



**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES.**

Sede México.

TÍTULO DE LA TESIS:

**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN
PARA LOS DOCENTES EN SERVICIO DE EDUCACIÓN BÁSICA.
UN ESTUDIO DE CASO: JALISCO, 2000 A 2005.**

**LUIS GUILLERMO MARTÍNEZ MORA.
MAGALLI PÉREZ LOMELI.**
Sustentantes

DRA. GIOVANNA VALENTI ARGOTE
Coordinadora General

MAESTRO EDUARDO VILLARREAL CANTÚ
Director de Tesis

DR. MARTÍN DE LOS HEROS RONDENIL
Asesor de Tesis.

DR. JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI
Asesor de Tesis

Tesis para optar al grado de Maestría en Políticas Públicas Comparadas.

Julio, 2007

Agradecimientos:

- ❖ ***Al Gobierno de mi Estado que me confirió la responsabilidad de dirigir la Secretaría de Educación Jalisco, dándome la oportunidad de vivir y compartir retos y oportunidades de este importante sector, fundamental para el desarrollo de nuestra sociedad jalisciense.***
- ❖ ***A mi familia: Julie, Alicia, Liliana, Luis Guillermo y Mary Paz por su comprensión y apoyo, ustedes han sido mi inspiración para trabajar y seguir luchando por un México mejor.***
- ❖ ***A mis amigos, funcionarios, líderes sindicales y maestros que con sus valiosas aportaciones hicieron posible la realización de esta investigación y que con su esfuerzo y dedicación, nunca me dejaron caminar solo por los senderos de la gran responsabilidad social del sector educativo.***
- ❖ ***Al nuestros Directivos y Asesores de la FLACSO, por su profesional acompañamiento y atinadas orientaciones durante todo el proceso de la maestría ya que sin ellos, no hubiese sido posible la culminación de ésta, así como al Lic. Gabriel Guillermo Gracia Maravilla y a la Lic. María del Carmen Beltrán Medina, por su asesoría e importantes contribuciones documentales y apoyo en la investigación de campo.***

L u i s G u i l l e r m o

Agradecimientos:

- ❖ ***Al Gobierno del Estado que a través de la Secretaría de Educación Jalisco, me brindó la oportunidad de realizar esta maestría y con ello, el privilegio de contribuir a la suma de esfuerzos en pro de la generación de políticas públicas que contribuyan a mejorar la calidad educativa con pertinencia y equidad.***
- ❖ ***A mi familia: Eduardo, Daniel, Carolina y Martha, por su incondicional apoyo para el logro de esta importante meta personal y profesional.***
- ❖ ***A las Autoridades Educativas, funcionarios, representantes sindicales y Maestros de la Secretaría de Educación Jalisco que como actores-clave contribuyeron, con sus aportaciones y comentarios a la realización de esta investigación.***
- ❖ ***A mi compañero y amigo, Lic. Gabriel Guillermo Gracia Maravilla, a la Lic. María del Carmen Beltrán Medina, por su asesoría e importantes contribuciones documentales y apoyo en la investigación de campo.***
- ❖ ***Al personal Directivo y a nuestros asesores de la FLACSO, por su generosidad al compartir su experiencia y sabiduría durante todo el proceso de la maestría, gracias nuevamente, por su apoyo y profesionalismo.***

M a g a l l i

INDICE:

INTRODUCCIÓN.....	7
 CAPITULO I. LA CALIDAD EDUCATIVA Y LAS POLÍTICAS PARA LA FORMACIÓN CONTINUA DEL DOCENTE	 11
1. Planteamiento del problema.	11
2. Objetivo general y objetivos específicos.....	13
3. Hipótesis.....	14
4. Marco Teórico y Estrategia Metodológica.....	14
5. Estado del Arte: La Capacitación y Actualización para Docentes en Servicio.....	17
<i>a. Los programas para la formación del docente en México.....</i>	<i>17</i>
<i>b. Normatividad del sistema de formación, actualización, capacitación y superación de docentes en Jalisco.....</i>	<i>19</i>
<i>c. Dimensiones del sistema estatal de formación, actualización, capacitación y superación profesional.....</i>	<i>20</i>
<i>d. Áreas que ofrecen la capacitación y actualización a docentes en servicio en Jalisco.....</i>	<i>21</i>
<i>e. Caracterización y complejidad de la actualización del docente en servicio.....</i>	<i>22</i>
 CAPITULO II. LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CAPACITACION Y ACTUALIZACIÓN DEL DOCENTE EN SERVICIO	 25
1. Las políticas públicas como objeto de estudio.....	25
2. El ciclo de las políticas públicas.....	25
3. La implementación de Políticas Públicas.....	26
<i>a. Primeros estudios sobre implementación.....</i>	<i>26</i>
<i>b. Enfoques “top down” y “bottom-up.”.....</i>	<i>27</i>
4. Factores que influyen en la efectividad del proceso de implementación.....	27

5. El Consenso.....	29
6. La implementación de la política pública de capacitación y actualización en Jalisco.....	30
...	
<i>a. Las normas y objetivos de la política</i>	31
<i>b. Los recursos de la política</i>	32
<i>c. La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción</i>	34
<i>d. Las características de las instancias responsables de la implementación</i>	37
<i>e. Las condiciones económicas, sociales y políticas</i>	39
<i>f. La actitud de los encargados de la implementación</i>	42
7. Un primer acercamiento a la revisión de la implementación en Jalisco.....	43
 CAPITULO III. HALLAZGOS EN JALISCO DEL 2000 AL 2005.	45
1. Estructura.	46
2. Acciones Relevantes.	48
3. Prioridades.....	53
4. Tipos de Participación.....	56
5. Focos Críticos.....	59
6. Retos.....	60
 CAPÍTULO IV: LAS OPORTUNIDADES Y EL DESAFÍO DE LOS CAMBIOS	62
1. Conclusiones Preliminares.....	62
2. Conclusiones Finales.....	64
 Bibliografía.....	68
Anexos.....	72

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Organigrama de la Secretaría de Educación Jalisco (2005).....	73
Cuadro 2. Atribuciones SEP y SEJ en relación con la formación continua	74
Cuadro 3. PRONAE 2001-2006. Política de formación continua de docente.....	75
Cuadro 4. PEE 2003-2007. Política de formación continua de docentes.....	76
Cuadro 5. Documento rector. Política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica.	77
Cuadro 6. Organigrama IEA.....	78
Cuadro 7. Organigrama DGASM.	79
Cuadro 8. Asesores Técnico-Pedagógicos de la SEJ por Ubicación y Tareas.....	80
Cuadro 9. Presupuesto Gobierno del Estado – SEJ.....	81
Cuadro 10. Presupuesto CFAD destinado a la Formación Docente.	82
Cuadro 11. Comparativos. Líneas de acción PRONAP – Acciones SEP.	83
Cuadro 12. Comparativos. Líneas de acción PRONAP – Acciones SEJ.	84
Cuadro 13. Comparativos. Líneas de acción PEE – Acciones SEJ 1.....	85
Cuadro 14. Comparativos. Líneas de acción PEE – Acciones SEJ 2.....	86
Cuadro 15. Factores de influencia en la implementación de las políticas de capacitación y actualización de docentes en Jalisco.2000-2005.....	87
Anexo 16. Guía de preguntas para la entrevista con Actores Clave.....	88

INTRODUCCIÓN

La educación es un elemento fundamental para el desarrollo. “La inversión en educación tiene muchos beneficios para los individuos, la sociedad y el mundo en su conjunto. La educación de buena calidad es una de las medidas más poderosas para disminuir la pobreza y la desigualdad y para promover el crecimiento económico sostenible” (Banco Mundial, 2005). Por esto, una de las preocupaciones y retos de los gobiernos es el diseño de políticas públicas, como estrategias y fórmulas para brindar mejores servicios educativos en todos sus niveles, desde la educación básica hasta el nivel superior.

En los últimos años, en América Latina en general y en México en particular, se han impulsado una serie de reformas educativas, con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación. En 1998, durante la Segunda Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y Gobierno identificaron a la educación como la primera prioridad regional (UNESCO. OREALC, 2002: 6). Sin embargo, aún existe una gran distancia entre los cambios propuestos y los resultados deseados en materia educativa. “En la práctica, las realidades educativas han probado ser difíciles de transformar” (Vaillant, 2004: 3).

Como una constante en las reformas educativas se ha planteado el importante papel que tiene el docente en el mejoramiento de la educación. Sin embargo, esta afirmación no ha logrado concretarse adecuadamente en políticas o medidas concretas de gobierno (Torres, 2000:10). En México, la formación inicial no ha cambiado su forma de enseñanza tradicional ya que los cursos de actualización y capacitación han proliferado sin que exista un adecuado control de su pertinencia y calidad ni tampoco una evaluación de su impacto. No existe evidencia de que los incentivos docentes hayan logrado incidir en los resultados educativos.

Al respecto, el Documento Rector de la Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación básica afirma:

“... el sistema adolece de procesos confiables de evaluación que den cuenta de la calidad, la pertinencia y el impacto de los servicios (de formación inicial y continua), tanto en el mejoramiento profesional de los docentes, como en los resultados de aprendizaje que logran los niños y los jóvenes que asisten a la educación básica.” (SEP, 2004: 22) y en el mismo documento se refiere:

“...los criterios y procedimientos aplicados hoy para la promoción y los estímulos no guardan congruencia con la calidad en el desempeño de los maestros y con los resultados que obtienen sus alumnos...” (SEP, 2004: 23)

Reforzando lo anterior, en la prueba internacional *PISA* (Program for International Student Assessment), que mide las aptitudes desarrolladas por jóvenes de 15 años que concluyeron la educación básica, y que fue aplicada en México en el 2003, un 52% de los alumnos evaluados en lectura se situó en niveles de competencia insuficiente y únicamente el 4.8% demostró una competencia elevada (INNE, 2004:5); mientras que en matemáticas, un 65.9% de los educandos se ubicó en niveles de competencia insuficiente y sólo el 0.4% alcanzó una competencia elevada (INNE, 2004a:5). Ello nos muestra que no obstante los cambios impulsados, los alumnos mexicanos continúan muy por debajo del rendimiento deseable.

Dada la influencia del docente en el logro de la calidad educativa y la dificultad de diseñar e implementar políticas públicas para atender su formación continua, el objetivo de este trabajo fue investigar los medios y las formas en que las instancias educativas oficiales estatales implementaron en el Estado de Jalisco, México, la **política educativa** en materia de Capacitación y Actualización para docentes en servicio de Educación Básica¹, centrando

¹ El Sistema Educativo Mexicano está organizado en tres tipos educativos: educación básica, educación media-superior y educación superior. La educación básica es gratuita, obligatoria, tiene carácter nacional. Está conformada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria, los cuales se cursan en tres, seis y tres grados, en total 12 grados, y se ofrecen en diversas modalidades a fin de atender las distintas condiciones de los alumnos. Los actuales programas de educación básica, establecen que los propósitos educativos “deben concentrarse en el desarrollo de las competencias intelectuales, en la capacidad de aprender permanentemente, y en la formación de valores y actitudes, que permitan avanzar en la democratización social y hacer sustentable el desarrollo humano”.(SEP: 2004, s/p)

la atención en varios factores significativos que impactan este proceso, entre ellos, de manera especial, en **el consenso y disenso** de los actores-claves que intervinieron en esta implementación. Este enfoque los autores lo justifican por dos motivos: el primero, porque la mayor parte de los documentos que analizan la capacitación y actualización de docentes, lo hacen desde la revisión de las instituciones, los programas de estudio, los estímulos docentes, la pertinencia de lo que se enseña, pero muy pocos desde los problemas de la implementación, de cómo se planea, quienes intervienen en la toma de decisiones para llevar a cabo la ejecución de una política, cómo interactúan en la planeación y ejecución y como se genera o no el apoyo de los actores-clave de las unidades de organización que de manera directa intervienen en los procesos de la implementación.

El trabajo comprende cuatro capítulos. **En el primero** se exponen los antecedentes más cercanos de la capacitación y actualización docente, a manera de una panorámica de la problemática abordada: La visión y preocupación social y oficial por mejorar la calidad educativa, la influencia del docente en el logro educativo, la trascendencia de la implementación de políticas educativas y sus procesos a fin de ubicar y delimitar el problema de investigación y plantear los objetivos, hipótesis y la metodología de este trabajo.

En el capítulo segundo se abordan algunos conceptos básicos de diferentes autores relacionados con la implementación de políticas públicas, así como el marco teórico elegido y los puntos de vista propios; se puntualiza que es el consenso, como uno de los factores significativos que –entre otros- afectan el proceso de implementación de la política pública en materia de la capacitación y actualización para docentes en servicio de educación básica en Jalisco. Todo ello con el objetivo de analizar en qué plano puede ubicarse la implementación de esta política y la influencia de los actores-clave que en ella intervienen.

En México, los servicios de educación básica atienden actualmente a 24,634,065 estudiantes, que representan el 85.99% de la población de entre 3 y 15 años de edad. El 91.3 % de esta matrícula es atendida en las escuelas públicas. (INNE, 2005: 27-29)

En el capítulo tercero, se describen los hallazgos de la investigación. Luego de la presentación de las técnicas de recolección de datos, se presenta la evidencia empírica, así como los resultados más significativos obtenidos en las entrevistas a profundidad realizadas a actores-clave que intervinieron en el proceso de implementación de la política pública en materia de capacitación y actualización para docentes en servicio de educación básica en Jalisco, durante los años 2000 a 2005; datos que con su contraste, nos ayuden a ratificar o rectificar la hipótesis planteada en este trabajo.

En el capítulo cuarto, se presentan las conclusiones finales del trabajo. Este apartado contiene la postura de los autores con relación a la verificación de la hipótesis planteada, y algunas propuestas sobre las oportunidades y desafíos de los cambios requeridos o motivados por la implementación de la política pública educativa en materia de capacitación y actualización para docentes en servicio de educación básica en Jalisco.