

MECANISMOS INSTITUCIONALES Y ESPACIOS DE ORGANIZACIÓN EN EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

GERSON EDGAR FERRA TORRES

BENEMÉRITA ESCUELA NORMAL VERACRUZANA "ENRIQUE C. RÉBSAMEN"

RUBÉN EDEL NAVARRO

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

TEMÁTICA GENERAL: POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

RESUMEN

Se presentan resultados de la primera fase de investigación sobre el efecto de las políticas de educación superior transferidas a las escuelas normales en México. Específicamente el Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo Superior (PRODEP); a través de un ejercicio interpretativo, se definieron las variables del estudio y sus dimensiones, haciéndose énfasis en los mecanismos institucionales de regulación del trabajo académico y en los espacios de organización académica y disciplinar, ambos en el mismo sentido de facilitar o interferir en la concreción de esta política pública. Se hace uso de la teoría de sistemas de Luhmann y la teoría ecológica organizacional de Hannan y Freeman para argumentar los resultados.

Palabras clave: Políticas de educación superior, escuelas normales, evaluación, prácticas académicas

INTRODUCCIÓN

El propósito de la investigación es estudiar el efecto de las políticas públicas de educación superior en las escuelas normales a través de las teorías de sistemas de Niklas Luhman (1988) y la ecológica organizacional de Hannan y Freeman (1977), las cuales explican los cambios organizacionales como resultado de acciones externas (Campos, Carro, Durán y Fernández, 2000).

El objeto de estudio es la política pública de educación superior transferida a las escuelas normales a partir del año 2009 denominada entonces como Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y desde el año 2014 Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo superior (PRODEP).

A partir de la revisión de la literatura, la reconstrucción del marco teórico y la actualización del marco conceptual se han definido las dos variables del estudio: 1. impacto del PRODEP y 2. prácticas académicas e institucionales. Se trata de un ejercicio interpretativo a través de un análisis evaluativo del efecto de la política pública, lo cual permite evaluar la pertinencia, viabilidad e implementación y contribuir al campo de conocimiento sobre la evaluación de políticas para la formación de profesores de educación básica.

Para indagar sobre el cambio en las prácticas académicas e institucionales se establecieron las siguientes dimensiones de estudio: relación de causa y efecto, evaluación de la calidad de programas institucionales, toma de decisiones y rendición de cuentas, mecanismos institucionales, funciones sustantivas de la educación superior, regulación del trabajo académico y espacios organizativos y disciplinarios.

Para entender a las escuelas normales como organizaciones se debe comprender que son Instituciones de Educación Superior (IES) concebidas como tal desde 1978 a partir de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (PEF: 1978). Como tales, las funciones de docencia, investigación y vinculación están estrechamente articuladas al desarrollo curricular de los planes y programas de estudio. Sin embargo, en el terreno práctico el Artículo 3º Constitucional y la Ley General de Educación (LGE) suprimen su carácter autónomo para las prácticas de cambio institucional, pues es el Gobierno Federal quien establece los criterios de diseño y concreción de los programas.

Para Clark (1983) la educación superior como tal, es una estructura social de apoyo pues de esta depende la generación de conocimiento avanzado a través de especialidades y disciplinas básicas. Al respecto, las escuelas normales fueron transformándose a partir del contexto histórico y de las necesidades de formación de la infancia y de la juventud durante el siglo XX. Es entonces que las especificidades de la formación normalista se diversificaron para generar profesores acordes al nivel educativo: preescolar, primaria, educación física, secundaria y educación especial.

Desde su fundación a finales del siglo XIX, fueron organizaciones responsables de formar a los maestros de párvulos y de primera infancia. Por más de cien años transitaron sin la incorporación de otro tipo de funciones como instituciones de educación superior.

En los últimos 25 años y a partir del Acuerdo para la Modernización Educativa de 1993, el subsistema normalista se vio implicado en una serie de reformas curriculares y de gestión institucional para atender las demandas del cambio social y las exigencias del acercamiento al nuevo milenio. Han ocurrido cierto número de cambios que implican la transferencia de las políticas de educación superior a este sistema, entre los que destaca la incorporación de los procesos de superación académica dirigidos a los profesores a través del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), a partir del año 2009.

Lo anterior ha influido que estas instituciones asuman papeles y actuaciones que dentro de su misión principal, que es la formación de profesores, no estaban contemplados. Sin embargo, estas políticas de educación superior también han beneficiado a las instituciones pues se ha roto el carácter endogámico como subsistema.

Entonces se plantea la principal pregunta de investigación: ¿Cuáles cambios organizacionales ha generado el PRODEP en las prácticas académicas e institucionales en las escuelas normales?. El objetivo principal de la investigación es: evaluar el impacto del PRODEP en las prácticas académicas e institucionales de profesores y directivos de escuelas normales a través de un ejercicio interpretativo de política pública.

DESARROLLO

Se eligen dos teorías para la comprensión y explicación de los fenómenos que existen en ella: la teoría de Sistemas Sociales de Niklas Luhmann (1987) y la teoría ecológica organizacional de Hannan y Freeman (1977), las cuales desde su campo de conocimiento contribuyen a establecer el marco teórico de la investigación.

El núcleo explicativo de la teoría de sistemas de Luhmann, parte del comportamiento de las sociedades contemporáneas a partir del estudio de tres tipos de sistemas: vivos, psíquicos y sociales; para reducir la complejidad entre los sistemas se apega a los principios de la diferencia y procesamiento de la información. Para Luhmann (1987), los sistemas sociales son cerrados sobre sí mismos, son autorreferentes y autopoieticos, capaces de crear sus propias estructuras y componentes. En las organizaciones se hace eco de estos dos principios pues dados los factores internos y externos se origina un cambio en la estructura de la misma lo cual deriva en generar otras subestructuras. Uno de los factores externos son las políticas de educación superior que permean el ámbito normalista y de formación de profesores, de manera particular se han creado figuras y estructuras administrativas que como sistema incrementan la burocracia.

Dentro del sistema social las organizaciones son la conexión entre sujetos y sociedades pues se consideran sistemas autopoieticos, tiene fronteras y elementos que son productos propios de la organización y cualquier interacción constituye un sistema social, cerrado operativamente y su entorno solo afecta en la medida que lo ha determinado previamente. Como organizaciones, las escuelas normales forman un sistema único y distinto al sistema universitario o tecnológico, es cerrado y autorreferente, se reconstruye cada vez que se les impone una política externa o surge dentro de si misma. Se postula entonces que el objeto de estudio de la investigación (PRODEP) como política pública, establece condiciones de organización y de nuevas estructuras para las escuelas normales.

La teoría de sistemas contribuye a la investigación para comprender que las escuelas normales; como organizaciones constituyen un sistema diferenciado y contextualizado, cerrado y muchas veces impenetrable. Sin embargo, la aplicación de una política pública puede remover al propio sistema y crear otros que contribuyen o no a la concreción de estrategias, objetivos y acciones del objeto de estudio.

El segundo acercamiento teórico es hacia la teoría de la ecología organizacional desarrollada por Hannan y Freeman en 1977. Esta tesis estudia el contexto en el que se desenvuelven las organizaciones para observar las relaciones de causalidad entre la tipología y su desempeño. Para el tema de estudio, las escuelas normales como organizaciones, tienen distintas "edades" y finalidades heterogéneas. Las centenarias y beneméritas han logrado sobrevivir a los embates del tiempo y a los cambios sociales, políticos, económicos y culturales de nuestro País.

El cambio organizacional esta permeado por diversas definiciones que para la investigación clarifican el diseño y aplicación de instrumentos. En este sentido es estudiado a través de dos teorías, la ecológica organizacional y la teoría de sistemas; las cuales plantean que el cambio en las organizaciones se debe a las acciones externas, tanto de índole político como de actuaciones de los sujetos. Durante este cambio están presentes el medio ambiente institucional que promueve transformaciones en el aprendizaje, la investigación y la innovación. Parte fundamental del cambio organizacional son la implementación de políticas públicas, las cuales promueven directrices de regulación e intervención del estado para la toma de decisiones en lo individual y lo colectivo. Estas políticas llevan consigo una agenda, diseño, implementación y evaluación y se intenta que sean estudiadas desde una perspectiva holística, tomando en cuenta factores como las instituciones, marco legal, las condiciones previas y durante el cambio, los valores, discursos y creencias.

Su implementación, para el caso de la investigación, se concreta en un escenario de la educación superior, la cual comprende planes, programas, estrategias y acciones de las instituciones, pero además asumen las funciones adjetivas como la evaluación, acreditación y certificación de procesos académicos y administrativos.

Se deduce entonces, que el papel de la evaluación queda expuesto en la implementación de las políticas públicas en educación superior y el cambio organizacional; lo anterior se concreta en la definición de variables del estudio: impacto del prodep y prácticas académicas e institucionales.

Marco metodológico

El estudio tiene sus raíces en tres tipos de investigación: la investigación evaluativa (IE), el análisis político (AP) y la evaluación de impacto. La IE se define como la determinación del valor de un programa, un producto, un procedimiento o un objetivo educativo, o de la posible utilidad de enfoques alternativos para conseguir propósitos específicos (McMillan y Schumacher, 2005). El AP, evalúa las políticas de gobierno para proporcionar a los responsables, recomendaciones pragmáticas orientadas hacia la acción. Incorpora una variedad de metodologías al análisis técnico de problemas políticos, entre los que está el estudio de casos. Este método se emplea frecuentemente para la investigación política porque puede diseñarse para obtener un análisis más global de una situación. La evaluación de impacto (AEDO, 2005), tiene como propósitos determinar si un programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones a los cuales este se aplica; obtener una estimación cuantitativa de estos beneficios y evaluar si ellos son o no atribuibles a la intervención del programa.

Participantes

Para la selección de los sujetos se recurrió a un muestreo teórico y de conveniencia, pues es propia la decisión de incluir a los sujetos de la investigación. Los participantes por las escuelas normales son los directores, subdirectores, responsables de investigación y posgrado, el responsable

institucional ante el PRODEP, los integrantes y colaboradores de cuerpos académicos y los profesores de tiempo completo que cumplen con los criterios del Reconocimiento a Perfil Deseable. El número de sujetos por cada una de las instituciones puede variar, pues sus organizaciones no son homogéneas, sino precisamente, lo que se trata de realizar, es reconocer el trabajo que se realiza para contribuir al cumplimiento de esta política. Para evitar la diversificación de la muestra, se planea agruparlos en tres grandes grupos, pues además la información que proviene de ellos es distinta de acuerdo al nivel de responsabilidad institucional.

Fases de la investigación

- Fase 1. Revisión documental de diversos documentos que permiten tener un acercamiento al PRODEP como política pública. Como resultado de este análisis se diseñaron los instrumentos de recuperación de la información.
- Fase 2. Aplicación cuantitativa de dos instrumentos: el primero como diagnóstico para recuperar el status del programa a nivel nacional y el segundo que evalúa las prácticas académicas de los profesores participantes en las escuelas normales.
- Fase 3. Entrevistas a través de grupos focales con los sujetos clave involucrados en el programa.
- Fase 4. Análisis de resultados.

Instrumentos

Para la segunda fase de la investigación (cuantitativa), se diseñaron dos cuestionarios basados en referencias de logro (escala de likert), el cuál se define como el conjunto de ítems que se presentan en forma de afirmaciones para medir la reacción del sujeto en distintas categorías según Macmillan y Schumacher, (2005).

El cuestionario es la herramienta que permite al científico social plantear un conjunto de preguntas para recoger información estructurada sobre una muestra de personas, empleando el tratamiento cuantitativo y agregado de las respuestas para describir a la población a la que pertenecen y/o contrastar estadísticamente.

Los cuestionarios se consideran dentro de la metodología de encuestas, la cual es el conjunto de pasos organizados para su diseño, administración y recogida de datos. Autores como Fábregues (2016), Macmillan y Schumacher (2005) consideran una serie de criterios y pasos para su diseño e implementación.

Descripción de los instrumentos

Una vez que se describió el Programa a partir de la revisión documental de las Reglas de Operación, se identificaron los elementos más importantes que describen los objetivos y fines del mismo. Se elaboró un primer cuestionario de diferentes escalas para evaluar el status de la implementación en las escuelas normales del país, con la finalidad de recuperar información valiosa a

partir de la opinión de los profesores que han participado o no en las convocatorias individuales y colectivas.

El cuestionario uno está integrado por seis secciones: contexto institucional, datos generales del profesor, participación en PRODEP, fines y objetivos del programa, funciones sustantivas de la educación superior y cuerpos académicos, actividades del representante institucional y uso de la plataforma de módulos de captura. Para su elaboración, se recurrió a un formato electrónico para recuperar la información de forma sistemática y que nos permita analizarla a través de la estadística descriptiva e inferencial.

El segundo cuestionario retoma como base la operacionalización de las variables y sus dimensiones: relación de causa y efecto del PRODEP, evaluación de la calidad de programas, toma de decisiones y rendición de cuentas, mecanismos institucionales, funciones sustantivas de la educación superior, regulación del trabajo académico y de las trayectorias profesionales y espacios organizativos y disciplinarios.

Procedimiento y validez

La segunda fase de la investigación se relaciona con un acercamiento de tipo evaluativo investigativo a partir de la implementación de instrumentos de medición de corte cuantitativo. Los instrumentos representan por un lado el acercamiento al status del programa implementado en las escuelas normales a nivel nacional, su propósito es comprender los tipos de instituciones participantes, convocatorias, condiciones institucionales para su desarrollo, entre otras. Por otro lado, el segundo instrumento recaba información acerca de las prácticas que realizan los profesores para cumplir con los criterios de evaluación del programa, así como también, las cuestiones de organización académica e institucional que permitan o bloquean que se realicen de forma adecuada.

Lo anterior, evidencia que una vez recabado los datos, es necesario implementar la estrategia de análisis y presentación de los mismos.

Para tal efecto, se hizo uso de la estadística descriptiva, por medio del empleo de medidas de tendencia central y de dispersión, e inferencial, a través de la T de Student para grupos independientes, como prueba de hipótesis.

Para obtener la validez (contenido, criterio y constructo) se contempló el cuadro de operacionalización de variables, la consulta con expertos, así como el piloteo del cuestionario, y para la confiabilidad del mismo, se consideró el Alfa de Cronbach.

RESULTADOS

Se presentan avances en el análisis y discusión de los resultados a partir de la aplicación del primer instrumento; bajo el argumento de evaluar su validez y confiabilidad pero también con el propósito de acercarnos a la realidad institucional y organizativa de las escuelas normales a partir de la implementación de esta política.

La primera sección de cuestionario, denominada Contexto Institucional, indaga cuestiones de tipo de institución, matrícula, programas educativos que oferta y formas de organización. Respecto a las formas de organización de la escuela normal, se evalúa los niveles jerárquicos responsables de operar a la institución, en este ítem se recibieron las siguientes respuestas:

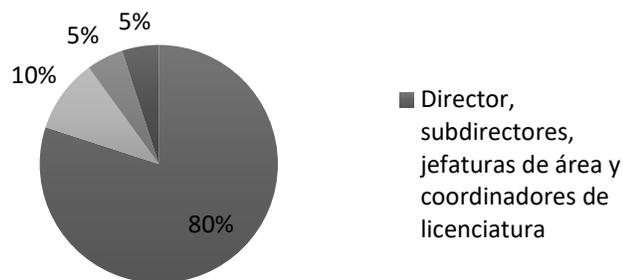


Figura 1. Organización académica de las escuelas normales. Fuente: cuestionario diagnóstico.
Elaboración propia.

El 80% de los encuestados manifiestan que su institución se encuentra organizada con una serie de figuras administrativas que van desde el director de la institución, subdirectores, coordinadores de licenciatura y jefes de área; al respecto algunos autores como De Vries y Álvarez (2005) sugieren que los puestos administrativos comúnmente retrasan o entorpecen la operación de una política pública, pues su implementación puede seguir distintos caminos ya que los diferentes niveles de gobierno involucrados pueden dar su propia lectura de lo que se busca lograr.

A partir de la teoría de Luhman (1987), la escuela normal como organización es un reflejo de un sistema social, en la plena convivencia de la cultura escolar se entrelazan sistemas autorreferentes y auto poéticos, que generalmente son afectados por agentes externos que provocan un cambio en las estructuras. Uno de los factores externos son las políticas de educación superior como el caso del PRODEP que permean el ámbito normalista y de formación de profesores, de manera particular se

han creado figuras y estructuras administrativas que como sistema incrementan la burocracia. Como organizaciones, las escuelas normales forman un sistema único y distinto al sistema universitario o tecnológico, es cerrado y autorreferente, se reconstruye cada vez que se les impone una política externa o surge dentro de si misma.

Se postula que el objeto de estudio de la investigación (PRODEP) como política pública establece condiciones de organización y de nuevas estructuras para las escuelas normales. Es entonces que a partir de la teoría de sistemas se cuestionan los conceptos científicos tradicionales de casualidad, determinismo y reduccionismo, sustituyéndolos por las nociones de causalidad circular, auto-organización y de indeterminación (Varela, et. al., 1974).

Bajo este enfoque, existen en las escuelas normales principios y fines de las funciones académicas y administrativas que en teoría deberían atender una política pública de superación profesional como es el PRODEP, sin embargo, existe una indefinición organizativa para concretarla. Lo anterior ha provocado una auto organización de la institución, pues las figuras administrativas y académicas han asumido papeles no descritos en sus documentos, su visión institucional o su misión.

Desde el punto de vista de la teoría ecológica organizacional (Hannan y Freeman, 1978) y en específico a partir de la inercia estructural de las organizaciones, es que destacamos distintos tipos de escuelas normales, relacionado en gran medida con la edad de las mismas; el paso del tiempo y las políticas han influido a que su organización misma cambie para responder a los intereses externos y las finalidades de la escuela pública en un momento determinado. En una analogía, una organización nace, se desarrolla y se transforma o muere dependiendo de los controles internos de su población y de los factores externos que la afectan en su desarrollo.

La inercia estructural (rigidez y resistencia al cambio) representa una amenaza para el tipo de instituciones formadoras de docentes más pequeñas, o que sus condiciones institucionales (personal académico, matrícula, programas educativos, financiamiento) les ha impedido atender esta política. Como resultado de esta inercia, las organizaciones que no poseen las características exigidas por el entorno serán eliminadas, por selección natural.

Podemos interpretar de acuerdo a los objetivos de la investigación, que el tamaño, estructura y edad de las escuelas normales determinan fehacientemente la concreción del PRODEP, lo que contribuye a que sus profesores internamente tengan las condiciones si no ideales, necesarias para generar un cambio en sus prácticas académicas y atender la diversificación de las funciones de la educación superior.

Otro hallazgo preliminar es sobre la sección *finés y objetivos del programa*, en la cual se les preguntó a los profesores diversas cuestiones, entre las que destacan el desarrollo de competencias para la investigación, desarrollo de la investigación como política institucional y la promoción de la innovación educativa.

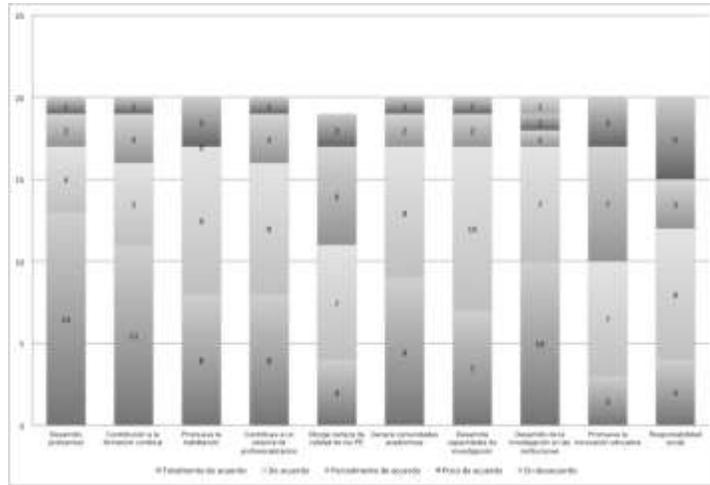


Figura 2. Contribución del PRODEP. Fuente: cuestionario diagnóstico. Elaboración propia.

El efecto del PRODEP en este rubro ha sido que contribuye a mejorar las prácticas investigativas de los profesores. Los valores más altos en cuanto a la frecuencia de respuesta se encuentran en el ámbito de desarrollo profesional, formación continua, comunidades académicas y desarrollo de la investigación. Los valores más bajos se encuentran en certeza de calidad, promoción de la innovación educativa y responsabilidad social.

La correlación entre frecuencias y medias derivada del tipo de organización de la escuela normal, participación en convocatorias y objetivos del programa nos muestran resultados distintos. La frecuencia más alta de tipo de organización se relaciona con aquella escuela normal que se integra director, subdirectores, coordinadores de licenciaturas y jefaturas de área (16 respuestas).

Los resultados son distintos dependiendo el tipo de correlación independiente. Los valores altos se encuentran en los procesos de promoción de la innovación educativa (3.33) certeza de calidad (3.29) y responsabilidad social (3.29); los valores más bajos los encontramos en desarrollo profesional (2.43), contribución a la formación continua (2.57) y generación de comunidades académicas (2.62).

La inercia estructural de la teoría ecológica de organizaciones (Hannan y Freeman, 1977) como escuela del pensamiento, plantea que la legitimación de la propia organización se entiende como el grado de aceptación de una forma organizacional. Lo aceptable se mide en términos de la capacidad que existe para solucionar temas colectivos. Por otro lado la competencia, supone que dada la escases de recursos (humanos, materiales, tecnológicos) existe un proceso de apropiación selectiva, en el cual algunas organizaciones desplazan a otras.

En este sentido, los profesores en conjunto han enfocado sus esfuerzos hacia la innovación educativa, otorgando certeza de calidad en su trabajo, lo que constituye una responsabilidad social y abona a la rendición de cuentas de orden académico. Aún queda por resolver al interior de las escuelas

normales los procesos para fortalecer el desarrollo profesional, la contribución a la formación continua de los formadores y la generación de comunidades académicas con énfasis en la investigación.

CONCLUSIONES

El Programa para el Desarrollo Profesional Docente del Tipo Superior, como estrategia de superación profesional y docente de los Profesores de Tiempo Completo, incluye el desarrollo de competencias para la investigación y la agrupación de profesores en grupos colegiados afines para generar conocimiento. Además supone una formación para la acción tutorial y el acompañamiento a los estudiantes de licenciatura y posgrado, aunado a la dirección de tesis y/o documentos recepcionales. A esto se le incluye, la participación activa en tareas de organización, gestión y administración de recursos para abrir espacios de desarrollo intelectual e intercambio de experiencias entre otros grupos e instituciones, dentro y fuera del ámbito de la educación superior.

Para los profesores e instituciones, no resulta sencillo generar una nueva forma de organización, pues la ausencia de recurso humano, infraestructura, conectividad y la filosofía particular de las mismas escuelas normales han retrasado el cumplimiento de objetivos y metas del Programa.

En los resultados de la primera fase de la investigación, se demuestra que las escuelas normales incitan desde su interior a un cambio en sus estructuras organizativas y las formas de gobierno institucional para concretarlas en sus espacios curriculares; las prácticas que realizan los profesores para atender una política de superación profesional debe ser allanada desde un espacio más amplio en la toma de decisiones.

REFERENCIAS

- Campos, S., Carro, R., Durán, C., & Fernández, H. O. (2000). Un nuevo enfoque para el análisis de las organizaciones. *La ecología organizacional. FACES*, 6(9), 9-22.
- Aedo, C. (2005). *Evaluación del impacto. CEPAL*.
- Clark, B. (1983). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica, 41.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American journal of sociology*, 82(5), 929-964.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general (Vol. 15)*. Anthropos Editorial.
- McMillan, J. H., & Schumacher, S. (2005). *Investigación Educativa*. Madrid, España: Pearson.
- Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente; publicadas el 31 de diciembre de 2015. En el Diario Oficial de la Federación.
- Fábregues Feijóo, S., Meneses Naranjo, J., Rodríguez Gómez, D., & Paré, M. H. (2016). *Técnicas de investigación social y educativa*.
- Varela G.. (2008). *La educación superior en México. Planeación, evaluación y entorno*. Buenos Aires, Arg.: Miño y Dávila.
- Vries, W. de. (2005, julio-diciembre). El cambio organizacional y la universidad pública. *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, 1. Recuperado el [fecha de consulta], de <http://www.uv.mx/cpue/num1/critica/cambioorganizacional.htm>