones de fomento a la lectura y escritura así como de la instalación, uso, accesibilidad y control de los acervos mediante dos formatos *ficha de autoevaluación*, la cual permite a los colectivos monitorear los avances en la consecución de los 10 propósitos de la escuela formadora de lectores y escritores, y el *formato de autoseguimiento* contemplado en la *Estrategia Nacional 11 + 1* para evaluar las acciones de la misma.

14) Cómo ha funcionado la estrategia de acompañamiento escolar y qué resultados se han obtenido?

La estrategia de acompañamiento ha sido eficaz en cuanto ha permitido a los colectivos docentes hacer buen uso de los acervos con que cuenta la escuela.

15) Se ha hecho acopio de registros o evidencias del proceso de acompañamiento escolar y de las formas de gestión que garanticen el funcionamiento de la biblioteca escolar como instrumento fundamental en la formación de lectores? En caso contrario cuáles han sido los obstáculos o resistencias que no han permitido los avances deseables en el desarrollo de la estrategia?

Sí, se cuenta con evidencias fotográficas y en su caso registros que dan cuenta de los resultados de las acciones que se han emprendido en este sentido. En nuestra entidad se llevan a cabo demostraciones de las acciones emprendidas mediante festivales de lectura, encuentros de círculos de lectores y escritores, convenciones de círculos de lectores, etc. que se celebran por sectores y zonas escolares.

No obstante también se han presentado obstáculos que vencer uno de ellos es la falta de recursos financieros para asistir a las reuniones regionales de acompañamiento, etc.

16) Cuál es el porcentaje del presupuesto del PEL otorgado a la estrategia de acompañamiento escolar, en los tres últimos años?

En promedio se ha destinado un 35% del total del presupuesto asignado para la entidad, aunque los montos son variables y han venido disminuyendo.

17) Qué se ha avanzado en materia de redes nacionales y estatales de acompañamiento escolar como parte del proceso formativo de los cuerpos de asesores?

La red de acompañamiento se ha venido incrementando paulatinamente, dado que el universo educativo de nuestra entidad es muy vasto, en realidad podemos decir que estamos en nuestros comienzos, no obstante actualmente contamos con una red de 500 asesores acompañantes con la perspectiva de ampliarla a 660.

El Plan de acompañamiento se inició en 2004 en 2 regiones: Xalapa y Orizaba; en 2005 se amplió a Tuxpan, Veracruz, Cosamaloapan, San Andrés Tuxtla y Coatzacoalcos; en 2006 a Huayacocotla, Poza Rica, Zongolica y Acayucan y 2007 a Chicontepic.

18) Cómo se ha gestionado el desarrollo de redes locales de maestros bibliotecarios para promover la biblioteca escolar como facilitadora y soporte de los procesos educativos y que otras actividades y recursos se han organizado para promover el diálogo y la interacción ?

Cada colectivo docente en atención a lo marcado por la *Estrategia Nacional 11 +1* se pone como objetivo el nombramiento de un maestro bibliotecario. En nuestra entidad se hace un rendimiento de cuentas a la sociedad a través de la celebración de encuentros, festivales y convenciones de círculos de lectores y escritores en los que participan docentes, alumnos y padres de familia.

19) Considera que en las escuelas primarias de la Entidad se han sentado las bases para adoptar un modelo educativo en el que el papel de las bibliotecas así como de otras fuentes de información y prácticas de lectura, desarrollen en los niños competencias para la vida?

Se espera que los acervos impacten en la formación de las generaciones que manejarán a nuestras comunidades en el futuro, por tal razón los acervos contemplan títulos que abarcan todo campo del saber y son un excelente apoyo para los contenidos curriculares.

20)Cuál es la función que el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE)? tiene en relación a la Estrategia de Acompañamiento Escolar?

El acompañamiento que realizamos tiene que ver con una asesoría directa, presencial que permita a los colectivos docentes definir la ruta formativa que mejor cubra sus necesidades y expectativas, lo cual es una de las premisas del SAAE.

3.3 Estudio comparado del caso Veracruz y D.F.

La implementación del Programa Estatal de Lectura (PEL) en el Estado de Veracruz, tiene más de un lustro en operación y cuenta con una estructura de organización formal y con un equipo técnico capacitado para cada una de las modalidades de educación básica.

En conjunto constituyen un grupo de 28 personas, las que coordinan el trabajo en forma presencial y virtual de 550 asesores acompañantes en toda la entidad.

La estrategia de acompañamiento inició en el año 2004 en Xalapa y Orizaba, dos de las doce regiones geográficas en las que está dividido el estado; en 2005, se incorporaron otras cinco regiones; en 2006 otras cuatro y en 2007 una más lo que representa, la totalidad de las regiones del estado, aspecto que resulta sorprendente en virtud de que el acompañamiento es una estrategia en la que las escuelas participan de manera *voluntaria*.

Llama la atención el hecho de que aunque la participación de las escuelas sea *voluntaria* en tan solo cuatro años cerca del 10% (900) del total (9281) existente en la entidad, actualmente participen en la estrategia de acompañamiento.

En la estructura de organización de la Coordinación Estatal del PEL se programan las acciones de formación continua, capacitación, difusión e intercambio de experiencias regionales, sin embargo éstas siguen dependiendo de lineamientos estatales dictados a través del PRONAP.

Destaca la diversidad y actualidad de los temas, materiales y estrategias objeto de formación continua de los equipos técnicos para brindar el soporte formativo a los asesores acompañantes, en términos de un currículum nuevo y de manera específica en las áreas relacionadas con la biblioteca escolar, la lectura y la escritura, a casi un 10% del total de las escuelas de educación básica de la entidad considerando las particularidades y necesidades de las regiones de la entidad.

Resalta también la diversidad de acciones y actividades formativas que se organizan en torno al acompañamiento, como son: las reuniones con enlaces, asesores, docentes y directivos para presentar y estudiar la Estrategia y el Manual del Asesor Acompañante, con objeto de intercambiar diagnósticos y experiencias; talleres de formación, visitas de evaluación y seguimiento a las escuelas acompañadas.

Aunque el desarrollo de esta estrategia de asesoría presenta diferentes grados de avance en las distintas regiones de la entidad, se deducen resultados positivos y avances

significativos en la articulación de los diversos actores promotores -enlaces- de la lectura y la escritura; así como también obstáculos para consolidar el trabajo del asesor acompañante tanto en la instalación y funcionamiento de la biblioteca escolar como en la formación de lectores y escritores autónomos.

Entre los principales problemas planteados por los responsables del acompañamiento al responsable del PEL, se encuentran algunas deficiencias organizativas y de coordinación de las autoridades educativas; el desconocimiento de los asesores técnico-pedagógicos como asesores acompañantes o el desconocimiento de sus funciones en materia de acompañamiento escolar; el exceso de trabajo que aglutinan, lo que provoca la falta de continuidad de la estrategia, la movilidad de directivos y docentes.

Problemática que están atendiendo a casi cuatro años de vigencia de la estrategia; por lo que se ha fortalecido la capacitación y la conformación de las redes estatales de lectura y se ha mejorado la coordinación entre áreas y programas de atención a los centros escolares. Situación que les permite ir incrementando su red de asesores, según se afirma en una respuesta de la entrevista.

Además otros de los logros derivados de las acciones formativas para el asesoramiento a las escuelas es el nombramiento del maestro responsable de la biblioteca escolar así como el fortalecimiento de los trayectos formativos y el mejoramiento de la práctica docente de los maestros capacitados, quienes a su vez están asesorando a otros maestros.

Asimismo se están programado acciones mínimas mensuales, durante los ciclos escolares en cada uno de los niveles de educación básica, mismas que son registradas en formatos (autoevaluación y autoseguimiento) con objeto de monitorear los avances del trayecto formativo del maestro bibliotecario, de la importancia de la biblioteca en el proyecto escolar y de la dinamización de los acervos en la formación de lectores y escritores.

Otro aspecto que destaca el responsable del programa como un logro importante es la gestión y negociación entre la Coordinación Estatal del PRONAP y la instancia estatal responsable de la Formación y Actualización del Magisterio para la realización de los Cursos Generales de Actualización en relación a la importancia de la biblioteca, de los acervos y su impacto positivo en la formación de lectores y escritores competentes.

En síntesis, observamos que en el Estado de Veracruz la implementación del Programa Nacional de Lectura y una de sus líneas estratégicas más relevantes el acompañamiento

escolar es una práctica común en las escuelas primarias que voluntariamente solicitaron su intervención.

Que esta práctica se fomenta y se reconoce y qué existen condiciones para su desarrollo y evaluación; que está incorporada en su proyecto institucional en el que tienen prioridad las competencias lectoras y que los colectivos escolares comprometidos han incorporado los libros de la biblioteca de aula y, cuando es el caso, de la biblioteca escolar a sus prácticas cotidianas; que en la planeación del tiempo escolar aunque es limitada está considerada la utilización de los mismos en los objetivos de la clase; que en la medida de lo posible, siguen los diez propósitos.

Que cuentan con un responsable de la biblioteca escolar y que su filosofía es ser mediadora y promotora de las competencias comunicativas.

En términos de formación de recursos humanos, este Programa y la estrategia de acompañamiento en particular, ha permitido la integración de un equipo con capacidad técnica, especializada en la enseñanza de la lengua escrita que no existía antes.

Los maestros participantes en el Programa (acompañados y acompañantes) han diseñado materiales de apoyo para la enseñanza y estrategias didácticas reconocidas a nivel nacional, lo que ha transformado su práctica docente.

En el caso del D.F. y particularmente de las escuelas objeto de estudio, la implementación del programa no ha bajado a las escuelas en virtud de que desconocen el Programa y sus estrategias particulares. Sin embargo, pudimos constatar que el objetivo de promover las competencias, las habilidades comunicativas, es un elemento común y clave en sus proyectos escolares y en las actividades cotidianas que se desempeñan en el aula aunque estas varían de manera significativa entre las escuelas de mayor y menor puntaje alcanzado en la prueba ENLACE 2007, cómo ya se señaló renglones arriba.

El desarrollo de competencias comunicativas en los alumnos a través del enfoque comunicativo-funcional, global constituye uno de los retos importantes del PNL en virtud de que una parte importante de los profesores encuestados señaló tener dificultades para sustituir el método tradicionalmente utilizado de decodificación de textos, propio del método silábico-onomatopéyico que se sustenta en el deletreo, la copia y memorización de textos, desarticulando el sentido significativo de los mismos.

Asimismo, el modelo de organización autogestivo les ha permitido innovar la práctica en el aula integrando los planes y programas “vigentes” a los proyectos escolares y de aula, basados en el desarrollo de competencias a través de un trabajo colaborativo que,

como se analizó en el apartado correspondiente, tiene serias limitaciones y no es homogéneo en todas las escuelas.

Vale la pena, sin embargo, destacar que en una Memoria oficial reciente⁷³, se sostiene que el Distrito Federal ha participado de forma activa en la adquisición y el desarrollo pleno de las competencias comunicativas con la finalidad de formar lectores y escritores efectivos no sólo entre los alumnos sino en cada uno de los involucrados: maestros y autoridades por lo que se han generado diversas acciones de capacitación.

En relación a la formación de asesores para acompañar a las escuelas en su trabajo de lectura y escritura, consideran que los responsables deben poseer o en su caso, desarrollar competencias en este ámbito.

A través de un estudio identificaron las necesidades de capacitación que permitan a los acompañantes, en este caso, a los supervisores, contar con las herramientas para orientar adecuadamente a los docentes como son: la promoción de prácticas de lectura y escritura; organización de las bibliotecas, conocimiento del *Manual de Acompañamiento, etc.*

Detectaron resistencia de los supervisores para participar en la estrategia de acompañamiento por considerar que ésta es una tarea que correspondía al personal de apoyo técnico-pedagógico así como desconocimiento de la función del acompañamiento escolar e inconformidad por lo que esta tarea supone en el incremento de sus actividades administrativas; la falta de familiarización con los acervos de las bibliotecas escolares y de aula y en general de los documentos y materiales del Programa Nacional de Lectura. Desde la perspectiva de este documento oficial, este desconocimiento del acompañamiento escolar no se debió a la falta de difusión del programa o de capacitación en la materia, sino al cambio de figura que se encargaría del mismo y que en este caso recayó en los supervisores y en los equipos técnicos.

Con objeto de difundir, ampliamente, en todos los niveles y modalidades de la educación básica, la estrategia de acompañamiento, se señala, que se han llevado a cabo talleres con 667 supervisores con sedes y calendarios diferentes y, que se les entregó el Manual del Asesor Acompañante, situación que se constató en algunas escuelas en las que los supervisores en diciembre de 2007, apenas se estaban capacitando.

⁷³Memoria Reunión Nacional de Equipos Técnicos Estatales. Programa Nacional de Lectura, *Nuestras experiencias del ciclo escolar 2006-2007*. Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Materiales Educativos, Dirección de Bibliotecas y Promoción de la Lectura de la SEP.

Otras acciones que se llevan a cabo son: la capacitación y asesoría a los supervisores, los bibliotecarios y docentes para el uso y organización de los acervos; la organización de encuentros literarios; encuentros con la ciencia; encuentros interniveles de supervisores; encuentros con los maestros, alumnos y padres de familia, etc.

Los resultados de estas acciones, según el documento en cuestión, han sido importantes, aunque, se reconoce que, aún cuando los supervisores no están sensibilizados con la figura del acompañamiento, ya realizan actividades de fortalecimiento a la lectura. Situación que es muy parecida a lo que los directores y algunos maestros me argumentaron en relación a estas actividades, presentes en el proyecto escolar, y realizadas en el aula y que son objeto de los temas en las reuniones de Consejo Técnico, dónde se toman acuerdos para el intercambio de estrategias de fomento a las bibliotecas, a la lectura, etc. Situación que, en el caso de las escuelas de estudio, fue contrario.

Por lo tanto, se constata, otra vez, que el acompañamiento es una estrategia no concluida, que no está presente en todas las escuelas, de hecho, en este documento oficial nunca se menciona la condición *voluntaria* del acompañamiento en las escuelas, más bien se interpreta que en todas debía estar presente y que si no lo está es por la gran cantidad de requerimientos que solicitan los diferentes programas y proyectos que, simultáneamente, deben ser operados en las escuelas y evaluados y acompañados por los supervisores.

3.4 Clasificación de las escuelas objeto de estudio en relación al grado de intervención y compromiso con la formación de lectores avanzados.

En la revisión puntual de las catorce escuelas visitadas y estudiadas a través de la aplicación de instrumentos de medición cuantitativa de los indicadores de gestión y cualitativos mediante entrevistas y cuestionarios al personal directivo y docente encontramos tres grandes niveles o grados de intervención y compromiso con la formación de lectores competentes o avanzados. Estos grados los clasificamos en tres categorías:

- **a) Nulo**, su significado hace referencia a un comportamiento pasivo y a la vez normativo-formal entre el personal educativo en general y los docentes y directores en particular. Son escuelas en las que el desarrollo de las actividades en torno a la enseñanza de la lectoescritura no trasciende más allá de lo

prescrito, priorizan su atención a aspectos administrativos que se traducen en el llenado de formatos e informes de tipo cuantitativo. Son espacios en los que la función del Consejo Técnico no es una instancia útil para la planeación de actividades aún y cuando sus directores reconocen que el nuevo modelo de gestión escolar tiene efectos directos en la generación de acciones colectivas. Su personal carece de la preparación actualizada para garantizar el uso de métodos y técnicas innovadoras para promover el tránsito del enfoque fonético-lingüístico al global en la enseñanza de la lectoescritura para favorecer la formación de lectores avanzados. Son escuelas con indicadores de gestión deficientes y con un alto grado de necesidades y mantenimiento. No cuentan con biblioteca escolar, no cuentan con los acervos completos del salón de clases, carecen de prácticas mínimas para hacer del libro y la lectura un ejercicio natural y cotidiano y los padres de familia no se involucran; en síntesis no han institucionalizado la construcción de aprendizajes colectivos.

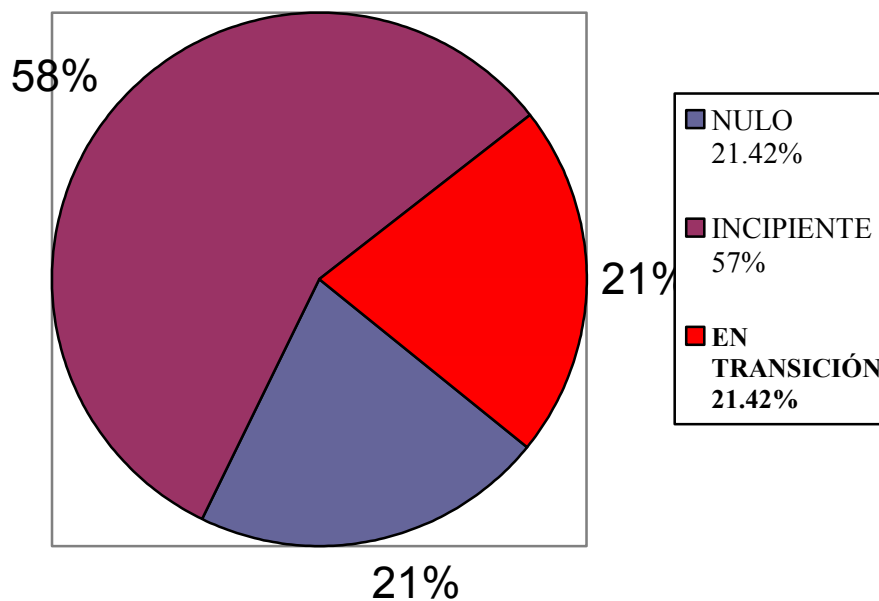
- **b) Incipiente**, las características de las escuelas bajo este adjetivo dan muestra de un comportamiento menos pasivo aunque también están orientadas bajo el esquema normativo-formal. Son escuelas en las que el desarrollo de las actividades en torno a la enseñanza de la lectoescritura se encuentran identificadas en sus proyectos escolares y empiezan a hacer conciencia de la necesidad de revertir esquemas y prácticas de corte tradicionalista aunque se trata de un cambio lento y con fuertes resistencias. Continúan en la lógica de atender asuntos de carácter administrativo pero sin desplazar lo técnico-pedagógico. Juzgan importante el papel de las bibliotecas aunque no todas cuentan con biblioteca escolar, por lo que no cuentan con responsables formales ni actividades sistemáticas en torno a su uso, organización y circulación. Son escuelas que conciben la función del Consejo Técnico como guía para el diseño de actividades de enseñanza-aprendizaje prioritarias. La preparación y actualización de los profesores es un factor que se requiere fortalecer para un uso más eficiente del método global en la enseñanza de la lectoescritura, pero en su práctica empiezan a favorecer acciones para hacer uso de los acervos tanto al interior de las aulas como en el hogar, aunque la participación de los padres de familia es escasa.
- **c) En transición hacia la adquisición de estrategias innovadoras**, este tipo de escuelas tienen atributos producto de condiciones contextuales y actitudes del

colectivo escolar que dan muestra de un comportamiento y un compromiso más dinámico en sus actividades educativas; sin dejar de atender las exigencias centrales de carácter normativo-formal. Son escuelas en las que el desarrollo de las actividades en torno a la enseñanza de la lectoescritura se encuentran bien definidas y programadas en sus proyectos escolares, lo que refleja no solo claridad en sus objetivos y metas sino responsabilidad y compromiso de una parte importante del colectivo aún y cuando persisten resistencias de parte de los distintos sectores. Son sensibles a la importancia del papel de las bibliotecas, cuentan con responsables comisionados y empiezan a promover actividades sistemáticas en torno a su uso, organización y circulación, aunque les falta formalizarlo. Son escuelas que conciben la función del Consejo Técnico como eje clave para el diseño colegiado de actividades de enseñanza-aprendizaje innovadoras y un espacio para la socialización y retroalimentación de las experiencias logradas. La preparación y actualización de los profesores sigue siendo un aspecto importante para la consolidación del método comunicativo global y la formación de lectores avanzados; sin embargo son escuelas en las que un porcentaje de los profesores ya se preparan de distintas maneras y en su práctica hay evidencias de innovación y resultados favorables. Hacen uso de los acervos y están construyendo nuevas formas de trabajo tanto al interior de las aulas como fuera de ellas con el apoyo y/o participación relativa de los padres de familia. Son escuelas en las que los directores tienen la capacidad de aglutinar diversos intereses y necesidades del colectivo hacia el mejoramiento educativo. Este tipo de escuelas constituyen un ejemplo claro de la transformación que sufren las políticas públicas en la práctica, en devenir cíclico de sus distintas fases y tiempos y en el intercambio de sus actores como producto de su experiencia, compromiso y creencias, lo que los lleva a construir o reconstruir cambios a partir de su propia práctica.

En este orden de las 14 escuelas, **3** es decir el 21.42% del total, se identifican con la categoría de **Nulo** grado de intervención y compromiso con la formación de lectores avanzados resultado que coincide con las tres escuelas del turno vespertino de más bajo puntaje en la prueba ENLACE 2007; **8** se clasifican en el rubro **Incipiente** lo que corresponde al 57% y el resto de escuelas que suman **3** integran la categoría **En transición hacia la adquisición de estrategias innovadoras**, que son las escuelas

del turno matutino que obtuvieron los más altos puntajes en la misma prueba en la delegación política objeto del estudio .

CLASIFICACIÓN DE LAS ESCUELAS SEGÚN SU GRADO DE INTERVENCIÓN Y COMPROMISO CON LA FORMACIÓN DE LECTORES AVANZADOS.



CONCLUSIONES

De acuerdo con los referentes teóricos y con las evidencias producto de los instrumentos aplicados a directores, maestros, supervisores de escuelas primarias públicas y responsables del Programa de Lectura a nivel estatal del Distrito Federal y de Veracruz, en este trabajo de investigación, encontramos que:

Estudios sobre el proceso de adquisición de la lectura, desde hace más de dos décadas, llevaron a concluir que los niños no tenían una concepción amplia y clara de los usos de la lectura y la escritura lo que se reflejaba en la ausencia de entendimiento, de comprensión oral y en el desempeño escrito, hallazgo que promovió el cambio de estrategia en el diseño de los programas y materiales de lectura y escritura que originalmente, se habían iniciado como programas remediales y se fueron transformando en programas regulares, con carácter nacional.

Tal es el caso del Programa Nacional de Lectura que actualmente sigue en la fase de implementación en las escuelas de educación básica y no en la de resultados, lo explica porque el impacto de la política ha sido reducido y sus resultados limitados; su nivel de socialización, aceptación y maduración en las escuelas está en transición y su ritmo es lento, dado el diverso y complejo conjunto de programas simultáneos a los que deben atender y circunscribirse.

Sin embargo a pesar de los esfuerzos sistemáticos del gobierno se trata de una política desconocida o confundida entre maestros y directivos con los propósitos de otros programas similares previos como PRONALEES y RILEC, que cuentan con más de 10 años de haber desaparecido.

Una razón que desde nuestro punto de vista puede explicar porqué son permeables estos programas hasta la actualidad, es porque ellos marcaron el antes y el después en la forma y el fondo de la enseñanza y aprendizaje de la lectoescritura; constituyeron el primer cambio radical de concepción de los métodos tradicionales de enseñanza, promovieron un importante trabajo de capacitación y adiestramiento de los maestros razón que también justifica porque este desconocimiento no ha influido en la atención prioritaria al desarrollo de las competencias comunicativas y al desarrollo de un conjunto diverso de estrategias de aprendizaje consignadas en los proyectos escolares, aunque dicha atención no se refleje en resultados favorables entre los alumnos.

Una evidencia del carácter regular y nacional del Programa es que maestros y directivos de todas las escuelas encuestadas, afirmaron haber recibido los acervos de lectura,

distribuirlos a las aulas y promover actividades diversas para su utilización por lo que un acierto importante del Programa, es la producción de materiales y el innovador proceso de selección de textos de lectura para las bibliotecas escolar y de aula; pero igualmente, todos coincidieron en la inexistencia de asesoría externa o acompañamiento técnico-pedagógico para el mejor aprovechamiento didáctico de los acervos.

Este hallazgo fue revelador pero congruente con la idea de la relación mecánica y lineal entre la formulación normativa de los cambios y su ejecución en la práctica, pues en ninguna de ellas se conocía lo que era el acompañamiento escolar, ni mucho menos todo lo que implicaba la estrategia como: los materiales de apoyo a los maestros bibliotecarios; el trabajo en las aulas; el Manual del Asesor Acompañante que se diseñó y publicó y que supuestamente se distribuyó ampliamente entre los supervisores, - quienes cubren la función de asesores técnico-pedagógicos- y que ya lleva dos versiones una en 2003 y otra en 2007; el trabajo en red; materiales en video, radiofónicos e impresos de amplia difusión, como el Boletín “Expresión Educativa” y el cartel: *Diez propósitos de la escuela que forma lectores y escritores*; en el total de las escuelas objeto de estudio.

Igualmente se confirmó la idea de que la disponibilidad de materiales de lectura no es lo que promueve la lectura sino la forma cómo se gestionan las acciones concretas lo que modifica la forma de su uso y aprovechamiento y que son aspectos que aún no son asimilados en los programas de enseñanza de las escuelas.

Todos los directores coinciden al señalar que buena parte de los resultados que obtienen depende del grado de compromiso y responsabilidad de los miembros que integran la comunidad escolar, especialmente de los maestros frente a grupo y que ésta es escasa, lo que se refleja en el reducido número de profesores por escuela que participan en los programas de formación, capacitación y actualización en la materia y en la falta de cooperación de los padres de familia.

En conjunto directores y maestros se quejan del excesivo e inútil trabajo administrativo que implica participar en los programas, por el llenado de formatos que atiende más a aspectos cuantitativos que cualitativos, lo que les resta tiempo y atención para atender asuntos de carácter pedagógico.

Califican como positiva la forma de trabajo autogestiva, porque les permite reorganizar, reconstruir y rediseñar, a partir de sus propias necesidades, su proyecto escolar, sin embargo no cuentan con los recursos suficientes ni con el apoyo necesario.

Mientras se continúe reservando, en forma creciente, al gobierno federal los recursos destinados a innovación, mejoramiento del magisterio, apoyos didácticos y otros programas de los que depende fundamentalmente la elevación de la calidad educativa, la descentralización educativa será inoperante y los objetivos y estrategias de los distintos programas como el de Lectura serán inalcanzables.

La persistencia del predominio federal sobre el estatal, el escaso margen de maniobra política y económica y las limitaciones institucionales entre los niveles de gobierno, es un factor que ha influido en el incumplimiento de los objetivos y estrategias del Programa.

En este sentido el fortalecimiento, la autonomía, la capacidad de autogestión de las escuelas no puede ni debe seguir respondiendo a los controles formales, organizacionales e institucionales de las autoridades educativas del nivel central, en virtud de que ello repercute negativamente en su desempeño.

La carencia de mecanismos de interlocución y control entre el gobierno y la sociedad pone de relieve el desconocimiento de los programas y sus acciones, su seguimiento, sus avances, su interrelación, fines y beneficios.

La figura del acompañamiento escolar es una innovación viable y efectiva para el desarrollo de proyectos de mejora y una vez que las escuelas adquieran un mayor nivel de autonomía para la toma de decisiones deben ir prescindiendo de su apoyo.

Es importante resolver las disyuntivas entre la responsabilidad pública gubernamental y la participación social; el cumplimiento de las normas y la acción; las tensiones entre diseñar las políticas y programas educativos e implementarlos y evaluar sus resultados.

Recomendaciones de Política

Los resultados de esta investigación sólo representan una pequeña muestra de la compleja realidad que implica la implementación de una política de carácter nacional. Considerando esta fase como parte de un curso de acción integrada a un ciclo de fases complementarias, las recomendaciones que se plantean apenas constituyen una aproximación al permanente proceso de aprendizaje, corrección y continuidad deseable en toda política a fin de lograr las metas que le dieron origen.

Se recomienda promover alternativas que permitan que el PNL cuente con un presupuesto regular, institucionalizado y descentralizado para ampliar el alcance de sus acciones a nivel local, regional y nacional considerando las condiciones, necesidades y

contextos particulares de las escuelas y sus alumnos de tal forma que sus objetivos y metas se correspondan con los recursos disponibles a fin de lograr ampliar la adquisición de competencias lectoras desde el inicio del ciclo de educación básica.

El financiamiento del Programa debe contar con recursos presupuestales provenientes de dependencias y entidades de la administración pública federal así como con apoyos no necesariamente monetarios de organizaciones civiles no gubernamentales nacionales y extranjeras dedicadas a la promoción de la cultura, la equidad y la calidad educativa y cultural, como son asesorías técnico-pedagógicas que hayan demostrado eficacia en contextos similares, intercambios de formación, etc.

Aunque se considera importante continuar con la dotación de colecciones de lectura a las escuelas y aulas se recomienda, dado el desproporcionado porcentaje de recursos que se destinan anualmente para tal fin, equilibrar estos recursos para promover una gestión por procesos y resultados en las escuelas para la operacionalización del currículum que ponga énfasis en el desarrollo de prácticas pedagógicas innovadoras y participativas de la lectura y la escritura, con desempeños comprensivos como el acompañamiento escolar sistemático a maestros y alumnos para el logro de los objetivos del Programa.

Otra recomendación importante es desarrollar una agenda de investigación que profundice en el conocimiento concreto de las prácticas reales que se promueven al interior de las escuelas de educación primaria en materia de promoción de competencias lectoras, con el fin de retroalimentar las estrategias del PNL y permitir su asimilación de una manera más natural y pertinente no prescriptiva, burocrática ni autoritaria. Lograr congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, que ya que el discurso de la política educativa en nuestro país desde hace más de una década ha planteado la “*nueva escuela pública*” centrada en el aula y la escuela, lugares desde los que deben surgir las decisiones de transformación de la gestión de la enseñanza y el aprendizaje.

El conocimiento de las competencias didácticas cotidianas de los profesores es un elemento importante para la retroalimentación de experiencias lo que redundará en una comprensión más generalizada sobre las formas más efectivas para apoyar su desarrollo profesional, elemento fundamental para garantizar la eficacia del Programa.

Este tipo de estudios y su amplia difusión, permitirán fortalecer los mecanismos de evaluación y transparencia de información sustantiva en el desarrollo de diagnósticos objetivos para el rediseño de la política.

En este mismo orden de ideas, consideramos que tanto los libros de la Biblioteca para la Actualización del Maestro (BAM) como los acervos escolares constituyen un potencial valioso que está subutilizado, por lo que se recomienda su amplia difusión y acceso entre el personal educativo así como la realización de actividades periódicas permanentes a su alrededor: talleres de lectura, círculos de estudio, debate y opinión para hacer congruente su objetivo como materiales seleccionados para fortalecer y coadyuvar las labores cotidianas de los maestros en servicio desde el primer grado de educación básica.

Otra recomendación a la política en el D.F. es el cambio de figura responsable del acompañamiento escolar, lo que implicará el estudio, socialización y análisis de la pertinencia de los materiales escritos, visuales y audiograbados en la materia entre los estudiantes de las escuelas normales y especialmente entre los practicantes escolares, ejercicio que posibilitará la formación de profesores acompañantes desde las aulas. Acción que puede permitir descongestionar las tareas y funciones de supervisores, apoyos técnico pedagógicos, directores y maestros y a la vez incorporarlos a todos en el proceso de formación de la lectoescritura avanzada primero entre los propios maestros. Esta propuesta implica la gestión de tiempo y recursos al interior de las escuelas normales. La capacitación requiere la organización de actividades curriculares diversas, para promover la construcción de aprendizajes colectivos en el seno de los procesos de enseñanza aprendizaje en la aulas de educación básica.

Se recomienda la integración y simplificación a mediano y largo plazos, sistemática de los diferentes programas y proyectos sectoriales en los que participan las escuelas de educación básica. Lograr su pertinente unificación, continuidad y seguimiento permitirá el reconocimiento e identificación de los actores que los materializan y evitará el desperdicio de tiempo y de recursos y disminuirá la falta de credibilidad y confianza entre la población beneficiaria.

Se recomienda, por último consolidar una agenda pública en la que se destaque la importancia de las habilidades comunicativas para el desarrollo económico, político y social del país y el diseño de políticas para los grupos más vulnerables que combinen la universalización con la focalización y la calidad con equidad, criterios que permitan una distribución más racional de los recursos y cuidar los procesos para aproximarse a la igualdad de resultados.

Bibliografía Capítulo I

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica y Normal (ANMEByN), Diario Oficial de la Federación 19 de Mayo de 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) “Estudio Introductorio” en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública Vol. 3; México, Miguel Angel Porrúa.

Bonilla Pedroza, R. et.al. (2006) “La formación docente desde la escuela. Una nueva propuesta de gestión escolar en el Distrito Federal”, en Historias de aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México, SEP-OEI. p. 159

Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Estudio Introductorio”, en La Gestión Pública. Su situación actual, Barry Bozeman (Coord.).

Didriksson, Axel (2008) “Educación y participación ciudadana”, Secretaría de Educación del Distrito Federal. Página Electrónica. <http://www.educacion.df.gob.mx/se>

Escudero, Juan M. (1993) “La gestión educativa ante la innovación y el cambio”, II Congreso Mundial Vasco, Narcea.

Ezpeleta Moyano, J. (2004) “Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, abril-junio, Vol. 9 Num. 21

Francesc, Pedró y Puig, Irene (1998), Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada, Ed. Paidós, Barcelona, España.

Hernández Morales, Pedro (2002) “Con todos y para el bien de todos”. Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una Alternativa Democrática. Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México. Marzo.

La Calidad de la Educación Básica en México, 2006. (2006) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), México.

Latapí, P. (2004), La política educativa del Estado mexicano desde 2002. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6 (2) consultada el 23 de febrero del 2008 en <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación 13 de Julio de 1993.

Maciel Pardiñas, Helios (2002) “Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal”. Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una Alternativa Democrática. Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México. Marzo.

Manual del Asesor Acompañante. Estrategia Nacional de Acompañamiento a las escuelas públicas para la instalación y uso de bibliotecas escolares. (2007) México, SEP.

Manjarrez Medina, José (2002) “Bases de un sistema educativo incluyente e influyente”, Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una Alternativa Democrática. Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México. Marzo.

Murillo, P. (2000) Estrategias centradas en el asesoramiento para la innovación.

Documento policopiado.

Observatorio Ciudadano de la Educación “Avanza la descentralización educativa?” Comunicado 7, Abril 24, 1999.

Observatorio Ciudadano de la Educación, “El proyecto educativo en el DF. Comunicado 21, Noviembre 25, 1999.

Observatorio Ciudadano de la Educación, “Un nuevo programa nacional de lectura”, Comunicado 75, Abril 13, 2002

Observatorio Ciudadano de la Educación “Hacia dónde va la educación?”. Debate Educativo 3, Agosto 12, 2004.

Observatorio Ciudadano de la Educación “La educación en el DF y la reforma al artículo 122”. Primera Parte. Debate Educativo 4, Noviembre 18, 2004.

Observatorio Ciudadano de la Educación “La educación en el DF y la reforma al artículo 122”. Segunda Parte. Debate Educativo 5, Diciembre del 2004.

Ornelas, Carlos (2004) “La Educación Básica en el Distrito Federal”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, (RMIE); Oct.-Dic. Vol. 9, Num. 23 pp. 1037-1040

Peters Guy y Vincent Wright (2001), “Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo”, en Nuevo Manual de Ciencia Política, Robert Godinn, España:Istmo. Tomo II.

Reimers, Fernando(2006) Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México. Eds. SEP/FCE/ILCE, México.

Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura, Diario Oficial de la Federación, 2005.

Rodríguez Romero, M. (2001) “Asesoramiento en educación. Identidad y constitución de una práctica controvertida”, en Segovia, Jesús (Coord.) Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución, Barcelona, Octaedro

Sánchez Moreno, M. (1997) “El proceso de asesoramiento”, en López, J. y Marcelo C. (Coord.) Asesoramiento curricular y organizativo en educación. Madrid, Ariel.

Sánchez Vera, Sergio D. (2006) “El acompañamiento académico a la escuela: Cimiento para la construcción de la función de asesoría”, en Historias de aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México, SEP/OEI pp. 202-203

SNTE Análisis y propuestas sobre la descentralización educativa. II Foro de Análisis y propuestas sobre Educación en el Distrito Federal. Sección 10, s/f.

Zorrilla, F. M. (2002). “Diez años después del Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas”, en Revista Electrónica de Investigación Educativa, 4 (2) consultada el 5 de febrero del 2008 en <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

CAPITULO II

Aguilar Villanueva, Luis (1992) La implementación de las políticas. México, Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) “Estudio Introductorio” en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública Vol. 3; México, Miguel Angel Porrúa.

Bonilla Pedroza, R. et.al. (2006) “La formación docente desde la escuela. Una nueva propuesta de gestión escolar en el Distrito Federal”, en Historias de aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México, SEP-OEI. p. 159

Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Estudio Introductorio”, en La Gestión Pública. Su situación actual, Barry Bozeman (Coord.).

Escudero, Juan M. (1993) “La gestión educativa ante la innovación y el cambio”, II Congreso Mundial Vasco, Narcea.

Ezpeleta Moyano, J. (2004) “Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, abril-junio, Vol. 9 Num. 21

Gunn, A. Lewis (1978) ¿“Por qué es la implementación tan difícil”?, Servicios Administrativos Departamentales, Boletín O & M, Vol. 33 Num. 33

Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone Frederic (2003), Cap. 2 Las políticas públicas en Análisis y conducción de las Políticas Públicas. Institut D’Hautes Etudes en Administration Publique.

- Lahera Parada, Eugenio (2002) Introducción a las Políticas Públicas. Chile, Ed. FCE. Breviarios Num. 538
- Martínez Bordón, Argelia (2006) Guía de la materia El Ciclo de la Políticas Públicas: perspectivas en Implementación y Evaluación. Primera Parte: La implementación. Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO.
- Murillo, P. (2000) Estrategias centradas en el asesoramiento para la innovación. Documento policopiado.
- Peters Guy y Vincent Wright (2001), “Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo”, en Nuevo Manual de Ciencia Política, Robert Godinn, España:Istmo. Tomo II.
- Reimers, Fernando(2006) Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México. Eds. SEP/FCE/ILCE, México.
- Rodríguez Romero, M. (2001) “Asesoramiento en educación. Identidad y constitución de una práctica controvertida”, en Segovia, Jesús (Coord.) Asesoramiento al centro educativo. Colaboración y cambio en la institución, Barcelona, Octaedro
- Roth Deubel, Andre-Noël (2002) Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Colombia, Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. (1986) “Enfoques de arriba hacia abajo y de Abajo hacia Arriba en la investigación sobre implementación: Un análisis crítico y propuesta de síntesis”, en Periódico de Políticas Públicas No.6
- Sánchez Moreno, M. (1997) “El proceso de asesoramiento”, en López, J. y Marcelo C. (Coord.) Asesoramiento curricular y organizativo en educación. Madrid; Ariel.

Capítulo III

- Banco Mundial (1996), Informe sobre el desarrollo mundial. De la planificación centralizada a la economía de mercado. Washington, D.C.
- Barba, Bonifacio (Coord.) (2000), La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados. SEP, México.
- Braslasvsky, Cecilia y Felicitas Acosta (2006) “La formación en competencias para la gestión y la política educativa: Un desafío para la educación superior en América Latina”. REICE, Vol. 4, núm.24
- Camacho Sandoval, Salvador (2001), “Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB. Revista Mexicana de Investigación Educativa, sept.-dic., vol. 6, núm. 13

- Cohen, E. y R. Franco (2005) Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?, México, Ed. Siglo XXI.
- Espinoza, Victor Alejandro (Coord.) (1999), Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México. El Colegio de la Frontera Norte. México.
- Ezpeleta Moyano, Justa (2004) “Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, abr-jun, Vol. 9, Núm. 21
- Franco, Rolando y Queirolo Eduardo (2007), Guía de la materia Técnicas de Gestión Pública, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, México, FLACSO.
- Informe Preliminar de Resultados de la Encuesta Nacional de Prácticas de Lectura en las Escuelas de Educación Básica 2006, Dirección General de Materiales Educativos, SEP.
- Pardo, Ma. del Carmen (Coord.) (1999), Federalización e innovación educativa en México. Colmex, México.
- Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura (2005), Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial. México, D. F.
- Reimers, Fernando (Coord.) (2006) Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México. SEP/FCE/ILCE/Graduate School of Education Harvard.
- Sabatier, P. Sabatier, P (1986) “Enfoques de arriba hacia abajo y de Abajo hacia Arriba en la investigación sobre implementación: Un análisis crítico y propuesta de síntesis”, en Periódico de Políticas Públicas No.6
- Schmelkes, Sylvia (1999) “ Educación Básica”, en Latapí, Pablo (Coord.) Un siglo educativo en México. Biblioteca Mexicana, FCE, México.
- Sojo, Carlos (2004) “La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas” Revista Mexicana de Sociología Número especial, octubre 2004, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Tanaka, Martín (2004) “El Estado está de vuelta, esta vez en serio” Revista Mexicana de Sociología, Número especial, octubre 2004, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

ANEXOS

COORDINACION SECTORIAL DE EDUCACION PRIMARIA
RELACIÓN DE ESCUELAS QUE ACEPTAN PARTICIPAR EN EL PROYECTO DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
“EL PROGRAMA NACIONAL DE LECTURA: LA GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA DE
ACOMPañAMIENTO ESCOLAR, SUS PROCESOS Y PRÁCTICAS EN LA FORMACIÓN DE
LECTORES AVANZADOS. UN ESTUDIO DE CASO”, EN GRUPOS DE 5° Y 6° DE PRIMARIA.

CLAVE DE LA ESCUELA	NOMBRE	C.C.T.	CALLE	COLONIA	TELÉFONO	DELEGACIÓN
41-2079-227-32-x-014	PROFR CANDIDO JARAMILLO GONZALEZ	09DPR 1947G	CALZ TAXQUEÑA No 1811	SAN FRANCISCO CULHUACAN	56567361	COYOACAN
42-2080-227-32-x-014	PROFR CANDIDO JARAMILLO GONZALEZ	09DPR 1946H	CALZ TAXQUEÑA No 1811	SAN FRANCISCO CULHUACAN	56076851	COYOACAN
41-2114-228-32-x-014	VALENTIN ZAMORA OROZCO	09DPR 2275Q	RETORNO 33 Y 34 S/N	AVANTE	56890350	COYOACAN
41-2196-231-32-x-014	ESPARTACO	09DPR 1994R	CALLE 8 S/N Y CALLE ONCE	ESPARTACO	56791797	COYOACAN
41-2019-215-30-x-014	SAUL M CARASSO	09DPR 1948F	DAKOTA No 39	PARQUE SAN ANDRES	56890975	COYOACAN
41-2626-229-32-x-014	PROFR JESUS SILVA HERZOG	09DPR 4217N	REMEDIOS VALLE S/N ZONA 10	U HAB CTM CULHUACAN	56567894	COYOACAN
41-2051-213-30-x-014	LIC PROTASIO TAGLE	09DPR 2561K	AV CENTENARI O No 28	DEL CARMEN	55545056	COYOACAN
41-2163-233-32-x-014	ANTON SEMIONOVICH MAKARENKO	09DPR 3120V	GRALA ANTONIA NAVA Y C CORONELAS	CARMEN SERDAN	56323453	COYOACAN
42-2164-233-32-x-014	ANTON SEMIONOVICH MAKARENKO	09DPR 3121U	GRALA ANTONIA NAVA Y C CORONELAS	CARMEN SERDAN	56321719	COYOACAN
41-2077-227-32-x-014	DR FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ	09DPR 1836B	16 DE SEPTIEMBR E No 10	SAN FRANCISCO CULHUACAN	56700858	COYOACAN
42-2078-227-32-x-014	DR FRANCISCO VAZQUEZ GOMEZ	09DPR 1967U	16 DE SEPTIEMBR E No 10	SAN FRANCISCO CULHUACAN	56700878	COYOACAN
41-2041-220-31-x-014	EJERCITO NACIONAL	09DPR 1976B	LEOPOLDO SALAZAR S/N	COPILCO EL ALTO	55543465	COYOACAN
42-2042-220-31-x-014	EJERCITO NACIONAL	09DPR 1973E	LEOPOLDO SALAZAR S/N	COPILCO EL ALTO	55542415	COYOACAN
41-2184-230-32-x-014	PROFR XAVIER MEJIA	09DPR 1995Q	CALZ DE TLALPAN No 3352	SANTA URSULA COAPA	56101354	COYOACAN

CUESTIONARIO/ENTREVISTA A DIRECTORES (AS) DE PLANTEL

Entrevista a directores de escuelas primarias generales de la Delegación Coyoacán, del Distrito Federal.

Con el fin de conocer los avances del **Programa Nacional de Lectura** y de la **Estrategia de Acompañamiento Escolar**, para promover el óptimo uso de las Bibliotecas Escolar y de Aula, en la formación de lectores avanzados; solicito su valioso apoyo para valorar sus efectos.

Cómo observarán, se requiere describir cómo está funcionando, a qué ritmo, con qué recursos, qué actividades se llevan a cabo; cómo se organizan o qué reorganización ha generado; su relación con el proyecto escolar, etc.

ENTREVISTA DIRECTORES DEL PLANTEL

Participa su Escuela en el Programa Nacional de Lectura?

Si _____ Desde cuándo? _____
No _____ Porqué? _____

Conoce el formato de autoseguimiento de las 16 acciones formadoras de lectores y escritores?

Si _____ Desde cuándo? _____
No _____

Cuáles son los avances de este autoseguimiento? _____

Recibe el Boletín: "Expresión Educativa", orientado a fomentar las publicaciones escolares. _____

Conoce ud. la estrategia de acompañamiento escolar o de asesoría técnico-pedagógica? _____

Sabe ud. cuál es su significado? _____

Qué importancia le otorga a la promoción de habilidades comunicativas? _____

Se ha desarrollado algún plan de acción para desarrollarlas? _____

En su proyecto escolar qué porcentaje de las actividades cotidianas están destinadas a este rubro? _____

Cuáles son las actividades que se realizan? _____

Existe apoyo de supervisión?

Si _____ De qué tipo? _____

Con qué periodicidad? _____

No _____

Porqué? _____

Qué otros apoyos de las autoridades educativas reciben? _____

Qué importancia tiene la formación del profesorado en la promoción de la lectura y la escritura y en el aprovechamiento de la biblioteca como instrumento de acceso al conocimiento? _____

Qué porcentaje de la planta docente participa en los cursos de actualización y capacitación en estas áreas? _____

Cuenta con Biblioteca Escolar la escuela? _____

Cómo está organizada? Quién es el responsable del acervo? _____

Cuenta con reglamento? _____

Tiene algún plan de trabajo? _____

Cuáles son sus funciones? _____

Con cuántos volúmenes cuenta la biblioteca? _____

Cómo se gestiona el acceso, uso y distribución de material a la biblioteca?

Cuentan con Comité de Biblioteca? _____

Quiénes lo integran? _____

Todos los grupos cuentan con su biblioteca de Aula? _____

Cómo la utilizan? _____

Considera que la biblioteca Escolar y/o de Aula es un factor determinante para elevar el rendimiento académico?

Si _____

Porqué? _____

No _____

Porqué? _____

En qué programas participa la escuela? (PEC, ENCICLOMEDIA, etc.)

Cuál es la matrícula de la escuela? _____

Con cuántos grupos por grado cuenta? _____

No. de alumnos repetidores _____

No. de niñas y niños _____

No. de docentes frente a grupo _____

No. de apoyos/asistentes de servicios al plantel _____

No de Prof. USAER _____

No de prof. de educación física _____

Antigüedad del plantel _____

Antigüedad del personal _____

Menos de 5 años _____

Más de 5 años _____

Más de 10 años _____

Más de 20 años _____

Más de 30 años _____

Prof. de Base _____

Prof. Interinos _____

Escolaridad de los profesores _____

Prof. con Normal Básica _____

Prof. con Licenciatura _____

Prof. con Posgrado _____

Prof. en Carrera Magisterial _____

Plantilla total _____

Características físicas de la escuela: número de aulas, sanitarios, salas de cómputo, de maestros, de actividades artísticas, biblioteca, patios/áreas verdes, tienda escolar, bodega y áreas administrativas. _____

Considera que existe alguna relación entre la gestión escolar y el logro de resultados en la escuela?

Si **Porqué?** _____

No **Porqué?** _____

Cuáles son las características de la institución para generar, desarrollar y evaluar su propio proyecto educativo y la relación que la gestión de los procesos de enseñanza-aprendizaje tiene con el logro de un alto desempeño educativo. _____

En la práctica, cuáles son las normas y los mecanismos informales útiles a sus necesidades internas para hacer funcionar su proyecto educativo y alcanzar sus objetivos? _____

Cuáles son las formas de intervención y solución a sus problemas pedagógicos? _____

Qué importancia se otorga a la participación y al trabajo colectivo y cuál es el rol del Consejo Técnico? _____

Cómo se define la identidad propia de la escuela: cuáles son las características de las prácticas de alumnos y profesores. _____

Qué papel juega la Sociedad de Padres de Familia en el cumplimiento de estos propósitos? _____

Y el resto de la comunidad es participativa? _____

Muchas gracias.
Atentamente
Profra. Carmen Evelia Hernández Ortiz
5 de Diciembre, 2007

CUESTIONARIO A PROFESORES(AS) FRENTE A GRUPO

Entrevista profesores de escuelas primarias generales de la Delegación Coyoacán, del Distrito Federal.

Con el fin de conocer los avances del **Programa Nacional de Lectura** y de la **Estrategia de Acompañamiento Escolar**, para promover el óptimo uso de las Bibliotecas Escolar y de Aula, en la formación de lectores avanzados, solicito su valioso apoyo para valorar cómo está funcionando; a qué ritmo; con qué recursos; a través de qué actividades; cómo se organizan o qué reorganización ha generado entre el colectivo; su relación con el proyecto escolar, etc.

Nombre de la Escuela _____

Turno _____

1.- Sabe ud. si participa la escuela en la **Estrategia de Acompañamiento Escolar**?

2.- Sabe ud. cuál es su objetivo, en que consiste? _____

3.- Qué importancia le otorga a la biblioteca Escolar y/o de Aula en el desarrollo de habilidades comunicativas entre los niños? _____

4.- Cuentan con Biblioteca Escolar? _____

5.- Cuentan con Biblioteca de Aula? _____

6.-Cómo esta organizada? _____

7.- Cuentan con algún Reglamento para su uso? _____

8.- Cómo la utilizan, cómo se organizan para aprovecharla, qué prácticas llevan a cabo y con qué periodicidad? _____

9.- Se prestan los libros a domicilio? _____

10.- Las actividades de promoción a la lectura y la escritura son independientes en cada grupo y grado o se realizan actividades conjuntas por grado? _____

11.- Cuál es el género que más les agrada a los niños? _____

12.- Ha participado en algún curso o taller relacionado con la lectura o la biblioteca?

SI _____ No _____

Cuál? _____

13.- Participan y apoyan los padres de familia en alguna actividad? _____

14.- Qué evidencias resultan de la interacción niños/libros? _____

15.- Existe interacción de lectura entre los niños avanzados y los principiantes, visitas de los alumnos para leer en otros grupos?

16.- Qué importancia otorga a la participación y al trabajo colectivo y cuál es el rol del Consejo Técnico en esta tarea? _____

Desea hacer algún comentario más?

Muchas gracias.
Atentamente
Profra. Carmen Evelia Hernández Ortiz
15 de Enero de 2007