



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“ANÁLISIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL
COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL
TÉCNICA Y SUS EFECTOS EN EL COLEGIO DEL
ESTADO DE MÉXICO”
(1995-2007)**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

ARTURO JERÓNIMO VELÁZQUEZ PRADO

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. EN C.P.Y.A.P. KARLA BRITO GÓMEZ

TOLUCA, MÉXICO

ENERO 2014

ÍNDICE

Introducción.....4

Capítulo 1. La Reforma Gerencial de la Administración Pública.....7

- 1.1. El Estudio de las Organizaciones y su Papel en la Sociedad.....7
- 1.2. El Estado Moderno y la Nueva Gestión Pública.....11
- 1.3. Posturas más Representativas de la Gestión Pública.....16
- 1.4. El Análisis del Cambio en el Nuevo Institucionalismo.....21
- 1.5. Los Retos del Cambio en las Organizaciones.....23
- 1.6. Las Reformas de la Administración Pública Mexicana.....26

Capítulo 2. La Modernización Administrativa Integral del CONALEP y sus efectos.....30

- 2.1. La Reingeniería de Procesos a través del Enfoque Estratégico y sus Etapas.....31
- 2.2. La Descentralización de los Servicios Educativos Nacionales del CONALEP.....39
- 2.3. El Modelo de Dirección por Calidad en el CONALEP.....45
- 2.4. Alcances del Proceso de Cambio del CONALEP.....52
 - 2.4.1. Estabilidad organizacional, sus factores.....53
 - 2.4.2. Factores impulsores del cambio en las organizaciones.....55

Capítulo 3. La Modernización Integral del CONALEP Estado de México.....58

3.1. Diagnóstico Organizacional.....	59
3.2. Desafíos del Entorno.....	73
3.3. La Implementación de una Nueva Configuración Organizacional en CONALEP Estado de México.....	78
3.3.1. Reestructuración Orgánica.....	78
3.3.2. Herramientas Gerenciales.....	83
3.3.3. Hacia una Gestión Eficiente.....	84
3.3.4. En busca de la Consolidación de una Nueva Cultura Organizacional.....	87

Conclusiones.....93

Acervo Documental Consultado.....99

• Bibliografía.....	99
• Estudios Similares en la FCPyS de la UAEM.....	106
• Documentos Oficiales.....	107
• Hemerografía.....	108
• Mesografía.....	109

Anexos.....111

1. Metodología usada para el levantamiento de datos en campo.....	112
2. Cuadros Comparativos y Gráficas adicionales derivadas de la investigación.....	126

INTRODUCCIÓN

El cambio en las organizaciones del sector público se ha vuelto un tema de gran relevancia en la agenda política y social de la mayoría de los países democráticos; la globalización y la competencia por los mercados internacionales, han impulsado a los gobiernos y, en particular, a sus administraciones públicas a emprender profundos procesos de reforma para convertirse en un factor de competitividad, que contribuya a incrementar las ventajas comparativas de sus sectores productivos frente a otras naciones.

A finales del siglo XX, la gestión pública surge como una tendencia administrativa que conjuga la visión de los negocios, la preocupación por lograr la calidad de los bienes y servicios que ofrece el sector privado y la satisfacción del cliente; para aplicarlos en la administración pública con el fin de legitimar ante la sociedad sus acciones como gobierno. De ahí su importancia para ofrecer a los ciudadanos bienes y servicios de calidad con un enfoque de satisfacción y cumplir con la máxima del Estado de velar por los intereses de su población.

Contraria a la tendencia tradicional, propone desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad sea un interlocutor permanente y activo, no solamente como formulador de demandas sino también como generador de soluciones, las cuales deben ser impulsadas por el Estado; y por consiguiente derivar en procesos decisorios no centralizados en los que la negociación y el acuerdo son fundamentales.

Además pretende una comprensión integral de los medios y fines de las organizaciones públicas por lo que aparte de poner énfasis en el análisis de su operación cotidiana o en sus componentes estructurales, también se interesa por el estudio de aspectos como: el contexto en el que se desenvuelven, las estrategias que utilizan los gerentes públicos para la obtención y manejo de recursos, y las necesarias para la inducción del cambio.

Su estudio y aplicación ha tenido un crecimiento explosivo en la última década; ya que sus recomendaciones constituyen en la actualidad la vanguardia del desarrollo organizacional (tanto en el sector público como el privado) y se ha incluido en diversos programas de posgrado. Con lo cual se ha legitimado, para dejar su percepción de ser una copia de los conceptos y técnicas propias de la administración privada.

En el campo de la educación pública, también, se han iniciado diversos esfuerzos por mejorar el diseño y funcionamiento de las instituciones, con el fin de mejorar su eficiencia e incrementar la calidad de sus programas académicos impartidos; y tenemos como referencia el proceso de Reingeniería Administrativa en CONALEP, la implantación del Modelo de Dirección por Calidad en el Centro de Atención Múltiple “Profr. Rubén Reyes” de Monterrey, y la obtención de la Certificación ISO 9000 en el Instituto Tecnológico de Tamaulipas.

Lo anterior fundamenta el contexto social y académico de este trabajo, cuyo objetivo es la realización de un análisis desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo, de los resultados del proceso de cambio vivido por el CONALEP nacional y su impacto específico en el Colegio del Estado de México en el periodo 1995-2007, detectando las insuficiencias que pueden generarse con la aplicación de los planteamientos de la nueva gestión pública.

Las metodologías usadas en este trabajo fueron en un primer momento la deductiva para la construcción del marco teórico y marco referencial (capítulos 1 y 2), y posteriormente los enfoques cualitativo y cuantitativo de las ciencias sociales se usaron para el

levantamiento de la información de campo, a través de: entrevistas a profundidad, grupos de discusión y observación participante.

En el capítulo 1 se destaca la influencia de las teorías de la organización; la crisis de la legitimidad del Estado frente a las demandas de la sociedad, encontrando en la reforma administrativa, la gestión pública y el nuevo institucionalismo, los mecanismos para contrarrestar fallas, los cuales podemos ver en la modernización de la administración pública mexicana.

El proceso de modernización administrativa del CONALEP, la Federalización, que da origen a los CONALEP de las entidades federativas; la búsqueda de la calidad en CONALEP a través de certificaciones y acreditaciones en sus funciones; y el análisis de los factores de estabilidad y cambio organizacional, son los temas principales que aborda el capítulo 2.

El estudio de caso, ubicado en el capítulo 3 de este trabajo, analiza la estructura, funciones e indicadores del CONALEP Estado de México, a través de la elaboración de un diagnóstico organizacional, la aplicación de un estudio de clima organizacional entre el personal del Colegio, y un estudio de satisfacción del cliente aplicado a padres de familia y alumnos.

Las ideas expuestas en este documento, son una aportación con base a la experiencia laboral desarrollada en CONALEP Estado de México, a los estudios de la estabilidad y el cambio organizacional, la nueva gestión pública, la modernización de la administración pública en nuestro país y la descentralización de la educación técnica profesional.

CAPITULO. 1

La Reforma Gerencial de la Administración Pública

1.1. El Estudio de las Organizaciones y su Papel en la Sociedad.

La literatura organizacional concibe la idea de que la sociedad moderna es una sociedad de organizaciones; nacemos, vivimos y morimos dentro de contextos organizacionales; por lo tanto las organizaciones, son el espacio que estructura la acción humana y hace posible la reproducción de la vida social.

Luhmann, ha señalado que la evolución de la sociedad se ha caracterizado por ser un proceso de diferenciación progresiva, en donde las diferentes funciones que conforman la vida social se han ido especializando y ganando mayor autonomía; así, lo económico se diferencia cada vez más de lo político, éste de lo religioso que a su vez se diferencia del arte y de la ciencia.

Por otra parte la sociedad moderna se fue constituyendo como una sociedad funcionalmente diferenciada, integrada por subsistemas especializados encargados de atender diferentes funciones, cada una de las cuales hacen referencia a resolver los problemas de la sociedad (Luhmann: 1998: 329).

Con esto se observa que la evolución histórica de la sociedad, ha hecho que el trabajo del ser humano se especialice y por lo tanto se consolide una sectorización de sus labores de acuerdo a sus aptitudes y habilidades, para formar parte de una o varias organizaciones conforme a sus gustos e intereses.

Max Weber, impactado por la progresiva racionalización que acompañó la llegada de la modernidad veía una sociedad racional orientada de acuerdo a fines, y no a valores como predominaba la tradición, con lo cual fundamento de la acción social, que se define como toda acción que puede ser:

Una fuerte tendencia a la especialización técnica, producto de la división del trabajo, y una actitud determinada por normas, medios y fines, a la cual Weber denominó “organización burocrática”, la cual representa un mecanismo superior comparado con cualquier otro tipo de organización.

Las ventajas ofrecidas por el modelo organizativo de Weber eran superiores en relación con las modalidades de administración que entonces existían (colegiada, honorífica y no profesional); ya que garantizaba una alta precisión y desempeño, mayor capacidad de respuesta, certidumbre y un mejor manejo de la documentación, en tanto que aseguraba la continuidad, discreción, disciplina, reducción de desacuerdos y de costos materiales y humanos (Weber: 1996: 130 -131).

Las características particulares de la propuesta son:

- a) La división de funciones, teniendo el funcionario objetivamente acotado un ámbito de deberes y servicios durante su desempeño, incluyendo los medios coactivos eventualmente administrables.

b) Los puestos ordenados jerárquicamente normados por reglas impersonales, lo que significa que los miembros de la asociación obedecen a su superior en función de la competencia racional y objetiva delimitada por el cargo y no por atención a su persona.

c) La calificación profesional, sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el personal calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito.

d) La plena separación de los cuadros administrativos y los medios de administración y producción.

e) Registro por escrito de todo acto administrativo.

En síntesis se puede mencionar que la organización burocrática propuesta por Weber fue un modelo novedoso en su tiempo, y que ha perdurado hasta nuestros días, particularmente en las administraciones públicas, ya que las relaciones jerárquicas permiten un control sobre las actividades y el desempeño de los subordinados que participan en la estructura de una organización de este tipo.

Por otro lado Robert Michels (1996: 78) observó también que, en las democracias de masas, la organización es el único medio para llevar adelante la voluntad colectiva; sin embargo, en forma paralela al principio de organización se da una tendencia a la oligarquía y a la burocratización como una necesidad técnica y práctica

En este sentido, se descubre una paradoja de las modernas sociedades democráticas: en la medida en que avanza la democracia las sociedades se vuelven más organizadas, esto quiere decir que conforme pasan los años las democracias cuentan con una amplia gama de instituciones que atienden una diferenciación de problemas cada vez mayor, debido a las necesidades crecientes de la población.

Aunado a lo anterior Robert Merton (2002) señaló que esta especialización de las organizaciones burocráticas en las democracias, así como genera precisión, eficiencia, certidumbre; también están proclives a caer en una serie de desventajas ejercidas por los integrantes de estas organizaciones a través del espíritu corporativista, ya que en caso de contraer un conflicto con un ciudadano, la organización genera una barrera de solidaridad que impide que se le dé con facilidad a este último una razón favorable o una atención sugerente, en caso de algún incidente.

Esta idea permite analizar pros y contras de las organizaciones burocráticas en un régimen democrático, en su aspecto humano, identificando las relaciones que se forman al interior de esta organización y como es su actuar frente a los ciudadanos.

En forma paralela a los estudios sociológicos de las organizaciones públicas particularmente, en Estados Unidos se desarrolló otra vertiente más relacionada con la planta industrial, la cual fue llamada “Escuela de Administración Científica” cuyo interés estuvo en entender un sistema de reglas y leyes de comportamiento que al ser aplicado llevará al máximo de eficiencia al sistema organizacional, y sus principales exponentes fueron Frederick Taylor en Norteamérica, y Henri Fayol, en Francia (Rodríguez, 1996: 37).

A los estudios sociológicos de las organizaciones y a la “Escuela de Administración Científica”, se suman los estudios realizados por Woodrow Wilson, quien intenta delimitar el campo de estudio de la administración pública estableciendo una tajante distinción entre política y administración.

Wilson describe un administrador público neutro que se dedica a las ciencias aplicadas, a la especialización de sus habilidades, a los conocimientos técnicos para la mejora del servicio público, dejando de lado toda actividad política, para concentrarse en “descubrir, primero, qué debe hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo

lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible” (Wilson: 1980, 275).

Igualmente reconoce que la administración pública es el fruto más reciente de la ciencia política, ya que “la administración es la parte más obvia del gobierno; al ser este mismo en acción; en el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo y el operativo” (Wilson, 1980: 276).

Por lo tanto, la política en la vision de este autor se encarga de la parte legal del sistema político, en tanto que a la administración pública le corresponde asegurar la legitimidad de la acción gubernamental, pues cualquier aplicación particular de una ley general es un acto de administración.

Para el presente trabajo, la importancia de estudiar las organizaciones, las estructuras y procesos internos; para describir formas de división del trabajo más eficientes, modos de motivación más adecuados, y la introducción de funciones latentes en las estructuras formales, que en conjunto con la estructura formalmente definida, permite a los miembros de las propias organizaciones crear espontáneamente estructuras informales.

1.2. El Estado Moderno y la Nueva Gestión Pública.

Un fenómeno que ha acompañado la serie de profundos cambios impulsados por el proceso de globalización, es la pérdida de la centralidad y el protagonismo del Estado. La reducción paulatina de su capacidad como eje de la cohesión y articulación sociales, así como para resolver los problemas más elementales de la sociedad, han llevado en los últimos años a presuponer una crisis de legitimidad del Estado contemporáneo

La crisis de las últimas décadas del siglo XX hizo evidente que los viejos paradigmas económicos mostraran su ineficacia para resolver los problemas de inflación y estancamiento, descenso de la productividad, desequilibrios externos y desempleo, y que la sobre expansión de responsabilidades sociales y privadas del Estado, había repercutido en una ruptura generalizada de los procesos de control gubernamental interno, el estrechamiento del presupuesto, el ensanchamiento del déficit fiscal y la explosión de demandas sociales, para los cuales los mecanismos de respuesta gubernamental fueron ineficaces y reducidos (Argüelles, 1995: 21).

En otra perspectiva los teóricos de la gobernabilidad, han visto una crisis del Estado basada en su eficiencia y legitimidad, lo cual, pone en riesgo su autoconservación. En los hechos, esta situación se ha caracterizado por lo que pareciera el descrédito de todo lo público, desde la figura presidencial hasta las mismas instituciones y servicios públicos (seguridad, asistencia social, salud y educación públicas); que se manifiesta como pérdida de la credibilidad en su función social, desconfianza e incluso falta de respeto por parte de la ciudadanía.

Como una forma para contrarrestar lo anterior, los gobiernos se han visto en la necesidad de responder tanto a la demanda de los ciudadanos como a la creciente complejidad de los entornos, a tratar de cumplir con mayor eficacia los fines que tienen encomendados mediante la transformación, la reforma o el desarrollo administrativos, que Guido Bertucci, (Nexos, 2003: 8), ha identificado en cuatro tendencias mundiales que son:

- *Construcción o reconstrucción del Estado:* esta tendencia se presenta, por un lado, en los países que necesitan partir de cero o bien rediseñar sus instituciones por causa de guerra o conflicto interno y, por otro lado, en aquellos países que inician procesos de cambio de régimen político; este último es el caso de Europa Oriental en donde el reto es desinstitucionalizar o desmantelar las antiguas instituciones del Estado.

- *Modernización del Estado*: la cual se relaciona con la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica, como respuesta a las nuevas necesidades y demandas de sociedades más complejas y heterogéneas.
- *Reconfiguración del papel del Estado*: radica en la transformación del centro de gravedad del Estado y por lo tanto del lugar que ocupa el poder, debido a la descentralización, la desburocratización y la desregulación que incrementan la importancia no solo de los gobiernos locales, sino también de los actores del ámbito privado o de la sociedad civil sobre los que recaen nuevas y significativas funciones.
- *Revitalización de la democracia*: esta tendencia se relaciona con una creciente demanda por hacer que la democracia sea más significativa para la gente y que permita mayores oportunidades de participación en la elaboración de las políticas públicas.

La ola de reformas económicas promovidas por el Banco Mundial a lo largo de los años ochenta buscaban transformar en América Latina las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, manifestándose en programas de ajuste estructural y posteriormente se desarrollaron otra serie de reformas institucionales enfocadas en la modernización de las administraciones públicas (Moyardo: 2006: 140).

Derivado de lo anterior, las agendas de las reformas económicas y políticas en los países latinoamericanos han incorporado una serie de reformas institucionales que incluyen: procesos de gestión interna de los gobiernos, políticas públicas, y el impulso de programas de calidad y eficiencia en el servicio público.

Esto permite apreciar el grado de influencia, tanto de la reforma del Estado como las reformas económicas impulsadas en los años ochenta, como medidas para enfrentar la crisis

de legitimidad que enfrenta el Estado y particularmente la administración pública que es percibida por la sociedad como una estructura, ineficaz e ineficiente; una entidad ajena a los intereses de la ciudadanía y preocupada por sus propios intereses, poco proclive a transparentar sus actos y decisiones y a incurrir en actos de corrupción como práctica común.

Ejemplo de esto son las encuestas publicadas por la organización Latinobarómetro, ya que por mencionar dos muestras, una en 2005 señala que el 72% de los encuestados señalaron no tener confianza en la forma en que el Estado gasta el dinero de los impuestos; y la segunda en 2006 el 54% de los participantes en esta encuesta manifestaron aprobar el desempeño de sus gobiernos y tan solo 43% de los mismos tienen confianza en ellos.

Como un esfuerzo para contrarrestar la crisis de legitimidad de la administración pública, inspirada en el sector privado surge la New Public Management, o nueva gestión pública, como un conjunto de técnicas y principios innovadores gerenciales adaptado a las nuevas condiciones del sector público para responder a un nuevo contexto de gobiernos más eficaces, más abiertos a la participación ciudadana, descentralizados, horizontales, con menor control jerárquico y sujetos al escrutinio de la sociedad (Moyardo, 2006: 138).

Contrario a la tendencia tradicional de la administración pública, de ser como una maquinaria cuyo propósito es procesar demandas y ofrecer bienes y servicios, la nueva gestión pública, propone desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad sea un interlocutor permanente y activo, no solamente como formulador de demandas sino como generador de soluciones. En este sentido, los procesos decisorios no son centralizados dentro de estructuras rígidas, sino que derivan de acciones conjuntas con la sociedad, por lo que la negociación y el acuerdo son fundamentales.

Además este nuevo enfoque pretende también una comprensión integral de los medios y fines de las organizaciones públicas, poniendo énfasis en elementos como:

a) *Estructura organizativa*: La propuesta de la gestión pública es completamente distinta de la burocrática o la tecnocrática, fundadas sobre una estructura piramidal y jerárquica; en cambio, la organización gerencial está basada en un modelo reticular compuesto por una multiplicidad de entidades en constante interacción, adaptadas a circunstancias del entorno, como la zona geográfica, la línea de productos, las necesidades operativas del momento, etc.

b) *Prácticas de dirección*: Regulan el interior del sistema permitiendo la coexistencia de enfoques no siempre compatibles. La función primordial de la gestión es “producir” organización” en el sentido de poner en marcha dispositivos que permitan resolver los conflictos que aparecen día a día en el seno de la organización y lograr una convivencia relativamente ordenada entre elementos que se encuentran en tensión permanente.

c) *Sistema de representación*: La gestión pública conlleva una cultura empresarial, un proyecto, valores clave, en fin, una ética determinada que será la plataforma común del conjunto de integrantes de la organización; con los cuales se busca lograr la adhesión de todos los miembros de la organización proponiendo un ideal común articulado en una serie de creencias y de principios tales como la legitimidad del beneficio, la preocupación por la persona, dar el mejor servicio posible al cliente, la sintonía entre progreso social y progreso económico, la búsqueda de la calidad.

d) *Modelo de personalidad*: Basado en el deseo de éxito; el gerente público, al perseguir la consecución de resultados, no se limita al cumplimiento de la norma, sino que se basa fundamentalmente en el incremento del capital intelectual, el impulso decidido a los procesos de innovación y a hacer transparente toda la información que dimana de la actuación pública.

1.3. Posturas más Representativas de la Nueva Gestión Pública.

Como una propuesta caracterizada por la extrapolación de los conceptos y las herramientas de la administración privada, la nueva gestión pública ha integrado diferentes posturas que pretenden explicar tanto el funcionamiento de las organizaciones públicas, como el comportamiento del gerente público.

Entre las posturas más representativas citamos:

- *El paradigma Post-burocrático:* “Los esfuerzos concertados de un gobierno estatal para abrirse paso entre las restricciones burocráticas y políticas, que hacen sumamente difícil que las dependencias operativas produzcan logros apreciados por los ciudadanos” (Barzelay, 1998: 28) a la vez que intenta generalizar una propuesta postburocrática como modelo a seguir en el futuro.

Nuevos conceptos como clientes, servicio, calidad, valor, flexibilidad, innovación, otorgamiento de autoridad (empoderamiento) y superación continua se van adhiriendo al desempeño de la gestión pública, frente a una sociedad cada vez más exigente y demandante. De esta manera, el paradigma “postburocrático” se conforma de las siguientes características:

- 1) Las agencias postburocráticas se enfocan hacia las necesidades y perspectivas del cliente.
- 2) Se definen por los resultados que alcanza para sus clientes.
- 3) Las agencias “orientadas al cliente” crean valor neto sobre aquellos.
- 4) Modifica sus operaciones adaptándose a las demandas cambiantes de sus clientes.

- 5) Una agencia enfocada al cliente compite por negocios.
- 6) Innova constantemente sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes y partes interesadas para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Impulsa a sus empleados a realizar ellos mismos las mejoras y ajustes necesarios para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.
- 9) El paradigma postburocrático sugiere un cambio de los valores que rigen la función pública, de la manera como se aprecia en el siguiente cuadro:

- *Reinventando el gobierno:* A partir de las diversas olas privatizadoras y minimalistas que cundieron dentro y fuera del gobierno en Estados Unidos, un grupo de académicos surgidos de las escuelas de negocios comenzó a plantear la aplicación de técnicas de la administración privada al gobierno; para entender la nueva dinámica de las interacciones gobierno-sociedad, en la cual el gobierno ya no es visto como la solución a todos los males que aquejan a los ciudadanos, sino como “socio”, cogestor e impulsor de las iniciativas sociales.

Estos académicos encabezados por David Osborne y Ted Gaebler (1992), proponen diez medidas sustantivas para crear un “gobierno emprendedor”, es decir reinventado y estas son:

- 1) *Hacer del gobierno un catalizador: de acuerdo con los autores, el papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente, encontrando las vías y los caminos por los cuales conducir la acción colectiva.*
- 2) *El gobierno pertenece a la comunidad; el gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos.*

3) *Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia*, esta obliga a las organizaciones y agencias a pensar en el cliente, a premiar la innovación y no el procedimiento.

4) *Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas*; las organizaciones guiadas por una misión son más eficiente y producen mejores resultados que las dirigidas por reglas. Asimismo, el desperdicio y gastos innecesarios se reducen. El sistema de control y fiscalización debe ser transformado no sólo para observar en qué se gastó el dinero, sino en qué forma y nivel se alcanzaron los resultados deseados.

5) *El gobierno debe ser evaluado en términos de su éxito y no sólo en términos de su honradez*; un gobierno que se evalúa por sus resultados, y no por la forma en que gasta los recursos públicos, genera una dinámica flexible de acción, donde alcanzar un objetivo no es una rutina sino un rito que requiere inteligencia y habilidad.

6) *Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia*; con base a las necesidades de sus clientes las agencias públicas deben actuar y desarrollar métodos de calidad total en la observancia de dichas necesidades y por ende esto debe convertirse en una regla de trabajo.

7) *Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos*; el gobierno también debe crear beneficios económicos derivados de su actuación, los cuales, a su vez, le darían una mayor capacidad para mejorar los propios servicios y crear un círculo virtuoso. Muchos administradores públicos se verán transformados en empresarios públicos, enseñarán continuamente cómo otorgar mejores servicios y tendrán los recursos y la motivación para hacerlo.

8) *La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora: la prevención*; este enfoque considera que las agencias públicas deben planear sus acciones para participar en el entendimiento y la solución de raíz de los problemas sociales y para poder anticiparse a futuras derivaciones de nuevas problemáticas.

9) *El gobierno debe descentralizarse y pasar de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo*; esto permitirá establecer una relación innovadora y

creativa en el trabajo público, invirtiendo en los empleados y generando un nuevo servidor público.

10) *El gobierno debe orientarse por el mercado*; las acciones del gobierno se deben promover regulando el mercado con incentivos y otorgando información a los clientes para que decidan qué programas y acciones se requieren desde el gobierno.

- *National Performance Review (NPR)*: Inspirado tanto por las ideas de Osborne y Gaebler y sus planteamientos acerca de reinventar el gobierno, así como por el paradigma postburocrático propuesto por Barzelay, el gobierno del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, presenta en 1993 su propia versión de reforma de gobierno. De esta manera, desde el seno del propio gobierno surge una propuesta para incorporar técnicas y enfoques, antes reservados al sector privado, en el mejoramiento del desempeño gubernamental (Gore, 1993).
- *Desregulación y revitalización del sector público*: Esta perspectiva toma especial impulso a partir de las críticas que autores como Donald F. Kettl, John Dilulio, y Frank Thompson realizan tanto al paradigma postburocrático, como al *Reinventing Government* al *National Performance Review*, ya que proponen diseñar una alternativa de reforma y redefinición del sector público de Estados Unidos (Kettl, 1994).

En palabras de Dilulio (1994:19), la “Desregulación del sector público significa la transformación del personal y de los procedimientos de tal manera que se incremente la capacidad discrecional de los empleados públicos”.

La idea de estos autores es desarrollar estudios sistémicos, para que la competencia y el mercado, no sean sutiles a la complejidad a la que se enfrenta la acción gubernamental, y permitir realmente que la especialización libere a los actores de excesivas restricciones, ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y generen más y mejores alternativas.

- *Teoría de la Elección Pública (Public Choice)*: Surgida como parte de las teorías sobre el comportamiento político inspiradas en el pensamiento microeconómico y el paradigma racional, “la elección pública puede ser definida como el estudio económico de decisiones fuera del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política; su objeto de estudio es la Teoría del Estado, reglas para votar, comportamiento del votante, burocracia, etc.; pero la metodología, sin embargo, es de la economía” (Mueller, 1979).

Esta escuela, con una mayor solidez teórico-metodológica, tiene como supuesto básico al individuo racional e individualista, maximizador de beneficios personales y se apoya en el análisis costo-beneficio, dejando de lado valores como la igualdad o la redistribución de la riqueza. Entre sus principales preocupaciones en materia organizacional se encuentran:

- La asignación de recursos escasos, por lo que diferencia entre bienes privados y públicos, con el fin de controlar su asignación y costo.
- La conformación de estructuras organizacionales: determinada por el grado de especialización que permita mantener el control de la política, la garantía de obtener resultados eficaces y similares entre las unidades, y por último el público y la comunidad política con los que se va a interactuar.

El comportamiento de la burocracia bajo el enfoque de la nueva gestión pública, y en particular bajo el de la elección pública, propone transformar a las administraciones públicas pasando de burocracias que actúan obedeciendo órdenes desde arriba o maximizando beneficios particulares a organizaciones que sean capaces de satisfacer las preferencias individuales de sus clientes, bajo valores como la eficiencia, la eficacia, y la perspectiva de ver al ciudadano como un cliente, con lo cual se empoderará al ciudadano que requiere de la administración pública para satisfacer sus necesidades que el Estado esta obligado a garantizar y que directamente benefician a los ciudadanos.

1.4 El Análisis del Cambio en el Nuevo Institucionalismo.

El cambio organizacional como fenómeno que se desarrolla en múltiples formas y en distintos niveles de complejidad, cuenta con tres diferentes vertientes ya que lo podemos observar como: un proceso adaptativo (intencional o emergente), un proceso planeado (racional), y como un proceso accidental (modelo cesto de basura) (Arellano, 2000: 77).

La primera de estas interpretaciones considera que los arreglos estructurales dentro de la organización se han establecido de forma deliberada y han sido diseñados para obtener de manera eficiente fines previamente establecidos.

La viabilidad de esta postura se apoya en la coordinación y el liderazgo, cuya planeación se estructura como un cálculo racional y ordenado, como una serie de pasos lógico secuenciales donde el paso posterior es consecuencia directa del paso anterior.

La segunda vertiente, se enfoca primordialmente en el comportamiento de los individuos; ya que considera que la organización es un espacio en donde conviven seres humanos con diferentes agendas personales, con expectativas diversas, y con creencias y valores heterogéneos, dispuestos a luchar cada uno por sus propios intereses.

Los procesos de cambio vividos por estas organizaciones se caracterizan por una serie constante de ajustes que no responden a una planeación racional sino a una serie de constantes intercambios, negociaciones y/o acomodos entre individuos y grupos, que permiten la sobrevivencia de la organización de acuerdo a fines previamente establecidos.

Los modelos que visualizan el cambio como un *proceso accidental*, o de *bote de basura* (*Garbage Can Model*), critican al modelo racional y al adaptativo, porque consideran que en todo proceso de cambio intervienen muchas más variables que las que se pueden predecir y controlar con las técnicas de administración del cambio.

Para este enfoque, existe una ambigüedad en las preferencias de los individuos de una organización, que los lleva a cambiar constantemente de una decisión a otra, lo que los aleja de un esperado patrón de comportamiento racional conforme a medios - fines; provocando la inexistencia de una relación causal entre los diferentes eventos y agencias de una organización, en donde una decisión es el resultado de la interacción de diversos elementos relativamente independientes entre sí.

Contrario al paradigma racional, el nuevo institucionalismo rechaza el concepto de racionalidad como explicación única del comportamiento individual y organizacional, a la vez que reconoce la estrecha relación existente entre las organizaciones y sus ambientes.

Además propone que en los espacios organizacionales los problemas y las soluciones se presentan coincidentemente; esto significa que las respuestas a una problemática no son diseñadas específicamente sino que, como parte del “capital organizacional”, se cuenta con un abanico de alternativas de solución de donde es seleccionada la que se considera más adecuada para la ocasión; pero en dicha lógica otros problemas quedarán parcialmente resueltos o, aun, sin resolverse (March, 1997).

Para finales del siglo XX el Nuevo Institucionalismo considera a las organizaciones como espacios que dotan de una estructura a la acción humana, que influye en sus comportamientos y modela sus decisiones. Siguiendo con esta línea se observa que las reglas, tradiciones, sistemas de valores, etc. representan el marco de referencia a partir del cual los miembros de una organización se explican el mundo y regulan su actuación cotidiana.

Por lo tanto para el nuevo institucionalismo, el propio marco institucional estructura y moldea las estrategias y tiene un gran peso en la definición de los objetivos, además de jugar un papel importante en la mediación de las situaciones de cooperación y conflicto que se presentan entre los miembros de una organización, en virtud de ejercer influencia sobre las motivaciones de los actores y de sus orientaciones hacia la acción.

En conclusión, el nuevo institucionalismo ofrece una interpretación de los procesos del cambio organizacional que incorpora en el análisis de aquellos factores que generan la estabilidad y el orden, y por el otro, aquellos otros que empujan a las organizaciones a adaptarse a su medio ambiente, evidenciando una serie de limitantes que restringe la toma de decisiones y, por ende, su planeación, y que está compuesta por muchos y diversos factores como: limitaciones en la información, escasez de recursos y de tiempo, conocimiento impreciso del entorno, preferencias de los directivos.

1.5. Los Retos del Cambio en las Organizaciones.

Para responder a la complejidad del entorno, las organizaciones desarrollan patrones regulares de interacción humana para tratar de hacer frente a esas complejidades y definir en cada ocasión el comportamiento que hay que seguir frente a un problema.

Así se configuran mitos, rituales, rutinas, normas y procedimientos de trabajo preestablecidos que dotan a cada organización de características particulares y que las diferencian a unas de otras; a ello se le acostumbra denominar cultura institucional y ésta constituye el elemento que da estabilidad a las organizaciones.

Los individuos obedecen las rutinas y normas institucionales porque responden a los patrones de comportamiento que rigen el marco institucional el cual además, significa una estrategia de simplificación de la realidad. Las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo tanto individuales como colectivas, aportando códigos de significados, evitando conflictos, allanando las negociaciones y, en fin, disminuyendo la impredecibilidad de los fenómenos.

Aunque el apego a reglas y rutinas y la adopción de rituales políticos en las organizaciones (como la adopción de una misión, visión y valores institucionales introducidos por las modernas formas de gobierno), constituyen un freno al cambio, la gran mayoría de las organizaciones viven un proceso permanente de adaptación al ambiente que las rodea generando así un proceso permanente de tensión entre ambos elementos.

Si bien los líderes de las organizaciones juegan un papel primordial en la manera en que se adaptan las organizaciones a las transformaciones del ambiente, para otras vertientes del nuevo institucionalismo los cuerpos directivos intermedios tienen un papel estratégicos en los procesos de cambio de las organizaciones.

Profundizando con esta idea del nuevo institucionalismo, los “empresarios” de las organizaciones políticas y económicas han dado su visto bueno a la introducción de cambios conscientes de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuera alterado en algún grado, activando así el cambio institucional como una estrategia adaptativa; por lo tanto, éste depende en buena medida de la capacidades de negociación, influencia, aprendizaje y cambio de sus modelos y mapas cognitivos que desarrollen los actores involucrados en este proceso de adaptación.

Por otra parte Brint y Karabel (Powel, 1999: 439) consideran que en la introducción de los cambios, los intereses, creencias y actividades de los directores de las organizaciones, juegan un papel muy importante, pues son estos factores que diseñan las políticas organizacionales y formulan estrategias para promover la sobrevivencia y la prosperidad de las organizaciones.

Al analizar las perspectivas de cambios en las organizaciones por parte de sus directivos o por apego a creencias y valores, ambas serán identificadas por los propios integrantes de la organización para enfrentarse a una adaptación que en conjunto ejercerá armonía en sus procesos de interacción, pero sin descuidar tanto su estructura como los fines para los que están establecidos las propias organizaciones.

Ejemplos de estas situaciones se observan con la entrada de las administraciones públicas; donde las nuevas autoridades desarrollan con sus subordinados nuevas formas de trabajo o la introducción de nuevas tecnologías para el desempeño de sus funciones (por ejemplo el uso de tecnologías de la información y comunicación en sus sistemas de gestión para el seguimiento de las peticiones ciudadanas), a las cuales se adaptaran en su uso y manejo. Otro ejemplo es la implementación de nuevos valores, y la difusión de los mismos dentro y fuera de la organización para garantizar a los ciudadanos una mejor atención bajo un nuevo orden de reglas y normas.

1.6 Las Reformas de la Administración Pública Mexicana.

Hasta el final de la década de los años ochenta, el funcionamiento del aparato público mexicano se basó en los principios de la escuela clásica de la administración; el paradigma weberiano sin duda regía la conformación de la estructura, la gestión, las relaciones intra e inter jerárquicas y los valores del servicio público; el organigrama, los manuales de organización y los reglamentos eran la esencia del quehacer administrativo.

En consecuencia, los procesos de reforma de la administración pública, se limitaban ya fuera a la emisión de un decreto o de un nueva normatividad, o a la introducción en su momento de novedosas herramientas o métodos de trabajo como el “Presupuesto base-cero”, o la “Administración por objetivos”, impulsadas por las llamadas unidades de programación y métodos.

Sin embargo, ninguna de esas reformas se propuso transformar a fondo los procesos con los que venían operando tradicionalmente las organizaciones, tampoco buscó incidir directamente sobre la cultura institucional y el sistema de valores y, mucho menos, recurrió a sistemas de mediciones de resultado como base de la mejora continua (Argüelles, 1992: 128).

En 1985, al publicarse el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, se trazaron acciones vanguardistas para la época, como trasladar a los estados actividades de la administración pública central (casos de las secretarías de Marina y Pesca y de la descentralización de la educación básica) o la creación de órganos descentralizados como el INEGI, fue con la desconcentración de las delegaciones de Secretaría de Comercio

y Fomento Industrial (SECOFI) que se intentó incorporar a la gestión de las organizaciones el enfoque de la calidad.

Para 1991, el gobierno del estado de Nuevo León arrancó un ambicioso programa denominado “Modernización con Calidad”, que aplicó en forma plena, y con óptimos resultados, las herramientas de la nueva gestión pública. Con una visión más empresarial, desde la Coordinación Administrativa se dio un fuerte impulso a la instrumentación de conceptos como enfoque al cliente, trabajo en equipo, planeación estratégica, rediseño de servicios, administración de proyectos y *benchmarking*, capacitación entre otros (Nexos, 2003).

En el mismo tenor, como en Nuevo León otros Estados impulsaron programas de modernización como: Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato, así como el Estado de México y el Distrito Federal, lo que reflejó una mayor proclividad de los estados a adoptar las herramientas de la gestión pública, en comparación con el gobierno federal, el cual hasta 1995 se sumó con el establecimiento del Programa de Modernización Administrativa 1995 -2000 (PROMAP)¹.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República, el enfoque de la calidad fue una constante para los integrantes de la nueva administración, ya que muchos funcionarios pasaron de estar al frente de diferentes empresas a dependencias gubernamentales; además se dio impulso al fomento de la calidad en el gobierno a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

¹Definidos los objetivos generales, líneas de acción, estrategias y compromisos que durante ese lapso, habrían de atender las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para impulsar un decidido movimiento dirigido a mejorar la gestión.

Además durante el sexenio de Fox, se conto con un Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, que tenía como propósito dar valor agregado a lo que hace el gobierno, basado en la capacidad de las diferentes dependencias para mejorar sus procesos internos y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana, y se integraba por tres grandes estrategias que fueron:

- *La elaboración de un código de conducta:* Se definieron 12 valores que los servidores públicos debían cumplir escrupulosamente: Bien común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo.
- *El Modelo de Calidad INTRAGOB:* Su instrumentación en las diferentes dependencias gubernamentales fue a través de una herramienta para el autodiagnóstico y evolución del grado de madurez y una guía de aplicación, para cada dependencia sin embargo, su implementación no tuvo resultados alentadores.
- *Certificación de los procesos gubernamentales mediante la Norma ISO 9000:* Fue la estrategia que mayores alcances tuvo para hacer más eficaz la administración pública mexicana durante la última década; ya que al 2006, el total de centros de trabajo de gobierno certificados con estándares internacionales ISO 9000 ascendió a 2,351; en comparación, con los 429 centros certificados al inicio del sexenio (Fox, 2006).

Los esfuerzos por modernizar la administración pública mexicana, dieron un paso trascendental a finales de los años ochenta al pasar de una administración tradicional a una administración moderna que involucra en su desarrollo cuestiones como la calidad, la descentralización de funciones, y la certificación de sus procesos a través de estándares internacionales para el desarrollo de sus diferentes actividades, logrando así en su desempeño un beneficio mayor para la población en general.

El enfocarse en un primer momento a describir los modelos de organización weberiano, la escuela científica, y la propuesta de Wilson, ello define a la administración pública como la parte más palpable de la política al ser el gobierno en acción, al encargarse de velar por sus ciudadanos en la satisfacción de sus necesidades.

A finales de los años setenta y principio de los años ochenta, el Estado moderno se vió en una crisis de legitimidad al no responder de manera optima a su población, lo cual lo llevo a una reestructuración en cuanto a sus funciones y modo de organización, que derivo en el desarrollo de la gestión pública, en el que la perspectiva del ciudadano cambio como en el modelo gerencial al de cliente.

Las posturas adoptadas por la gestión pública han revolucionado la forma de actuar de la administración pública, haciendola más flexible, pues considera elementos propios del modelo gerencial, y también pugnan por una desregulación de las relaciones entre la iniciativa privada y los gobiernos, manifestandose así el impacto de la globalización, pero que también obliga a las administraciones públicas en los últimos años a actuar como arbitros que regulen el accionar del mercado, dandole así participación y legitimidad a los Estados que atravesaban por una crisis de legitimidad.

Con fundamento en lo anterior el Estado contemporaneo ahora se debe enfocar de una mejor manera en la satisfaccion de las necesidades de sus ciudadanos, además de consolidar a las instituciones públicas en el uso y manejo de mejores procedimientos para la optimización de sus funciones, lo cual repercute en un cambio al interior de la organización que se puede dar por el interes de los directivos o por la estructura de la propia organización.

Además la adminsitación pública Mexicana desde la introducción de la gestión pública ha ido innovando conforme ha avanzado la tecnología para mejorar su procesos y brindar una mejor atención ciudadana bajo una nueva forma de trabajo.

CAPITULO. 2

La Modernización Administrativa Integral del CONALEP y sus Repercusiones.

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) se ha caracterizado por mantener, desde su fundación en 1978, un constante espíritu de renovación institucional, que lo ha llevado a lo largo de su historia a incursionar en metodologías y proyectos de vanguardia, tanto en el plano académico, como en plano organizacional.

De esta manera, se ha destacado como la primera institución pública educativa en adoptar y adaptar adelantos como la educación basada en competencias, la impartición de valores a los estudiantes, el modelo dual, la planeación estratégica, la reingeniería de procesos, la certificación ISO 9000 y la acreditación de programas académicos.

En este capítulo reconstruiremos a detalle el diseño y evolución de los proyectos más significativos del CONALEP en materia organizacional en la última década, para conocer cómo se aplicaron el enfoque y las herramientas de la gestión pública en el caso de una institución educativa, pública y mexicana.

Sin embargo, lo que nos interesa conocer es el impacto de estas acciones se dio en el terreno de las imágenes, en donde se logró sedimentar al interior de la organización, que dio

lugar a un conjunto de creencias y valores compartidos por la mayoría del personal, seguido por un amplio reconocimiento al exterior, que perduran en el tiempo y que funcionan como referente para cualquier acción de cambio o mejora organizacionales, para lo cual analizaremos tres momentos significativos en la historia de CONALEP.

2.1. La Reingeniería de Procesos a través del Enfoque Estratégico y sus Etapas.

En 1995 la administración de CONALEP echó a andar un programa integral de cambio institucional, novedoso en el ámbito de las organizaciones públicas. El Programa de Modernización Administrativa Integral (MAI), el cual contempló: el uso de la reingeniería de procesos, la planeación estratégica, la implementación de la calidad total, el análisis referencial de procesos.

Esta amplitud de alcances se plasmó en el Programa Institucional del CONALEP (1995) 1995-2000, en el cual quedó comprendido el MAI. A diferencia de otros programas institucionales que sólo responden a una obligación legal, el del CONALEP de ese periodo destaca por tener una visión integral y por incorporar las metodologías educativas y de gestión más avanzadas de su tiempo, además de impulsar un enfoque realmente estratégico.

Las características que definieron al enfoque estratégico adoptado fueron:

a) *Definición de su misión y visión*: entendida la primera como la razón de ser de la organización, y la segunda como el estado ideal al cual se quiere llegar (Argüelles, 1999); con la definición de la misión se buscó fortalecer la vocación original y la filosofía del sistema CONALEP, contenidos en su *Decreto de Creación* de 1978,

con la visión se hizo un ejercicio prospectivo para ubicar a la institución como la pieza angular del desarrollo productivo del país en materia de formación de capital humano.

b) Establecer prioridades: estas son un elemento fundamental en la conformación de un plan estratégico, ya que sirven para seleccionar aspectos de mayor impacto, para canalizar esfuerzos y recursos para el desarrollo de las actividades; de esta manera, las prioridades de la institución quedaron acotadas en estos proyectos a los cuales se les dirigió mayores recursos y se les dio mayor atención y seguimiento:

1. *Nuevo Modelo Académico*, cuya estrategia base fue el redimensionamiento y la reorientación de la oferta educativa hacia las carreras de corte industrial.

2. *Capacitación Laboral*, para hacer énfasis en intensificar las actividades de capacitación para cumplir las altas metas que en ese sexenio impuso el gobierno federal.

3. *Modernización Administrativa Integral (MAI)*, concebida como el punto de enlace entre todos los proyectos prioritarios y el cual, como ya se señaló arriba, abarcó los aspectos estructural, gerencial y cultural de la organización.

4. *Promoción y Aseguramiento de la Calidad*, constituida como una de las vertientes del MAI, estuvo dirigido para impulsar la filosofía y las herramientas de la calidad, el liderazgo, el trabajo en equipo, la comunicación y la satisfacción del cliente.

5. *Informática educativa*, para complementar el impulso al Nuevo Modelo Académico, se proporcionó a los planteles mayor equipamiento y a los alumnos mejores herramientas, para tener un mejor acceso a la sociedad del conocimiento.

6. *Educación a distancia*, diseñado para impartir cursos a alumnos, docentes y administrativos de todo el país, en apoyo al Nuevo Modelo Académico.

7. *Educación Basada en Normas de Competencia*, contemplado para dar un renovado impulso a las acciones iniciadas desde 1994 en materia de capacitación, que comprendían el estudio de las experiencias de otros países, antes de introducirse en los programas académicos.

8. *Asistencia y Servicios Tecnológicos*, Con este proyecto se buscó fortalecer a los CAST que enfrentaban serios problemas para brindar capacitación y asesoría especializada.

9. *Vinculación con el sector productivo y con la comunidad*, dicha estrategia pretendió replantear el funcionamiento de los órganos de vinculación para estrechar las relaciones con la planta productiva y las comunidades.

10. *Atención a zonas marginadas*, bajo esta vertiente se hacía presente el compromiso de la Institución con el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones marginadas, a través de la capacitación y el otorgamiento de servicios como: reparación de aparatos electrodomésticos y promoción de la salud.

c) *Definir un nicho de mercado*: Para precisar las áreas prioritarias para el desarrollo de las actividades del CONALEP al adoptar una concepción de competencia y posicionamiento de mercado, considerando prioritario el estudio de las amenazas y oportunidades para replantear su oferta de servicios académicos y de capacitación, particularmente con base a la oferta y la demanda de empleo de personal técnico calificado (CONALEP, 1995).

d) *Establecimiento de objetivos y metas*: Se formularon objetivos y metas que fueron calendarizados y definidos para valerse de los medios necesarios para su consecución, evaluación y mejora.

e) *Convencimiento, involucramiento y Desarrollo del Capital Humano*: Para llevar a cabo el MAI, el involucramiento del personal en este fue un factor clave, ya que el personal se convirtió en uno de sus principales aliados con una inversión sin precedentes en la administración pública para capacitaciones y cursos del personal de CONALEP.

Etapas de la Reingeniería de Procesos en CONALEP.

El trabajo de rediseño se enfocó a identificar los cambios que deberían realizarse en los métodos y los sistemas de trabajo de la organización, para evaluar la efectividad y la idoneidad de los procesos de trabajo, eliminar funciones y trámites que no agregaban valor para los clientes, lo cual daría como resultado la conformación de una nueva estructura orgánica alineada a los macroprocesos y con personal especializado para el desarrollo de las nuevas responsabilidades.

El modelo de Reingeniería del CONALEP se planteo en las siguientes seis etapas (Argüelles, 1999):

- *Primera etapa, Evaluar la necesidad del cambio*: Los directivos del Colegio ubicaron la situación en la que se encontraba la institución en el momento de iniciar el proceso de cambio, a través del análisis de tres condicionantes de la modernización administrativa: la primera se da cuando las organizaciones pasan por graves dificultades y pierden competitividad; la segunda cuando las organizaciones prevén que se avecinan problemas; y en la tercera las organizaciones buscan consolidar una posición en el futuro (Hammer, 1993).

En este análisis de escenarios, el CONALEP se ubicó en la segunda y tercera posibilidades, al reconocer que de no emprender un proceso de modernización sus principales indicadores perderían competitividad, así como la oportunidad de consolidar su liderazgo como una institución sólida de educación media superior sólida en el país.

- *Segunda etapa, Involucramiento del nivel ejecutivo en el proyecto de reingeniería:* se desarrolló un liderazgo que llegó hasta los niveles inferiores de la organización para permear en ellos el ritmo y la voluntad del cambio.

Para lo cual se desarrolló una visión compartida, en la cual se hizo público el compromiso del Director General con el proyecto de cambio, se evidenció la responsabilidad del grupo directivo con el cumplimiento de la misión y el logro de la visión, y se otorgó al personal las herramientas para identificar y vencer posibles resistencias al cambio.

- *Tercera etapa, Comprender el nivel de disposición de la organización para el cambio y establecer una comunicación abierta:* La mayoría del personal del Colegio no conocía las nociones, los conceptos y las herramientas utilizadas por la reingeniería de procesos, por lo cual se hizo una evaluación sobre el grado de conocimiento que tenía el personal de las direcciones corporativas, representaciones y planteles respecto de los productos de sus áreas, clientes, insumos y proveedores.

A la par de esta evaluación, junto con los resultados de la medición de clima organizacional; se tuvo un panorama del estado en que se encontraba el Colegio y el nivel de resistencia al cambio, las cuales sirvieron para establecer una estrategia de comunicación directa.

- *Cuarta etapa, identificación y diagnóstico de los procesos:* Partiendo de un enfoque “periferia-centro”, se detectó la problemática de los servicios en los lugares donde se presentaba, los tipos de clientes que se atendían y la calidad con que se prestaban esos servicios.

La identificación se hizo involucrando tanto al personal de Oficinas Nacionales como de los planteles, a través de tres fases:

- A. Establecimiento de una metodología de análisis para agrupar todas las actividades
- B. Diseño y validación de una encuesta en colaboración con el personal de los planteles para detectar la problemática de operación
- C. Aplicación de la encuesta a 30% de la población escolar.

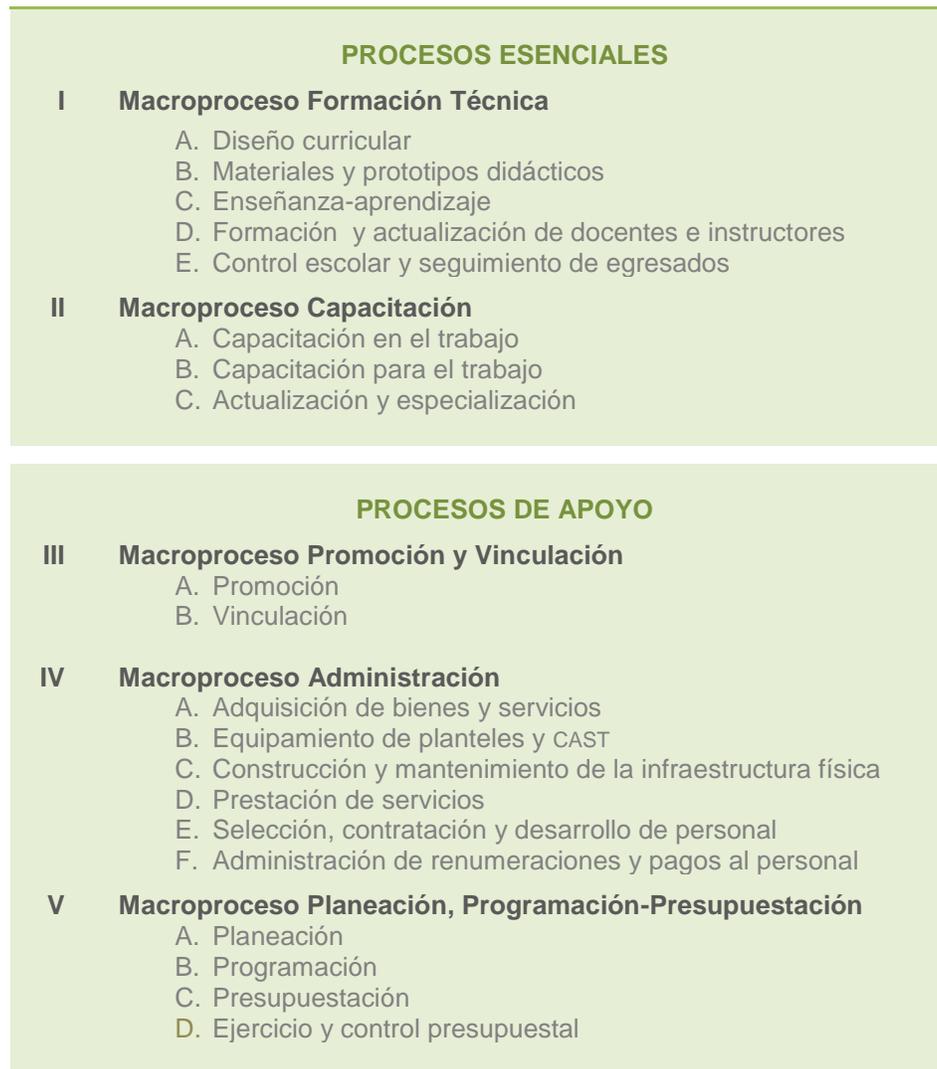
- *Quinta etapa, Mapeo y rediseño de los procesos:* Esta etapa implicó la participación de un gran número de personal integrado en dos equipos de rediseño, uno con personal de planteles para analizar los procesos correspondientes, y otro relativo al ámbito de Oficinas Nacionales.

A ambos grupos se les capacitó ampliamente sobre: integración de equipos, sensibilización al cambio, conocimiento y operación de conceptos y herramientas de la reingeniería de procesos como la: identificación, diagramación y rediseño de procesos clave.

El resultado del trabajo de ambos grupos, concluyó con la elaboración de la propuesta final con 21 procesos de la institución, agrupados en cinco macro procesos: dos esenciales y tres de apoyo, los cuales son:

Gráfica 1

Macroprocesos y procesos del CONALEP



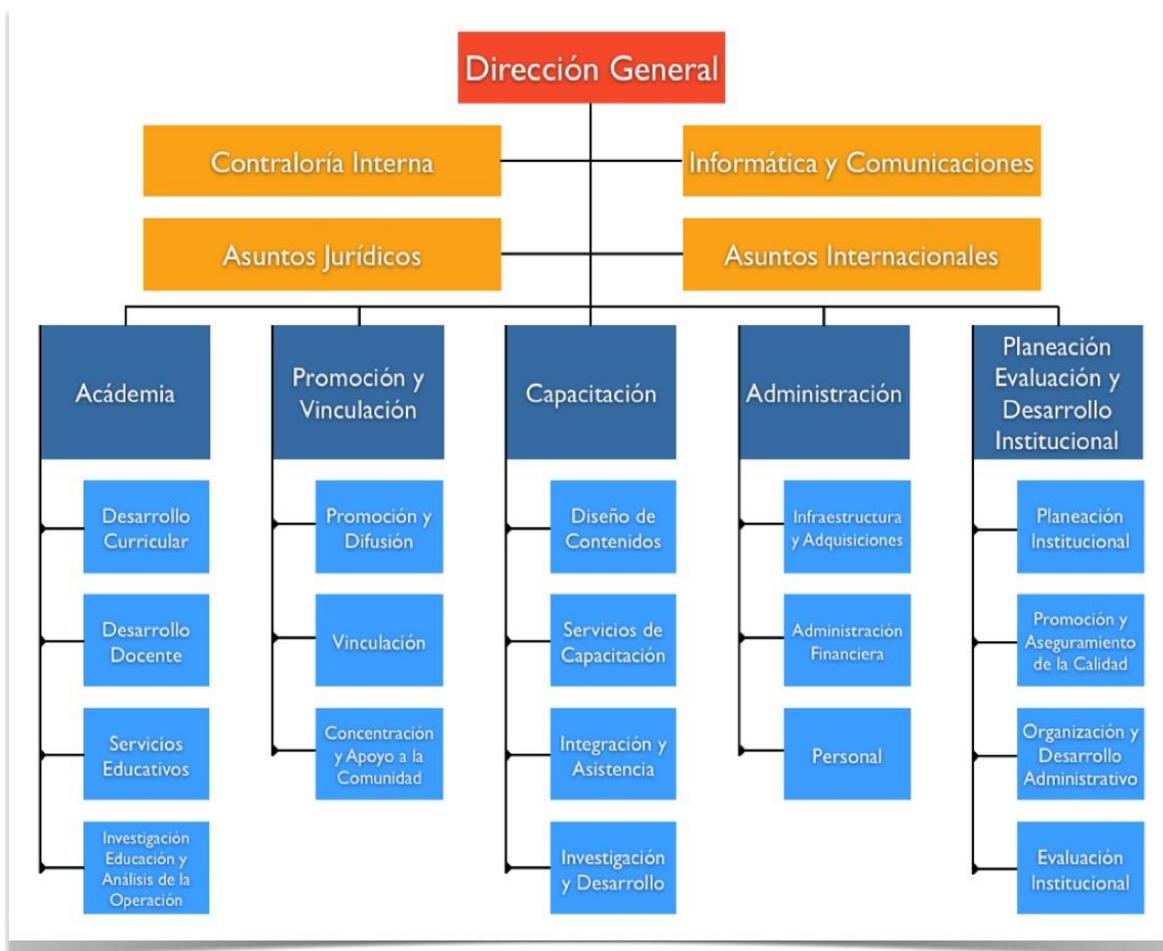
Fuente: Elaboración propia con base a Argüelles Antonio y José Antonio Gómez Mandujano (1999), Hacia la reingeniería Educativa. El caso CONALEP, Ciudad de México: INAP- CONALEP – Editorial Limusa.

Con base en esta transformación se adecuó también el marco normativo, se emitió un nuevo Estatuto Orgánico, se definieron las responsabilidades de dos nuevas secretarías: de Planeación, Evaluación y Desarrollo Institucional, y de Capacitación; y de igual forma se elaboraron los manuales: General de Organización, el de Políticas Generales de Operación, y los manuales de Procesos de Oficinas Nacionales y Unidades Desconcentradas, entre otros documentos normativos que ayudaron a normalizar la operación del nuevo CONALEP (Padilla, 2000: 86).

- Sexta etapa, Definición de una nueva estructura orgánica basada en procesos:** La culminación de todo este trabajo fue la reestructuración orgánica del Colegio y la conformación de una nueva estructura organizacional en congruencia con los cinco macro procesos, lo cual permitió integrar de forma coherente y en una sola área los flujos de trabajo correspondientes a un mismo proceso, concentrando los esfuerzos en las áreas de atención prioritaria y eliminando los pases laterales entre oficinas.

Gráfica 2

Estructura Orgánica basada en Procesos



Fuente: Elaboración propia con base a Argüelles Antonio y José Antonio Gómez Mandujano (1999), Hacia la reingeniería Educativa. El caso CONALEP, Ciudad de México: INAP- CONALEP – Editorial Limusa.

2.2. La Descentralización de los Servicios Educativos del CONALEP.

La Modernización Administrativa Integral (MAI) del CONALEP, con su ejercicio innovador de rediseño de procesos, tuvo un fuerte impacto en las autoridades educativas gubernamentales, a tal grado que el entonces secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas, decidió que fuera precisamente el CONALEP quien iniciara el programa de descentralización de los servicios educativos de nivel medio superior.

Basado en las directrices que establecía el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 -2000, el CONALEP desarrolló una propuesta preliminar del proyecto a partir de tres consideraciones a) salvaguardar el modelo educativo, b) asegurar la integridad del patrimonio del CONALEP y, c) mantener la búsqueda de la excelencia en la prestación de servicios.

Para ello, se hizo un análisis de los procesos de federalización que habían experimentado otras instituciones públicas en nuestro país, y se detectaron las siguientes características: firma de acuerdos de coordinación entre la administración federal y las entidades federativas, creación de organismos públicos descentralizados, determinación de mecanismos de asignación de recursos, establecimiento de políticas para los organismos estatales, instrumentos de evaluación, y mecanismos de control que aseguran la correcta aplicación de los recursos asignados(Gómez, 2012).

Con base en lo anterior se elaboró un primer modelo de federalización que tuvo los siguientes objetivos:

- *Transferir a los gobiernos estatales, en forma ordenada y sistemática, los recursos y funciones de los planteles, con el propósito de establecer un modelo de operación federalizado de los servicios que la institución ofrece.*
- *Contribuir al desarrollo regional, mediante el fortalecimiento de los esquemas de colaboración entre los niveles de gobierno, el sector productivo y las comunidades, preservando para el gobierno federal las facultades normativas y de evaluación de los servicios que ofrece el CONALEP.*

Para concretar dichas acciones, se consideró de particular importancia poner una serie de candados de modo que se disminuyera el riesgo de cualquier desintegración, alteración o secesión del modelo por parte de las entidades de la República.

Esto permitió que el Modelo CONALEP para la Federalización se estructurara en dos niveles de competencia: uno de carácter estatal, sustentado en la creación de un organismo público descentralizado en cada entidad federativa (Colegios Estatales), que coordinaría el trabajo de los planteles y, en su caso, de los Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos; y el otro de carácter federal que tenga un órgano rector a nivel nacional (Oficinas Nacionales), del sistema de operación federalizado, que se encargaría de supervisar y coordinar los esfuerzos de los organismos locales.

Elementos del Modelo de Federalización del CONALEP.

Entre los elementos del modelo de federalización del CONALEP, destaca el diseño de un paquete de lineamientos de carácter técnico, jurídico y de transferencia de recursos (materiales, humanos y financieros), así como apoyos para asegurar el óptimo funcionamiento del sistema, del órgano central y de los Colegios Estatales.

Gráfica 3

Elementos del Modelo de Federalización



Fuente: Elaboración propia con base a Argüelles Antonio y José Antonio Gómez Mandujano (1999), Hacia la reingeniería Educativa. El caso CONALEP, Ciudad de México: INAP- CONALEP – Editorial Limusa.

- **Soporte Técnico.** Para estructurar la federalización se elaboraron los manuales de procesos a nivel federalizado en concordancia con los macro procesos del MAI, se transfirió la normatividad aplicable a planteles y se capacitó al personal de los centros educativos y de las representaciones en el manejo de los elementos normativos.

En el primer caso, con la participación de todas las áreas se elaboraron 12 manuales de procesos, que integraron nuevas actividades operativas tanto para la coordinadora estatal como para planteles, derivadas de la transferencia de funciones hacia los estados.

Con relación a la adecuación del marco normativo del Colegio, éste fue llevado al cabo por las diferentes áreas administrativas, para lo cual se realizó un análisis de la definición de sus nuevos ámbitos de responsabilidad, sus atribuciones y las actividades desconcentradas hacia los estados; como resultado, se adecuaron el Decreto de Creación del Colegio, el Estatuto Orgánico y el Manual General de Organización.

Por último, se brindó capacitación a los responsables estatales y a los cuadros directivos de los planteles tanto para el manejo de los elementos normativos como para la implementación de los manuales de procesos, para asegurar la continuidad de la operación bajo los mismos niveles de eficiencia y calidad.

- **Soporte Jurídico.** En este rubro, el Colegio buscó establecer las consideraciones legales para asegurar una transferencia eficaz y transparente de la operación y los recursos a los gobiernos de los estados, para ello, se integró un paquete de documentos jurídicos que contenía (D.O.F. 1999):
 - Un *Convenio de coordinación*, que tenía por objeto establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la organización, operación y transferencia de los servicios de educación profesional técnica que presta el CONALEP (en los estados), incluyendo la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros, que permitan a los gobiernos estatales contar con elementos suficientes para el ejercicio de las facultades que se le otorgaron.
 - Una *propuesta legal*. Para crear un organismo público descentralizado del gobierno estatal en cada una de las entidades federativas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y operativa respecto al resto de la administración estatal y conformado por un órgano de gobierno integrado por un máximo de nueve personas, provenientes de los gobiernos estatal y federal, así como representantes del sector productivo (Gaceta, 1998).

- Una *propuesta de reforma del Decreto de creación del Colegio*, en la cual se establece el nuevo modelo federalizado de organización y operación del CONALEP.
 - Una *propuesta de nuevo Estatuto Orgánico* para el área central.
 - Un *Acta de entrega-recepción*, para formalizar la entrega de los bienes inmuebles de los planteles a los gobiernos estatales (Gómez, 2012).
- **Mecanismos de Instrumentación.** Con la firma de los convenios de coordinación, surgió un nuevo modelo de operación del CONALEP basado en la redefinición de nuevos roles tanto para las oficinas nacionales, que se convirtieron en un órgano rector a nivel central, como para los gobiernos estatales, a través de la creación de organismos públicos descentralizados en cada una de las entidades federativas, los planteles y el sector productivo.

Las Oficinas Nacionales asumieron un carácter normativo teniendo como responsabilidades principales la definición y evaluación de la oferta de servicios, así como la autorización de la oferta educativa, de servicios de capacitación y tecnológicos de los colegios estatales. Como responsable del desarrollo institucional, conservó la facultad de planear a mediano y largo plazos, definir las políticas de aseguramiento de la calidad y evaluar el comportamiento general del sistema.

Por su parte los Colegios Estatales quedaron encargados de coordinar y supervisar la impartición de la educación profesional técnica y la prestación de los servicios de capacitación y tecnológicos que realicen los planteles, así como de apoyo y atención a la comunidad; así como participar en la planeación de mediano y largo plazo del desarrollo institucional; establecer los mecanismos e instancias permanentes de articulación con los

sectores productivos, público, social, privado y educativo y llevar al cabo las acciones de vinculación e intercambio con organismos e instituciones internacionales, en coordinación con el órgano central.

- **Esquema de transferencia de recursos.** En lo correspondiente a la reasignación de los recursos humanos, financieros y materiales hacia las entidades federativas, se diseñó un esquema para realizar una transferencia ordenada; con ello se buscó garantizar el otorgamiento normal de los servicios educativos y se evitó trasladarles problemas a los gobiernos de los estados.

En materia de recursos humanos, se elaboró un programa para transferir a los estados 7,610 plazas administrativas de la plantilla de servicios personales del Colegio, guardando especial observancia en los aspectos laborales de los titulares de las plazas.

En el ámbito de los recursos materiales se realizó el "Programa de Transferencias y Regularización de Inmuebles propiedad del Colegio para federalizar sus servicios", el cual contemplaba la entrega de cerca de 260 inmuebles² que requerían los gobiernos estatales para continuar prestando los servicios educativos y de capacitación, otorgando de esta manera, certeza jurídica sobre el destino y uso de los inmuebles que hasta ese momento eran parte del patrimonio inmobiliario de CONALEP Nacional (Gómez, 2012).

La magnitud del traslado de recursos se acrecentó al observar que el paquete de transferencias incluyó 726,864 equipos, en posesión de los planteles, a las entidades federativas, así como una transferencia entre planteles de otros 29,070 equipos; la enajenación de 12,368 equipos inservibles (desecho) y la donación a los gobiernos estatales

² El total de inmuebles del Colegio contemplaba 291 bienes, incluyendo los correspondientes al Distrito Federal, los cuales no fueron contemplados en el esquema federalizado por las razones que ya se han explicado a lo largo de la investigación.

de 2,768 equipos que ya no correspondían al nuevo modelo académico y de capacitación (CONALEP, 1997).

A su vez, el esquema de distribución de los recursos financieros a las entidades federativa contempló, entre otras cosas, la utilización por parte de los Colegios Estatales de los recursos propios generados en los planteles de su jurisdicción, en lugar de ser integrados y reasignados a nivel central, como sucedía en el pasado.

2.3. El Modelo de Dirección por Calidad en el CONALEP.

La década de los años ochenta marcó un hito en cuanto a la implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad en organizaciones productoras de bienes, por consiguiente en los años noventa se adoptaron dichos sistemas como herramientas de gestión de la calidad en las organizaciones prestadoras de servicios (AENOR, 2006).

CONALEP no fue la excepción, y fue una de las primeras instituciones educativas en impulsar la certificación de sus procesos, a tal grado que ha participado constantemente desde inicios de los noventa en el Premio Nacional de la Calidad, ha certificado sus procesos administrativos bajo la Norma Internacional ISO 9000, y ha acreditado sus programas académicos ante diferentes instancias calificadoras tanto a nivel nacional como internacional.

■ *El Modelo de Dirección por Calidad.*

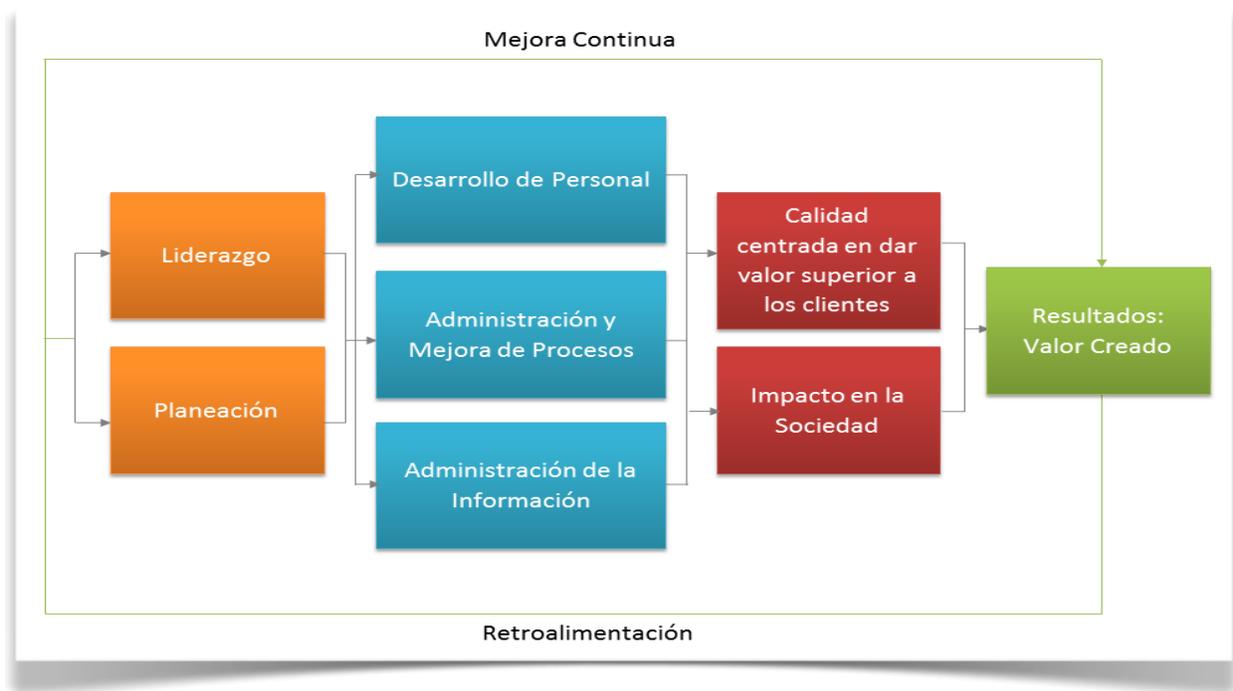
A partir de un nuevo enfoque de la calidad centrado en la implantación de sistemas de gestión, la evaluación del impacto y, sobre todo, el desarrollo de valores en el personal, en CONALEP se empezó a adoptar el Modelo de Dirección por Calidad como instrumento de

gestión cotidiana, que le permitieron tanto a la propia institución como a sus diferentes planteles incursionar en los premios nacional y estatales de Calidad.

A través del siguiente esquema podemos observar la forma en que se integraron los diferentes componentes del modelo, a partir de la estructura de implantación adoptada por el CONALEP.

Gráfica 4

Modelo de Dirección por Calidad³



Fuente: Elaboración propia con base a GÓMEZ Mandujano José Antonio (2012), *La federalización de la educación Profesional Técnica, Puebla, México: Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla*.

El Premio Nacional de Calidad fue instituido por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), y es otorgado a aquellas empresas o instituciones que han cumplido con los requisitos mínimos de las normas generales de calidad establecidas por dicha secretaría y ha sido parte de la estrategia gubernamental para

³ Los componentes del modelo corresponden al año 1999, como todo modelo el de calidad es dinámico por lo que ha registrado diversas modificaciones durante los años subsiguientes.

buscar incrementar los niveles de competitividad de la industria mexicana resultado de la apertura de nuestro país a los mercados internacionales.

Los criterios que evalúa este premio, consideran algunas vertientes que se manifiestan en el Modelo de Dirección por la calidad como por ejemplo: la calidad centrada en dar valor superior a los clientes, el liderazgo de la organización ante su gremio y frente a otras, el desarrollo de su personal con enfoque de calidad, la administración de la información, el uso de la planeación, y la mejora de los procesos administrativos.

En 1997 CONALEP inició su participación en estos certámenes en 1997, y en ese mismo año en el plantel Cortázar se hizo acreedor al Premio Guanajuato a la Calidad, iniciando un camino venturoso que llevaría al Colegio a ganar en los primeros tres años 15 premios estatales de calidad, con 30 planteles participantes y 12 premios más en los siguientes seis años.

■ ***La certificación ISO 9001:2000 y la instauración del Sistema de Gestión de Calidad en CONALEP***

Si bien los planteles en los estados participaban y ganaban diversos premios estatales de calidad, Querétaro se diferenció de los demás por adoptar como estructura los lineamientos de la norma ISO 9000⁴ (Guajardo, 1996), y ver los primeros resultados en el año 2000 cuando el plantel San Juan del Río fuera el primer centro educativo del sistema CONALEP en certificar sus procesos mediante esa modalidad.

⁴ La implementación de los procesos de calidad en todo el mundo creó la necesidad de establecer una terminología común y una metodología mínima para la administración y el aseguramiento de la calidad de los productos, procesos y servicios. En 1946, se fundó en Ginebra, Suiza, la Organización Internacional para la Estandarización (ISO). Dicha organización está formada por especialistas en calidad de diversos países que buscan promover la competencia igualitaria mediante el uso de estándares, y para 1980 se creó el Comité Técnico 176 para asuntos de la calidad que creó la Serie de Certificación ISO 9000 (Guajardo, 1996).

Esta circunstancia generó un nuevo interés por estudiar la viabilidad de la adopción de ese sistema de gestión para los planteles, ya que anteriormente no se había considerado debido a que la entonces versión de la norma ISO 9000:94 se enfocaba preponderantemente a los sistemas industriales. Sin embargo, la edición del año 2000 de la norma abrió una perspectiva favorable para la certificación de los centros educativos al transitar hacia un enfoque integral que posibilitaba su aplicación en las áreas de servicios.

Desde un principio se buscó que la certificación con ISO 9000 de los procesos del CONALEP impactara favorablemente la calidad de los servicios educativos, a diferencia de otras instituciones educativas, que solamente se enfocaban a la certificación de sus procesos administrativos.

En este marco, el proyecto de certificación de los procesos del CONALEP modificó su enfoque y de un esquema de trabajo con los planteles como unidades autónomas, se pasó a la certificación del Colegio como corporativo, de manera que se facilitara la integración de los procesos en los tres niveles de operación (Oficinas Nacionales, Colegios Estatales y Planteles) a fin de lograr una eficiente administración y estandarización de procesos y procedimientos del Sistema CONALEP.

Dicha homologación consistió en asegurar que los documentos soporte del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) en sus tres ámbitos de operación incluyeran componentes mínimos estandarizados para la planificación, operación, seguimiento, evaluación y mejora de los procesos que realiza cada unidad administrativa, teniendo como finalidad estructurar un solo SGC que opere en cada ámbito de competencia alineando los procesos sustantivos relacionados con los siguientes alcances⁵:

⁵ Entrevista con la arquitecta Gloria Moreno Moreno, Directora de Formación Técnica y Capacitación del Conalep del Estado de México y Representante de la Dirección ante el SGC del Conalep estatal. (Entrevista GMM)

Gráfica 5

Esquema corporativo de certificación

Ámbito de Aplicación	Procesos
Oficinas Nacionales	<ul style="list-style-type: none">■ Diseño de perfiles■ Planes y Programas de estudio basados en competencias para la formación Ocupacional de PT■ Establecimiento de la normatividad para los servicios educativos■ Coordinación de la vinculación institucional y de los servicios de capacitación con cobertura nacional.
Colegios Estatales	<ul style="list-style-type: none">■ Servicios de coordinación gestión de recursos materiales, financieros y de información para apoyar la prestación de los servicios educativos de formación de PT, capacitación y vinculación en los planteles.
Planteles	<ul style="list-style-type: none">■ Servicios administrativos y educativos para la formación de PT.

Fuente: *Elaboración propia con base a Programa* GUAJARDO Garza Edmundo (1996), Administración de Calidad Total, Ciudad de México: Editorial Pax.

La implantación del sistema de Gestión de la Calidad en CONALEP se basó en los requisitos solicitados por la norma ISO9001:2000, y su ámbito de aplicación, en el caso particular del Estado de México, fueron los Servicios de Educación Profesional Técnica, abarcando los Servicios de coordinación y gestión de recursos materiales, financieros y de información para apoyar la operación de los planteles en la prestación de los servicios administrativos y educativos para la formación de Profesionales Técnicos Bachiller, aplicándose a las siguientes áreas y procesos:

Gráfica 6

Ámbito de aplicación del SGC



Fuente: Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

Gráfica 7

Plan de Calidad, Procesos del SGC de CONALEP

Proceso	Objetivo	Alcance	Subprocesos
Gestión de servicios escolares	Coordinar y supervisar las actividades de Gestión de Servicios Educativos mediante la entrega de la normatividad, lineamientos y recursos para la operación de los planteles adscritos a la Dirección del CONALEP en el Edomex, con el fin de incrementar la eficacia del proceso de Formación de Profesionales Técnicos Bachiller (FPTB).	Desde el inicio de la campaña de promoción y difusión de la oferta educativa, hasta la certificación y titulación de alumnos.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coordinación y supervisión para la promoción y difusión de la oferta educativa ■ Coordinación y seguimiento de la admisión, inscripción y reinscripción de alumnos. ■ Coordinación y seguimiento a la administración escolar ■ Titulación.
Vinculación Institucional	Coordinar y supervisar las actividades de vinculación mediante la entrega de la normatividad para la operación de los planteles adscritos a la Dirección del CONALEP del Edomex con el fin de apoyar la FPTB.	Desde la recepción y entrega de la normatividad para la vinculación institucional de los planteles con los sectores productivos: público, privado y social hasta la concentración y envío de los resultados a Oficinas Nacionales.	
Gestión y coordinación del proceso enseñanza-aprendizaje	Gestionar y coordinar las actividades de seguimiento del Proceso Enseñanza-Aprendizaje mediante la entrega de la normatividad, lineamientos y recursos para la operación de los Planteles adscritos a la Dirección del CONALEP en el Edomex, con el fin de incrementar la eficiencia del proceso de FPTB.	Desde la recepción de lineamientos para la contratación de PSP's, hasta la evaluación de la eficacia del proceso Enseñanza-Aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coordinación y seguimiento para la prestación de servicios profesionales ■ Coordinación y seguimiento del proceso Enseñanza-Aprendizaje ■ Apoyo a la permanencia y desarrollo académico de alumnos
Planeación y gestión de recursos	Suministrar los recursos a la Dirección del CONALEP del Edomex y a los planteles y CAST adscritos a la misma, mediante la aplicación de la normatividad, lineamientos y el Sistema Integral de Presupuesto, para incrementar la eficacia del proceso de FPTB.	Desde la planificación y gestión de recursos hasta la evaluación de la eficacia de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planeación y Programación ■ Gestión de recursos humanos para la administración ■ Selección y contratación de psp ■ Gestión de recursos financieros ■ Gestión, coordinación y seguimiento para la remodelación, equipamiento y mantenimiento ■ Servicios de apoyo

Fuente: Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

■ **La acreditación de programas académicos**

A la par de la certificación de procesos bajo la Norma ISO 9001, a partir de 2002 el Colegio se sumó a las directrices del sector educativo para promover la acreditación de programas académicos, a través de certificaciones que otorgan Organismos como el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

La certificación que otorga el COPAES es un reconocimiento que se otorga a programas académicos que cumplen con requisitos y estándares de calidad en materia de personal académico, procesos de enseñanza-aprendizaje, infraestructura, recursos, vinculación y extensión académica, entre otros.

En resumen podemos ver que el proceso de federalización de CONALEP, tuvo con un gran beneficio la implantación y la búsqueda de la calidad a través de obtener diversas certificaciones, consolidando hoy más de 209 programas académicos acreditados y la certificación ISO – 9000:2000 en 97 unidades administrativas (entre planteles, oficinas estatales y nacionales), a lo largo y ancho del territorio nacional.

2.4. Alcances del Proceso de Cambio del CONALEP.

El cambio y la estabilidad son esenciales en el desarrollo de toda organización; la estabilidad se expresa en el predominio de pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas, que incorporan los valores y las creencias a través del desarrollo de significados. El cambio, a su vez, se genera por la reacción o tendencia de las organizaciones a adaptarse a las modificaciones de su entorno.

A continuación analizaremos los factores que inciden tanto en la estabilidad como en el cambio en una organización:

2.4.1. Estabilidad organizacional, sus factores.

Para el Nuevo Institucionalismo, los miembros de una organización interactúan apegados a las normas vigentes y toman decisiones a través de una estrategia de simplificación de la realidad, consistente en seleccionar, de un repertorio disponible, los procedimientos y rutinas aplicables a situaciones particulares (March, 1997: 71).

A su vez, la misma organización se ajusta a reglas, las cuales son clave para el desarrollo de la estabilidad en una organización; ya que de ellas se derivan factores como las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, que se manifiestan como parte de la vida organizacional, los cuales dan lugar a hacer posible creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean a cualquier organización.

Estas características de la estabilidad en las organizaciones, restringen en ocasiones el libre flujo de la acción racional de los actores, quienes obedecen las reglas porque representan mecanismos para eliminar la incertidumbre, simplificar la realidad y facilitar el proceso de toma de decisiones satisfactorias.

Ahora veremos cómo en CONALEP, actúan estos elementos como freno al cambio, durante el proceso de Modernización Administrativa, considerando que el CONALEP ya tiene más de 30 años de existencia y aproximadamente 10 años de gestión mediante un modelo de operación federalizada, a la par de esto también hay que tener presentes el desenvolvimiento del mito fundacional del CONALEP, de ser una institución pública de educación media superior dedicada a la formación de profesionales técnicos.

La instauración del programa de Modernización Administrativa Integral, cimbro las estructuras internas de la institución, al involucrar a un alto porcentaje del personal de todo el sistema, modificando en forma importante sus tradiciones, creencias y costumbres, y posteriormente también pasó a constituir un mito de referencia, un punto de partida para analizar o evaluar el desempeño de cualquier programa o acción al interior de la institución.

Hoy, en el inicio del siglo XXI el CONALEP es una organización estable, cuyos procesos, normas y procedimientos han alcanzado un elevado grado de madurez, sobre todo por haber vivido, y sorteado con relativo éxito, diversas experiencias de adaptación a los cambios del entorno.

Prueba de ello, son los resultados arrojados por las diversas encuestas de clima organizacional realizadas en la institución, las cuales demostraron la cohesión y solidez institucional existente, al resultar las categorías de Confianza y Credibilidad en la Organización y Nivel de Potencial Organizacional las más altas en promedio (CONALEP, 2000).

En el caso particular del CONALEP Estado de México, este ha asimilado, reproducido y desarrollado estos factores que han dejado huella en la organización y le han dotado de características distintivas, propias, que han pasado a formar parte de su tradición y a conformar su propia historia, lo cual ha sido posible a su personal, que en su mayoría tienen más de 10 años de antigüedad en el Colegio, y por lo mismo han vivido de lleno los procesos de reforma de la institución antes relatados.

De esta forma, podría afirmarse que la mayoría del personal administrativo del CONALEP Estado de México conforman un grupo cohesionado, fuertemente unificado, de carácter homogéneo, que comparte valores (como la lealtad a la institución, el sentimiento de

pertenencia, el temor y respeto a la autoridad), tradiciones propias (“Día del Trabajador CONALEP”, ceremonias de inicio y fines de cursos, “ceremonia de entrega de certificados” “ceremonia de entrega de becas” honores a la Bandera, etc.), el apego a rutinas organizacionales (como lo son las prácticas de planeación y de calidad, la existencia de procedimientos rigurosos sin que existan manuales actualizados, el peso de la estructura organizacional, la Dirección General en Cuautitlán como centro de toda actividad), así como la creencia en ciertos “mitos” como las de un pasado brillante, o el de la federalización como principio justificador de las ineficiencias organizacionales, y la reingeniería como hecho trascendental.

Estas características le permitieron al CONALEP durante varios años alcanzar un cierto grado de funcionalidad y capacidad de respuesta, así como regulares niveles de eficacia y eficiencia, aún frente a una situación de grave deterioro de la calidad de los servicios y de un notable desgaste organizacional, pero a la vez se ha constituido como un obstáculo subjetivo de gran importancia para impulsar un proceso de cambio, adecuación o innovación organizacional, como también se destaca en la constante referencia del personal a un “antes” que indudablemente ancla a un pasado y se opone a la adopción de nuevas prácticas institucionales

2.4.2. Factores impulsores del cambio en las organizaciones.

Para explicar la propuesta institucional del cambio organizacional, consideramos interesante retomar las condicionantes de la reingeniería administrativa que nos presentan Hammer y Champy (1993), para presentar de manera más didáctica nuestros propios argumentos.

La primera condicionante menciona que toda organización emprende procesos de cambio cuando estas pasan por graves dificultades y por ende pierden competitividad.

En el análisis institucional del CONALEP Estado de México se observó que esto se cumplió debido a la situación de deterioro de los servicios educativos por la que atravesaba el Colegio en el 2007, que de acuerdo a los resultados del diagnóstico organizacional, reflejaban una importante pérdida de competitividad y una reducción de su importancia como la principal institución formadora de profesionales técnicos en el país.

La segunda condicionante que mencionan Hammer y Champy (1993) se presenta en organizaciones que todavía no registran dificultades pero cuya administración prevé que se avecinan problemas.

Esta condicionante la ubicamos en lo que el Institucionalismo considera los desafíos del contexto, es decir todas aquellas presiones de los contextos macroeconómicos y de los entornos políticos y sociales que presionan, dirigen, aceleran y acentúan el cambio organizacional, tal y como como ocurrió con la reducción de los programas académicos de CONALEP de más de 100 a menos de 30 debido a que estos se encontraban obsoletos o no representaban una opción de desarrollo para el mercado laboral en cada una de las regiones donde existe un plantel de CONALEP.

El tercer condicionante del cambio ocurre en organizaciones que aunque no presentan dificultades visibles, actuales o potenciales, buscan consolidar una posición de ventaja en el futuro.

En CONALEP esta se cumplió con la introducción del Programa de Modernización Administrativa Integral y el proceso de Federalización, para retomar la razón de ser de esta institución al formar profesionales técnicos que refuercen la planta productiva del país.

Por su parte la administración del CONALEP estado de México que inició su responsabilidad en abril de 2007 decidió enfrentar, a la vez, esas tres condicionantes al

frenar el deterioro de los servicios educativos y de capacitación que enfrentaba la institución; revertir el rezago existente en la materia, y posicionar al CONALEP como la mejor institución pública de educación media superior, al formar capital humano de clase mundial, tal y como quedó establecido en su misión organizacional.

A lo largo de este capítulo observamos que más allá de una moda, o por cuestiones directivas, la Modernización Integral de CONALEP, fue un hito que marco época en su tiempo y le valió la obtención de importantes reconocimientos y certificaciones, como los Premios de Calidad, obtenidos por los diferentes planteles y dependencias de CONALEP tanto a nivel estatal como nacional, la obtención de la certificación ISO 9000 y la acreditación de sus programas académicos fue fundamental para posicionar a CONALEP como una institución de vanguardia acorde a las tendencias administrativas de finales de los ochenta y principios de los noventa.

La definición de una misión y visión; el establecimiento de: prioridades, objetivos y metas; la definición de un mercado, y el consentimiento e involucramiento del capital humano como aspectos del enfoque estratégico, que normalmente uno escucha hablar de ellos solamente en la iniciativa privada; con la inclusión de la nueva gestión pública como tendencia modernizadora de la administración pública, permitieron que CONALEP enfocara y estructurara de mejor manera sus funciones, demarcar sus responsabilidades y la administración eficiente de sus recursos ante el proceso de federalización por el cual atravesó.

Pero este esfuerzo no sería nada, sin el talento, trabajo y disposición de su personal quien con más de 10 años de antigüedad en la institución, hicieron frente a los cambios que tanto el enfoque estratégico, la federalización y el proceso de calidad desarrollaron y que hoy forman parte de la estabilidad que posicionan a CONALEP como una institución de educación media superior que adopto las posturas del nuevo institucionalismo para hacer frente a los retos de la modernidad y el inicio del siglo XXI.

CAPITULO. 3

La Modernización Administrativa Integral del CONALEP Estado de México.

La modernización que ha experimentado el CONALEP durante sus casi 30 años de existencia, se convirtió en los hechos en un obstáculo real al cambio. Su tradición, el grado de institucionalización alcanzado, su posicionamiento en la sociedad y los diversos logros, se consolidaron en la memoria de sus integrantes, quienes consideran que no era necesario una nueva modernización administrativa.

Algunos ejemplos de las modificaciones que vivió el Colegio, fundamentalmente por la experiencia de federalización, fue el desuso de los manuales de procesos, que sin embargo, los empleados seguían considerándolos como los documentos que regían la vida operativa institucional, por otra parte la labor de reflexión y difusión de los valores institucionales a través de actividades permanentes en los planteles, se dejaron de realizar.

Lo anterior fue señalado por algunos integrantes de un grupo de enfoque formado para detectar la problemática institucional y que posteriormente se constató en un ejercicio de observación participante realizado en diversas áreas laborales.⁶

⁶Véase anexo metodológico, así como el ejercicio de observación participante que se presenta más adelante.

En la perspectiva del Nuevo Institucionalismo, el CONALEP como cualquier organización es una estructura en movimiento, que evoluciona, se modifica con el tiempo, reacciona a los cambios externos, procura su auto sobrevivencia a través del uso de nuevas modelos de trabajo y se ajusta a las preferencias e intereses de sus dirigentes, como principales líneas de acción que analizaremos en los siguientes apartados.

3.1. Diagnóstico Organizacional.

Sin duda uno de los principales factores impulsores del cambio en CONALEP está directamente relacionado con la situación de deterioro continuo que venían sufriendo los servicios educativos durante los últimos años.

Como consecuencia de la federalización se creó en 1998 el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México, siendo éste el colegio estatal más importante del país con 39 planteles, un Centro de Asistencia y Servicios Tecnológicos (CAST), y 42,363 alumnos que significaban el 18.7% de la matrícula nacional; asimismo, 12 de sus planteles se encontraban entre los 50 más grandes de la república mexicana.

No obstante, sus principales indicadores académicos no reflejaban esa importancia pues se ocupaba el lugar número 30 a nivel nacional en eficiencia terminal, con una diferencia de 21.1% con relación al primer sitio que correspondía al estado de Sinaloa; además tenía la posición 26 de 32 en deserción y en promedio general de calificaciones.

Esta importante pérdida de competitividad del CONALEP generó a los ojos de la sociedad una mayor desconfianza y, como consecuencia, una reducción de su importancia como la principal institución formadora de profesionales técnicos en el país. Prueba de ello fue en que en el 2001, solo el 7.4% de los 245,842 solicitantes a ingresar a la educación media superior en ese año eligieron alguno de los 57 planteles del CONALEP ubicados en el D.F y zona metropolitana del Estado de México.

En 2007, luego de 11 años, CONALEP Estado de México, tienen un relevo en su dirección y la nueva administración realiza un diagnóstico organizacional denominado “Reingeniería Organizacional” como base para elaborar una propuesta de cambio, la cual se requería con urgencia.

El estudio señalaba que el colegio requería de una revisión profunda de sus estructuras organizacionales, las cuales se han ido desarrollando en momentos políticos específicos y nunca con base a su crecimiento, lo cual ha dejado como consecuencia organigramas poco esbeltos e ineficientes , que han impactado en los procesos de trabajo, relajando el concepto de eficiencia y de productividad, al generar una organización administrativa que requiere de un gran esfuerzo y gasto para obtener resultados positivos en la operación (CONALEP, 2007).

Adicionalmente, el poco uso de la tecnología informática y de comunicaciones revelo la inexistencia de una red de comunicación interna muy útil para estos días en cualquier tipo de organización; en consecuencia este diagnóstico dio como resultado general que la institución es obsoleta e inoperante, y que la misma impide su mejora (CONALEP, 2007).

A la par del estudio de diagnóstico, CONALEP Estado de México emprendió otra serie de estudios cualitativos que le permitieron profundizar a detalle la situación por la cual atravesaba a través de:

a) Grupos de discusión

El objetivo de este estudio fue lograr una aproximación a la problemática funcional del CONALEP Estado de México, a partir de las percepciones y la experiencia del personal de planteles. Entre los principales hallazgos resaltan aspectos negativos y positivos en la percepción de los informantes, conclusiones generales y resultados por macroproceso, los cuales sirvieron para el desarrollo de un programa estratégico al interior de la organización.

Como aspectos positivos relevantes se identificó: la lealtad que el personal le tenía a la institución que se sumaba a una visión de mejorar lo que ya se había hecho en el pasado, por otra parte también destaco el orgullo del personal al sentirse reconocidos por la industria porque esta mencionaba frecuentemente que CONALEP era la mejor escuela para la formación de cuadros técnicos, también por tener un nicho de mercado definitivo y por ser considerada una institución de vanguardia, que cuenta con la infraestructura necesaria para el desarrollo integral de sus alumnos.

En cuanto a los aspectos negativos se encontró una gran molestia por el equipamiento obsoleto; la percepción de falta de identidad en los alumnos por parte del personal administrativo, además de que este último contaba con una nula capacitación, con cargas de trabajo extra, falta de recursos para desempeñar sus labores, una política de contratación nada competente, carecer de canales de comunicación interna, entre otras.

Por otra parte el diagnóstico arrojó la siguiente información sobre las diferentes problemáticas que presentaba el Colegio en los siguientes aspectos:

- **Formación Técnica:** De acuerdo al proceso de enseñanza-aprendizaje, la formación docente y los programas de apoyo a la permanencia; sus principales desventajas fueron:
 - Entre los *docentes*: la baja remuneración salarial, la falta de prestaciones, la nula posibilidad de desarrollo laboral, capacitación esporádica, y el contar con docentes que no cubrían el perfil para cada una de las asignaturas correspondientes al plan de estudios.
 - En cuanto a *material didáctico y programas de estudio*: se contaba con acervo bibliográfico desactualizado, los programas educativos carecían de respaldo bibliográfico (incluso se menciona bibliografía de internet inexistente), y los docentes se enfrentaban a la compra de material didáctico y bibliografía; los programas eran muy amplios y no se cumplía el objetivo de por lo menos cubrir el 85% de los mismos, las actividades no se podían realizar por falta de material didáctico y equipamiento de los talleres.
- **Servicios Educativos:** Los alumnos de nuevo ingreso contaban con un bajo nivel académico, los planteles contaban con muy pocos orientadores educativos, la expedición de las cédulas profesionales y los títulos tenía un gran rezago, se carecía de equipo para imprimir los documentos oficiales, los manuales de procedimientos eran obsoletos y el personal encargado de tramites como las inscripciones, reinscripciones y titulación, carecía de capacitación en atención a padres de familia y estudiantes.
- **Promoción y Difusión:** Los principales problemas que se enfrentaron en esta área fueron: la falta de equipo y material promocional, la capacitación y el perfil del personal que realiza la promoción del Colegio, el desconocimiento de que CONALEP ofrece bachillerato y no sólo educación técnica de modo terminal, y escasa promoción de la institución en medios de comunicación masivos.

- **Vinculación:** En cuanto a las actividades de acercamiento de los planteles con los sectores público, privado y social para que los alumnos realicen sus prácticas profesionales y se consideren para su posible ubicación en el campo laboral, CONALEP ha manifestado serias desventajas debido a que sus comités de vinculación tienen una operación muy escasa (4 sesiones al año en promedio), los empresarios no tienen un compromiso con la institución, hay una rigidez excesiva para la firma de convenios, las donaciones resultan un problema constante al momento de realizar inventario, las unidades móviles no sirven y no se cuentan con los recursos económicos para solventar gastos de viáticos.
- **Capacitación:** Dentro de este rubro la promoción y venta de capacitación laboral, es parte fundamental de las actividades del Colegio, pero en los últimos años la capacitación ha tenido una serie de repercusiones negativas debido la competencia, la falta de material promocional, así como también la falta de instalaciones e instructores.
- **Servicios Administrativos:** Abarcan todo lo relacionado con la planeación, la programación y la gestión de los recursos financieros, la gestión de los recursos humanos, la remodelación, equipamiento y mantenimiento, compras y servicios de apoyo, al tener una amplia gama de funciones los servicios administrativos han enfrentado una serie de problemáticas entre las que destacan: un presupuesto restringido que limitaba las acciones de los planteles, personal con cargas laborales excesivas, la ausencia de información institucional, la ausencia de mantenimiento a la infraestructura y al mobiliario, el uso de software desactualizados para las actividades de los alumnos, problemas con el personal de vigilancia, y el fallo de los programas de protección civil, en caso de presentarse alguna incidencia en los planteles.

En general este diagnóstico destaca la fortaleza del personal de los planteles por salir adelante a pesar de las diferentes adversidades que ellos han enfrentado con el desarrollo del proceso de Federalización, y que se tienen que tomar cartas en el asunto para posicionar la competencia del Colegio frente a otras instituciones educativas de nivel medio superior para ofrecer con hechos y no solo con palabras un modelo educativo con infraestructura

necesaria, equipos actualizados, recursos suficientes y un personal capacitado en distintos aspectos como calidad, difusión y atención al público

b) Entrevistas Profundas

Se llevó a cabo una serie de entrevistas profundas con los directores de algunos planteles de CONALEP Estado de México⁷, por su papel relevante en la vida académica de la institución; para buscar un conocimiento detallado de la problemática de organización y funcionalidad de la vida de los planteles, sobre todo considerando el largo periodo de inmovilidad de la alta dirección.

La respuesta de cada entrevistado se tomó como marco de referencia para indagar sobre los sentimientos, ideas y opiniones que los titulares de cada plantel tenían sobre el desempeño actual y posibilidades futuras de sus centros educativos, las cuales abarcaron algunas de las dimensiones más significativas para el análisis organizacional, y las respuestas a cada pregunta se presentan resumidas de la siguiente manera:

- *¿La estructura actual de su plantel y el personal asignado es el adecuado para atender con eficacia las funciones y/o servicios asignados?:* Es urgente hacer una reestructuración del personal, ya que no se dispone de diversos puestos de jefes de proyecto; orientadores vocacionales, además, existen plazas de personal de base que no son funcionales, debido a que las actividades que marca el manual ya no existen en el plantel; además de que la estructura de personal, no es congruente con la matrícula de plantel; dando lugar a un enorme déficit de plazas, sobre todo en áreas clave.

⁷La serie de entrevistas se llevó a cabo entre octubre y noviembre de 2007, buscando cubrir las diferentes regiones socioeconómicas del Estado de México: en el norte: Bernardo Quintana y Ecatepec I; en el centro del estado: Tlalnepantla III; en el oriente, Los Reyes la Paz y Del Sol, y en el Valle de Toluca: Santiago Tianguistenco, Santiago Tilapa, y Toluca.

Por otra parte se destacó la presencia de personal con bajo nivel educativo, que realizan funciones ajenas a sus nombramientos, además los directores de plantel mencionaron que se requiere contar con personal que tenga autoridad y responsabilidad para la toma de decisiones, respecto de todos y cada uno de los asuntos que se relacionen con el desempeño de sus funciones.

- *¿Cuáles son las principales problemáticas que afectan la prestación de servicios de calidad?:* Dentro de las más mencionadas por los directores de plantel se destacó: el trato al usuario interno y externo, las restricciones que tienen los planteles en cuanto a recursos materiales, humanos y financieros, el equipamiento obsoleto de los planteles debido a que los programas de estudio ya no tienen vigencia y aunado a esto la insuficiencia de prácticas programas en los mismos, y la falta de comunicación entre la Dirección General y los Planteles que como consecuencia ha llevado al Colegio a vivir en una formatitis excesiva.
- *¿Cuáles son los principales problemas de coordinación con la Dirección General y/o la Delegación Valle de Toluca?:* En este rubro destaca la falta de claridad de las instrucciones por parte de las Subcoordinaciones, provocando que las acciones o funciones encomendadas se trabajen una y otra vez; aun cuando los oficios los emiten con una fecha son entregados con muchos días de desfase, ocasionando que la mayoría de las actividades encomendadas sean consideradas urgentes y en algunos casos imposibles de atender en tiempo y forma.

El exceso de concentración existente en la Dirección Estatal, propicia que los planteles no toman decisiones y solo son ejecutores de lo que se indica; además estos no son apoyados para resolver sus problemas de operación o guiados; solo se les exigen cumplimientos y no les retroalimenta.

En cuanto a la coordinación con la Delegación, la podemos declarar inexistente ya que esta solo funciona como una oficialía de partes para algunos asuntos y para otros solo reenvía información a la Dirección General; lo cual provoca una duplicación de la información y por ende un gasto doble e innecesario.

- *¿Las instalaciones del plantel son adecuadas para otorgar un servicio de calidad a los alumnos y para dar capacitación?, ¿Cómo describiría esta situación?:* Desafortunadamente la capacidad de las instalaciones de los planteles es insuficiente para atender a la totalidad de la matrícula, hay planteles que rebasan más del 60% de su capacidad.

Por mencionar algunos ejemplos relacionados con el tema de las instalaciones, los salones en su gran mayoría usan pizarrones verdes, en los talleres, los equipos para apoyar la enseñanza y realizar las prácticas tecnológicas que señalan los planes de estudio, tienen la misma antigüedad que tiene el plantel operando; además es importante mencionar que en la gran mayoría de los planteles el problema de sus instalaciones radica en su mantenimiento (impermeabilización, pintura, instalaciones eléctricas, etc.)

- *El CONALEP vivió hace algunos años un proceso de reingeniería conocido como la Modernización Administrativa Integral ¿Qué beneficios trajo para su plantel?:* En general la reingeniería, no trajo algún beneficio que causara impacto para el desarrollo de los planteles, ya que se enfocaron prácticamente en el desarrollo de los macroprocesos, los cuales se volvieron obsoletos con la federalización.

La Modernización Administrativa Integral sólo se implementó en el discurso y con la instalación de algunos programas que se diseñaron a nivel central, es decir, en Oficinas Nacionales, pero no a nivel estatal (planteles). Hay una incongruencia entre los objetivos que se promulgaron y lo que se tiene en el plantel respecto de equipamiento, infraestructura y personal administrativo. Por otra parte es importante destacar que sí se descentralizó mucha información, se dio mayor comunicación, estructuración de planes y programas y evaluación de clima organizacional.

- *¿Qué beneficios o problemáticas trajo la Federalización a su plantel?:* Más que algún beneficio la federalización dejó un nulo equipamiento, se dejó caer la infraestructura, no se actualizó el acervo bibliográfico, no se consolidaron prestaciones para el personal, en otra arista se puede apreciar la falta de apoyo por parte de Oficinas

Nacionales como del Gobierno del Estado, para la atención y solución de aspectos de infraestructura y equipamiento en planteles, además que la normatividad se confundió para aplicarla en la operación de los colegios (federal o estatal).

c) Observación Participante

Una tercera técnica aplicada fue la realización de un ejercicio de observación participante; este tuvo lugar en dos espacios físicos: las oficinas de la Delegación Valle de Toluca, y el plantel Almoloya del Río; ambos ejercicios tuvieron una duración de 3 meses; en las oficinas se observó la vida laboral y jornadas de trabajo de más de 9 horas, y en el plantel se realizaron visitas itinerantes y permanentes de más de 15 horas a la semana.

Antes de exponer algunos de los principales hallazgos, presentó una serie de características del grupo estudiado para poder contextualizarlo.

- *Descripción de Hábitat:* Tanto la delegación como las áreas administrativas del plantel Almoloya del Río son espacios cerrados, en donde se posibilita una mayor convivencia del personal. Ambas unidades administrativas cuentan con menos de 20 personas en la plantilla y, por lo general, en su mayoría tenían una antigüedad de más de 10 años. Un gran porcentaje de ellos vivió el proceso de cambio organizacional conocido como la Modernización Administrativa Integral.

- *Grupos de edad y perfil profesional:* En el plantel Almoloya del Río, el promedio de edad se situaba en 42 años, en tanto que en antigüedad era de 14 años y en el puesto de 6; de los 17 empleados 8 contaban con una carrera o estudios profesionales, 6 de nivel técnico y 3 tenían estudios de primaria.

A su vez, en la delegación del Valle de Toluca el promedio de edad era de 37 años y medio, el promedio de antigüedad en CONALEP de 10.7 años, y la antigüedad en el puesto

de 7 años. De los 17 empleados 8 contaban con estudios profesionales, 7 de nivel técnico y dos con estudios de secundaria. Por lo mismo, en ambos casos representaban personal con amplia experiencia en la institución y con pleno conocimiento de los procesos de cambio organizacional vividos recientemente en la institución.

- *Rituales y formas de poder establecidos:* En ambos centros laborales, se observó la presencia de un pequeño grupo del personal (integrado principalmente por el titular de área y las personas encargadas de los recursos administrativos) que concentran el control hegemónico de las decisiones y actividades, fundamentalmente ligado al centro de poder. Las prácticas y rituales establecidos son: subordinación al jefe jerárquico, imperio del oficio y de los procedimientos, formación de grupos informales, conversación en torno al café, apego estricto a los horarios, uniformidad en el vestir, festejo del cumpleaños, y la venta informal de todo tipo de mercancías.

Reporte:

A pesar de haberse formulado y promovido poco más de una década antes, la cultura institucional basada en la observancia de los Valores CONALEP⁸, se observaron en la mayoría de las oficinas, biblioteca, talleres y laboratorios algunos carteles, sin embargo, no pudimos encontrar evidencia de que aún persista la labor de reflexión y ejemplo permanente que la caracterizaba el uso de estos valores.

Tanto en la delegación como en el plantel los carteles de la Misión y Visión, estaban deteriorados y obsoletos, pues la Visión estaba proyectada al 2006, y hacía referencia al Sistema de Colegios, es decir, al CONALEP nacional y no hacía alusión específica a lo que se quería lograr en del Estado de México. Las condiciones físicas para trabajar no eran adecuadas, mejor en la delegación que en el plantel, este último lucía un mobiliario

⁸Los valores CONALEP son 7: respeto a la persona, compromiso con la sociedad, responsabilidad, comunicación, cooperación, mentalidad positiva y calidad.

deteriorado, con oficinas inadecuadas y escasez de muebles para archivo y resguardo y con equipo de cómputo obsoleto.

En cuanto a los procedimientos y demás normativa necesaria para desempeñar eficazmente una labor, era visible ver apilados los manuales de macroprocesos en los anaqueles, sin embargo a pesar de su desactualización con el proceso de federalización, mantienen su influencia de uso, y por otra parte, era común la gran recurrencia de oficios *extraurgentes*.

En ambas unidades administrativas percibimos un trato poco amable del personal de servicios, en el caso del plantel hacia alumnos y docentes, y en la delegación hacia la gente que llegaba a solicitar algún tipo de información, pero también al interior de las propias oficinas se captaba una relación prepotente del grupo que ejercía el poder hacia sus compañeros.

d) Diagnóstico de clima organizacional

Como parte del sistema CONALEP, los planteles del Estado de México estuvieron sujetos a un diagnóstico periódico de clima laboral, el cual permitió conocer: el grado de compromiso e involucramiento del personal, sus expectativas de desarrollo, seguridad laboral, la propensión y/o resistencia al cambio, las necesidades de capacitación y de información, así como la confianza depositada en la organización y sus líderes, las relaciones interpersonales con jefes y compañeros, la evaluación de las condiciones físicas, etc.

Este diagnóstico se hacía por muestreo estadístico en algunos planteles 2 veces al año, después se dejó de aplicar, y solo siguió vigente en 3 planteles y la dirección general que formaban parte del Sistema de Gestión de la Calidad de CONALEP a nivel nacional, no obstante su desuso tuvo como consecuencia que después del año 2000 se hicieran

evidentes las condiciones de deterioro de las relaciones del personal tanto con la organización como con sus compañeros.

e) Satisfacción de los Usuarios.

Otro análisis realizado regularmente era el diagnóstico de satisfacción que evaluaba el grado de conformidad con los servicios recibidos por parte de quienes fueron definidos como clientes externos, que en este caso son alumnos y padres de familia.

Entre otros aspectos, se revisó el índice de satisfacción en cuanto a calidad académica, servicios administrativos, sin embargo, al hacerse también por muestreo no se podía argumentar que representaba una muestra estadística, por lo que no se podían obtener conclusiones objetivas. Los resultados del estudio arrojaban que no había una regularidad en los resultados obtenidos por los planteles diagnosticados lo cual hizo evidente que se trataba de un proceso fuera de control.

f) Distribución y composición del personal

Se revisó la distribución y composición del personal, como elemento vital para el correcto funcionamiento de la organización. Con resultados similares a los arrojados por otros estudios, el tema de la disponibilidad del capital humano reveló también una ineludible debilidad.

En 1998 derivado de la federalización se creó por decreto el CONALEP Estado de México concentrando los recursos de las antiguas representaciones del Valle de México y Toluca, transfiriéndose así 1478 plazas de las cuales, 94 de personal de mando y 1,384 plazas de personal operativo. Además es importante mencionar que de 1999 a 2007 la matrícula del Colegio se incrementó 10.85%, en tanto el número de personal siguió siendo el

mismo; a pesar de que la creación de la Dirección General requirió de más personal, el cual fue tomado de los planteles, debido a sus nuevas y/o ampliadas funciones.

Así, al convertirse la Representación Valle de México en Dirección General, el personal aumentó considerablemente al pasar de 29 a 131 plazas, lo cual generó una alta concentración de personal de mando y jefes de proyecto, y la creación de una nueva plaza el coordinador ejecutivo II.

El crecimiento importante de la matrícula en el periodo, aunado a la reducción del personal y/o plazas en los planteles para ser comisionados a la Dirección, provocaron en los hechos una mayor fragilidad y menor capacidad de respuesta para los planteles.

Si a nivel del Colegio se observaba una tendencia de concentración del personal en la Dirección General, era fácil notar dicho fenómeno en algunas áreas. De las siete áreas que conformaban para entonces la Dirección, por ejemplo la Subcoordinación de Administración y Finanzas acaparaba el 34% del total del personal, mientras que la Subcoordinación de Formación Técnica y Capacitación, contaba con 20% del personal, responsables de los procesos sustantivos de la institución, es decir, formación técnica y capacitación, además de atender la promoción y la vinculación.

Gráfica 8

Personal por cada una de las áreas de CONALEP, Estado de México

	DIRECCIÓN	CONTRALORÍA	ADMÓN. Y FINANZAS	FORMACIÓN TÉCNICA Y CAPACITACIÓN	JURÍDICO	PLANEACIÓN	DELEGACIÓN
Subcoordinador	0	1	1	1	1	1	0
Coordinador Ejecutivo II	7	1	5	5	1	2	3
Jefe de Proyecto	3	5	11	7	4	1	4
Jefe de Área	1	0	1	0	0	0	0
Otras Plazas	4	1	22	11	3	6	9
Total	15	8	40	24	9	10	16
	131						

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subcoordinación de Administración y Finanzas, CONALEP Estado de México.

En cuanto a su perfil profesional y académico 50%, contaba con estudios de preparatoria, carrera técnica y/o Licenciatura inconclusa, lo que suponía al Colegio impulsar a la brevedad programas de formación y/o capacitación del personal.

Otro de los retos que había que enfrentar era la edad del personal, pues el 81% era mayor de 35 años, y por razones naturales este grupo era el más reacio a comprometerse en el impulso y desarrollo de un programa de cambio organizacional.

Aunado a lo anterior, otro dato notable era que el 69% de quienes laboraban en CONALEP Estado de México tenía una antigüedad en el puesto de más de 10 años, y en su gran mayoría muchos vieron el desarrollo de los procesos de la Modernización Administrativa Integral (reingeniería) y de la Federalización.

g) Eficiencia administrativa en atención de alumnos

En un análisis breve de la carga administrativa que correspondía a cada uno de los planteles, en relación con la cantidad de alumnos atendidos, se pudo notar una relación altamente desproporcionada; ya que por ejemplo hay planteles que cuentan con un trabajador por cada 56 alumnos y otros que cuentan con un trabajador por cada 15 alumnos, y esto lo podemos ver como una variable de inequidad en la distribución de cargas de trabajos

Después de analizar a la organización desde diversos puntos de vista, contemplando sus diferentes ámbitos y dimensiones, es evidente que el Colegio se encaminaba progresivamente hacia una pérdida de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, lo que le generaba fuertes presiones para adoptar procesos de cambio y adaptación a las nuevas exigencias del ambiente y, con ello, sobrevivir y permanecer en el tiempo. En conclusión hemos analizado que los problemas al interior de la organización son factores fundamentales para impulsar un cambio organizacional.

3.2. Desafíos del Entorno.

Los cambios al exterior de las organizaciones, son también un factor determinante para la sobrevivencia de las mismas, los adelantos tecnológicos, el impacto de los indicadores de la economía mundial, el crecimiento acelerado de la población, la lucha por la erradicación de la pobreza y la ignorancia, así como la revolución de la calidad que pone en competencia a las empresas y organizaciones públicas por las preferencias de los usuarios son algunos del exterior, que impulsan a CONALEP a emprender procesos de cambio para tratar de adaptarse a las nuevas exigencias del ambiente y lograr su sobrevivencia, como una organización competente y de vanguardia.

a) El desafío del desarrollo económico

En los últimos treinta años, la humanidad ha vivido un sinfín de transformaciones impresionantes que como nunca se habían dado en otras épocas, avances tecnológicos, comunicaciones más aceleradas, cambios en las estructuras y pensamientos políticos en diversos países, y la intensificación de relaciones comerciales hoy son parte de nuestro presente, y también forman parte de la dinámica de cambio a la que ha entrado nuestro país desde 1982, con la introducción de un modelo de desarrollo que tiene como base la redefinición del papel del Estado frente a la sociedad.

A la par de los espectaculares cambios registrados en la estructura económica, la vida política y social también se beneficiaron con el proceso de modernización del país, ya que con el sismo de 1985 se vio el despertar de la sociedad civil y su consecuente participación en todos los ámbitos de interés público; así también la alternancia del poder entre las diferentes fuerzas políticas abonaron a la consolidación de la democracia en nuestro país, generando así una mayor conciencia por el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, que dio como resultado una sociedad vigilante del poder, consciente de sus derechos ciudadanos, más demandante de información, así como de bienes y servicios públicos oportunos y de calidad.

Si bien este escenario representaba enormes retos y desafíos para el país, también lo era para las entidades federativas y en particular para el Estado de México, por ser un Estado líder en generación de empleo y fomento industrial.

En contexto la modernización económica, también asigno a las instituciones educativas la responsabilidad de lograr mayores niveles de competitividad, eficiencia y calidad, en la formación de la fuerza laboral que requería el sector productivo del país.

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, en su carácter de institución tecnológica de nivel medio superior, asumió el reto de formar los cuadros técnicos capacitados que demandaba la industria, adaptando sus planes y programas de estudio, capacitando a su planta docente, modificando sus recursos y materiales didácticos y elevando la calidad de su oferta educativa, para convertirse en un motor de desarrollo del país.

b) El desafío de la erradicación de la pobreza y la ignorancia

Frente a la enorme potencialidad económica con la que cuenta el Estado de México, todavía en la actualidad se erigen graves inequidades que aquejan a la gran mayoría de su población.

Para 2007, todavía el 26.8% de la población mexiquense vivía en localidades con menos de 15 mil habitantes, por lo general estas no cuentan con una adecuada prestación de los servicios de salud, y enfrentan severos problemas de pobreza y desigualdad que ubican a la entidad mexiquense en el lugar 21 de marginalidad, pero a pesar de que la población es mayoritariamente urbana, el sector de los que perciben un ingreso inferior o igual a dos salarios mínimos era por esas fechas del 44.8 por ciento, cifra por encima de la media nacional (42.6%) (Peña, 2007).

En materia educativa si bien el estado de México tiene un nivel superior a la media nacional, su sistema educativo aún enfrenta limitaciones en la cobertura de los servicios de preescolar, media superior y superior, así como también en incorporar las transformaciones tecnológicas, conocimientos y flexibilidad para alentar la participación de la sociedad en el sistema educativo estatal; ante esta problemática CONALEP Estado de México, atendió los lineamientos y directrices tanto del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (SEP, 2007), así como los que se derivaron del Programa Institucional de CONALEP “Educación de Calidad para la Competitividad” (CONALEP, 2007).

En común ambos programas consolidaban tres retos fundamentales: a) ampliar la cobertura b) elevar la calidad de la educación impartida, y c) consolidar la formación del alumno a través de un modelo educativo que permita a este explotar el potencial de todas sus capacidades y cualidades como ser humano.

c) El desafío de la transición demográfica

A partir de los años setenta casi la mitad de la población de México era menor de 15 años, lo cual provoco que años más adelante se demandarán mayores espacios en las diversas instituciones de educación media superior en todo el país.

En lo que se refiere al Estado de México, de acuerdo con estimaciones de la Comisión para el Estudio de la Población (COESPO), en el periodo 2005-2011, la población en edad mayor de 15 años aumentará en cerca de 2 millones 156 mil personas, a un promedio anual de más de 359 mil cada año (GEM, 2006).

De acuerdo a datos de la Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación (OSFAE) en el Estado de México, “La educación media superior es la principal fuerza demandante de los jóvenes mexicanos, por lo que es necesario ampliar su cobertura, prueba de ello es que en la entidad mexiquense hay 400 mil jóvenes inscritos en este nivel pero se dejaron de atender a cerca de 50 mil cada año” (El Informante, 2008)

Al respecto el caso de CONALEP Estado de México es sintomático, ya que en 1999, primer año de la federalización, se contaba con una matrícula de 42,363 alumnos; en 2009, ésta se había incrementado en más de 47 mil estudiantes, esto es, cinco mil nuevos alumnos que tuvieron que ser aceptados en las mismas instalaciones, sin que se aumentara en nada

la cantidad de espacios educativos, debido a la política de las autoridades educativas de incrementar la cobertura para responder al incremento de la demanda en el nivel.

d) El reto de la calidad

De la mano de la globalización, las llamadas revoluciones de la “calidad” y la “excelencia”, así como el movimiento del *management* han involucrado a las organizaciones públicas y a sus líderes en una dinámica de modernización permanente.

En México, la calidad tomó importancia a nivel gubernamental desde el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, pero tuvo una mayor relevancia en el sexenio de Ernesto Zedillo, en el cual el esfuerzo por la calidad se encauzó a través de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) que creó una red de Centros de Capacitación en Calidad (CeCal) para difundir la cultura de calidad (Nexos, 2003).

Fox también da un impulso relevante al fomento de la calidad gubernamental con la implementación de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la cual creó el Modelo de Calidad INTRAGOB y una Red de Calidad del Gobierno Federal que buscaba la certificación de todas las dependencias gubernamentales bajo la norma ISO 9000:2000 (Nexos, 2003).

Estos esfuerzos gubernamentales por instaurar la calidad en sus procesos y servicios han tenido claramente la finalidad de convertir a la Administración Pública en una ventaja competitiva para promover la actividad económica y, en este sentido, la calidad se ha constituido en un importante factor que ha contribuido a delinear no solo las arquitecturas organizacionales sino también a marcar con su impronta el carácter y el alcance de los programas y proyectos institucionales.

3.3. La Implementación de una nueva Configuración Organizacional en CONALEP Estado de México.

CONALEP, como cualquier otra organización se ha enfrentado a diversas situaciones de complejidad que moldean y definen la forma de actuar de las mismas como: no atender los programas de trabajo previamente establecidos, desarrollar acciones de adaptación al entorno, responder de manera anárquica o con simulación a los intereses y valores de los grupos internos, e incluso limitar recursos e información para la toma de decisiones, para dar un cumplimiento cabal a sus metas y objetivos.

Como una propuesta para conducir de mejor manera el cambio organizacional por el que atraviesa el Colegio se diseñó un programa de acción, cuyas principales líneas pretenden dar certidumbre y viabilidad a los procesos de cambio y mejora, reduciendo al mínimo los efectos producidos en las organizaciones por la variabilidad de la conducta humana; para lo cual hay que considerar cuatro aspectos organizacionales fundamentales: el ámbito estructural, las prácticas gerenciales, los mecanismos de coordinación y vinculación, y los sistemas de representación.

3.3.1. Reestructuración Organizacional.

Los estudiosos de las organizaciones han mencionado que una estructura inadecuada afecta el desempeño grupal e individual de la organización; por el contrario una estructura bien adecuada puede ayudar a los individuos a desempeñar de mejor manera sus acciones y por ende lograr los objetivos de la organización de una manera más eficaz (Arellano, 2004. 171).

Con fundamento en lo anterior, se observó que el andamiaje administrativo del CONALEP Estado de México era inadecuado e insuficiente para sufragar todas las funciones y responsabilidades inherentes a la coordinación de los 39 planteles mexiquenses, generando así ineficiencias en la gestión y una disminución creciente en la calidad de los servicios educativos, por lo que era necesario un cambio a profundidad.

Ya que como observamos en el diagnóstico organizacional, por ejemplo la Subcoordinación de Formación Técnica y Capacitación ocupaba solo al 18% del personal total de CONALEP a diferencia de las áreas de Administración y Finanzas y la de Planeación, Programación y Presupuesto que en conjunto absorbían al 38% del personal, es decir casi el doble que la primera dirección antes mencionada.

Gráfica 9

Organigrama del CONALEP Mexiquense antes del cambio de administración



Fuente: Elaboración Propia con base al Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

Por lo tanto, fue necesario el desarrollo de una propuesta de mejora en torno a una nueva configuración organizacional, que sustente y haga más eficiente las prácticas

directivas, los sistemas de representación, los modelos de personalidad y los mecanismos de coordinación y vinculación bajo las siguientes características:

- *División de la Subcoordinación de Formación Técnica y Capacitación:* Se encargaba por un lado de la labor académica y de las tareas de promoción y vinculación.

En este sentido, la propuesta consiste en que esta Subcoordinación dé origen a una Dirección Académica, encargada no sólo del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la administración escolar, sino también de la investigación y extensión académica; y por otra parte, surgiría la Dirección de Vinculación y Capacitación, la cual se haría cargo de las funciones de promoción de la oferta educativa, vinculación con el sector productivo, venta de servicios de capacitación, gestión de becas, servicio social, prácticas educativas y colocación de egresados; además de la organización de eventos relacionados con la vida estudiantil.

- *Creación de la Dirección de Servicios Operativos y Desaparición de la Delegación Valle de Toluca:* El amplio tramo de control que ha existido entre la Dirección General y los planteles de CONALEP mexiquense y la Delegación han dificultado en gran medida la comunicación y ejecución de políticas y directrices relacionadas con las actividades institucionales.

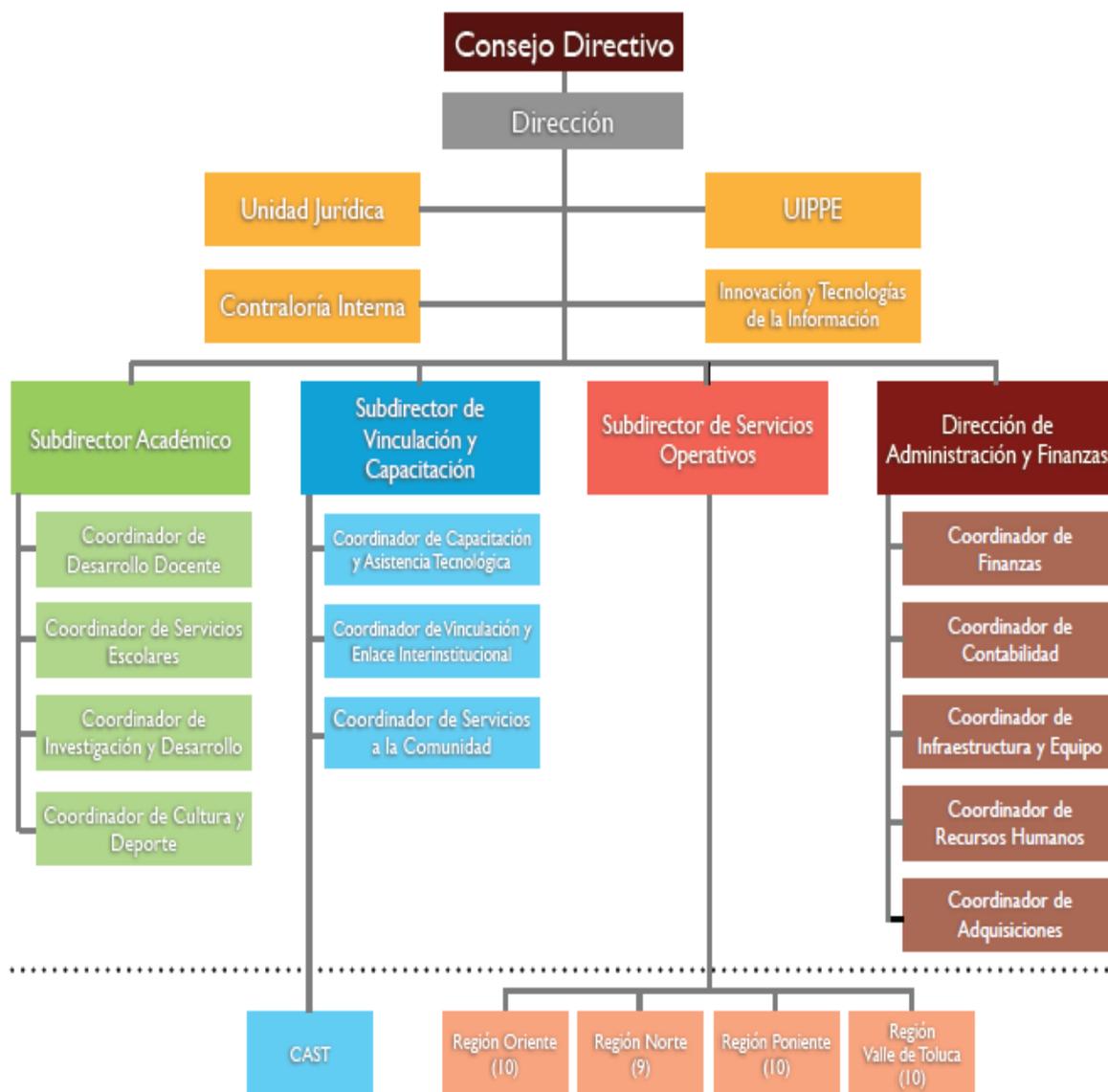
Para acabar con este problema, se creó la Dirección de Servicios Operativos que daría seguimiento a los acuerdos de la alta dirección y se encargaría de la coordinación del Grupo Interno de Trabajo, así como de coordinar geográficamente a los 39 planteles, a través de cuatro subdirecciones regionales: Norte, Oriente, Centro-Poniente y Valle de Toluca.

- *Creación de la Unidad de Innovación y Tecnologías de la Información:* En virtud de la creciente importancia de los procesos de calidad, se propone que las funciones de calidad que llevaba a cabo la Subcoordinación de Formación Técnica y Capacitación

pasaran a integrar una Unidad con nivel directivo, la cual contaría con personal especialista en la materia así como también en uso de Tecnologías de la Información, con lo cual se potencializará la capacidad innovadora del Colegio al reunir en una misma área dos funciones eminentemente modernizadoras.

- *Desaparición de la Subcoordinación de Planeación, Programación y Presupuesto y creación de la Unidad de la UIPPE:* Las funciones de esta Subcoordinación (planeación, programación y seguimiento de los indicadores operativos) se concentrarían en la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), la cual se hará responsable también de dar seguimiento a los indicadores estratégicos, registrados en el *BalancedScorecard*, así como de concentrar la información y emitir todos los informes institucionales y de gestión.
- *Cambio de denominación de la Unidad Jurídica:* La Unidad Jurídica cambiaría su denominación a Dirección Jurídica, para fortalecer su vinculación con las instancias correspondientes y lograr una mejor conducción de las relaciones laborales.
- *Unidad de Comunicación:* La complejidad de funciones demanda la creación de una Unidad de Comunicación, cuyas funciones serán: normar, desarrollar y/o autorizar los programas y proyectos relativos a la comunicación social y la comunicación interna inherentes a la institución.

Gráfica 10
Nuevo Organigrama para CONALEP Estado de México



Fuente: Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

Como resultado de estas acciones, también se elaboraron los nuevos manuales de organización y procedimientos, que formalizaron la adecuación de estas modificaciones para fortalecer la vida institucional.

3.3.2. Herramientas Gerenciales.

El proceder a una reestructuración administrativa, se complementa con la introducción de nuevas prácticas gerenciales que marquen un parte aguas entre los antiguos comportamientos de la administración y las nuevas formas de trabajo administrativas para relacionarse de una mejor forma con sus ahora clientes (alumnos y padres de familia) y sus integrantes (docentes y personal administrativo). Ante esta situación la propuesta que presenta este trabajo comprende tres componentes básicos:

- **CRM (Administración de las relaciones con los clientes):** Es una estrategia corporativa que busca entender y anticipar las necesidades de los clientes reales y potenciales; se trata de adaptar una herramienta tecnológica comúnmente empleada en el sector empresarial a una institución pública para contar con un perfil lo más completo posible de cada uno de los clientes y/o partes interesadas, anticipando sus expectativas, satisfaciendo sus necesidades y haciéndoles partícipes del rumbo institucional.

En el caso del CONALEP Estado de México, se buscó que a través de esta estrategia, el Colegio estreche sus relaciones con alumnos y egresados, padres de familia y empleadores a través de campañas de correo directo, correo electrónico, eventos, contacto cara a cara, etc., y gestionar rápidamente, a través de centros de atención telefónica e internet, solicitudes de servicio, trámites, peticiones, sugerencias, recepciones de pagos, entre otros. En suma, se trata de identificar y administrar de manera óptima todas las interacciones que puedan surgir entre la institución y sus clientes.

- **Diagnóstico de la satisfacción de padres de familia y alumnos:** Con anterioridad, el Colegio realizaba evaluaciones de satisfacción de los servicios académicos entre los alumnos y los padres de familia; sin embargo, estas carecían de rigor pues solo se

aplicaban a una muestra muy pequeña de planteles y usuarios, además el hecho de no ser periódicas y permanentes, les otorgaba poca confiabilidad.

En esos estudios, el CONALEP mexiquense era uno de los colegios que a nivel nacional presentaba algunos de los peores indicadores del sistema, significando que los servicios educativos que ofrece no cumplen con las expectativas de la ciudadanía; Por lo tanto, era necesario la creación de una nueva forma de medir los factores que inciden en el proceso enseñanza-aprendizaje para detectar fortalezas y debilidades, así como identificar aquellos aspectos que requieren más atención por su incidencia en la satisfacción de los alumnos y padres de familia.

- **Diagnóstico de clima laboral:** Su realización nos permitirá conocer a detalle el grado en que los elementos de la cultura organizacional influyen en el personal, los niveles de comunicación existentes, la madurez organizacional, el ambiente laboral, la confianza que se tiene en la organización, entre otros aspectos, que le permiten a una organización establecer estrategias adecuadas para facilitar la consecución de los objetivos propuestos.

Este nuevo diagnóstico de clima laboral busca no solo reformular el instrumento anterior sino también su aplicación anual para convertirlo en una fuente de información indispensable para elaborar programas de mejora particulares que coadyuven en la normalización de la operación de los diferentes procesos llevados a cabo por el personal del Colegio.

3.3.3. *Hacia una Gestión Eficiente*

Con el propósito de reducir la variabilidad y el descontrol que registran los procesos de cambio organizacional, se propone adoptar un enfoque práctico que le asegure al CONALEP Estado de México, el cumplimiento de los objetivos y metas; a través de nuevos

mecanismos de coordinación y vinculación, que le permitan lograr una gestión eficiente así como la toma de decisiones oportuna con la implementación del tablero de mando integral, y un nuevo modelo de vinculación que consolidará con el exterior mejores relaciones en pro del colegio.

a) El *Balanced Scorecard* (BSC)

También conocido como Tablero de Mando Integral, ha sido reconocido como uno de los más importantes modelos de planificación, gestión y evaluación de los últimos años; fue desarrollado por el profesor Robert Kaplan (2000) de la Universidad de Harvard y por el consultor David Norton, y constituye una herramienta adecuada para comunicar y poner en operación la visión de una organización.

La aplicación de un enfoque de BSC ayuda a traducir la estrategia corporativa en objetivos alineados en una relación causa-efecto, los cuales son medidos a través de indicadores ligados a iniciativas estratégicas o proyectos. De esta manera, CONALEP Estado de México podrá alinear sinérgicamente los esfuerzos y comportamientos de todos los miembros de la organización.

Una de las principales innovaciones del BSC son los mapas estratégicos, los cuales constituyen el conjunto de objetivos estratégicos que se conectan a través de relaciones causales, lo que les da coherencia y ayuda a visualizar de manera sencilla y gráfica la estrategia organizacional. Desde el punto de vista del BSC, todas las actividades de una organización, se ubican en cuatro perspectivas:

1) Perspectiva de clientes/usuarios: Se debe identificar el mercado y los clientes a los cuales se dirige el servicio, evaluando permanentemente el grado de satisfacción obtenido, ya que los clientes satisfechos y leales serán en nuestro esquema el mejor indicador de que se está cumpliendo con la misión organizacional y el compromiso social que esta representa.

2) Perspectiva de procesos: El logro de los objetivos estratégicos de la institución deben basarse en procesos internos eficientes y eficaces que induzcan su posicionamiento por la calidad de los servicios ofertados.

3) Perspectiva financiera: Los recursos del CONALEP, incluyendo aquellos de generación propia, los de subsidio federal y las aportaciones estatales, deben gestionarse con eficiencia, oportunidad y transparencia para atender las necesidades de operación óptima de las diferentes unidades administrativas.

4) Perspectiva de aprendizaje y crecimiento: Esta perspectiva se centra en los mecanismos necesarios para crear valores a largo plazo, en tres áreas fundamentales: personal, sistemas y clima organizacional, para lo cual se debe incluir la capacitación del personal y su evaluación, la difusión de una cultura de la calidad, y el uso de programas y tecnologías de la información que potencialicen el capital organizacional para alcanzar los objetivos y las otras tres perspectivas anteriormente descritas.

Cabe señalar que, en el momento de elaborar esta propuesta, no se conoce ningún caso de aplicación de BSC en la Administración Pública del Estado de México, ni en ninguna institución pública educativa del país, del nivel Medio Superior. Incluso, dentro del Sistema Nacional de CONALEP, el Estado de México sería el primero de los 32 colegios estatales que gestionarían su planeación estratégica mediante este novedoso sistema.

b) Nuevo Modelo de Vinculación.

Desde su origen, el modelo educativo del CONALEP ha tenido como objetivo fundamental la vinculación con los sectores productivos: público, social y privado del país,

consciente de que su gestión será útil y exitosa en tanto responda a las expectativas de los jóvenes que reclaman mejores oportunidades para incorporarse a la actividad productiva y a los requerimientos de los demandantes de recursos humanos, que exigen cada vez, técnicos mejor capacitados en un mercado de trabajo nacional e internacional sumamente competido (CONALEP, 2007).

En este sentido, este nuevo modelo consiste en desarrollar una estrategia de regionalización (en la que interactúen 3 o 4 planteles como máximo), que intensifique los contactos con los sectores empresariales, las instituciones académicas, el Gobierno y la comunidad en general; para que en conjunto ayuden a consolidar el desarrollo del modelo académico del Colegio; se logre la excelencia en la formación de los jóvenes, se les vincule de mejor manera con el sector productivo y contribuya a acreditar al profesional técnico frente a la sociedad.

3.3.4 En busca de la Consolidación de una Nueva Cultura Organizacional.

Nuevo régimen de contratación del personal docente.

Desde la creación del colegio, el perfil del docente implicó que este tuviera relación directa con los procesos productivos del país, por lo cual una estrategia para reclutar a su personal fue a través del régimen de contratación de prestación de servicios profesionales, lo cual permitiría a los docentes continuar con su labor en el sector productivo del cual provenía, para consolidar el conocimiento técnico y práctico derivado del ejercicio constante de la materia de su asignatura.

Sin embargo, con el paso del tiempo y las modificaciones desfavorables del entorno económico, la prestación de servicios profesionales mantenida con el CONALEP, se convirtió en la principal fuente de sus ingresos de sus docentes, por prolongados e ininterrumpidos periodos, lo cual después del proceso de federalización fue un problema latente que provocó una alta rotación de personal docente, así como situaciones de desapego y falta de compromiso de los mentores con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Esta situación implicó por una parte definir una estrategia de negociación con las autoridades del gobierno del Estado a efecto de conseguir los recursos necesarios para solventar por lo menos las aportaciones al ISSSTE de más de 2,500 profesores; y por otro lado el explorar nuevas y diversas formas de integración sindical del personal docente y administrativo, que dio como resultado la reestructuración de los contratos individual y colectivo de trabajo, y la introducción de un reglamento de ingreso y evaluación para todo el personal.

Valores Institucionales.

El impulso de valores institucionales sustentados por los comportamientos de los miembros del Colegio, fue parte fundamental para el impulso y desarrollo del programa de Modernización Administrativa Integral, entre el personal administrativo, los docentes y los alumnos.

Los siete valores CONALEP consideran una serie de actitudes asociadas a cada una de las actividades que los integrantes de la comunidad CONALEP deben desarrollan en su paso por la institución; a continuación veremos la definición y actitudes correspondientes a cada valor:

- **Respeto a la persona:** Considerar a cada una de las personas que trabajan en el Colegio como individuos, dignos de atención y consideración, con intereses más allá de lo meramente profesional o laboral, a través de la consolidación de su desarrollo personal, el respeto a la dignidad, y el reconocimiento de las cualidades de cada compañero.

- **Compromiso con la sociedad:** Es el hecho de reconocer a la sociedad como beneficiaria de nuestro trabajo como institución al impactar con nuestro trabajo en el futuro de los jóvenes y al aprovechar el potencial de cada una de las regiones donde se encuentra un plantel de CONALEP.

- **Responsabilidad:** Significa que cada uno de los que trabajamos en CONALEP goce de la confianza necesaria para responsabilizarse del resultado de su trabajo y tomar sus propias decisiones dentro de su ámbito de competencia; a este valor asociamos el liderazgo promotor, la delegación de facultades, la proactividad, el dar prioridad a cosas importantes sobre lo urgente y la responsabilidad en el manejo de los recursos.

- **Comunicación:** La comunicación institucional, implica claridad en la transmisión de ideas e información, así como una actitud responsable por parte del emisor al brindar información clara precisa y oportuna hacia el receptor o receptores.

- **Cooperación:** Es impulsar el trabajo en equipo y la interdependencia, respetando las diferencias, complementando esfuerzos y construyendo con las aportaciones de todos.

- **Mentalidad Positiva:** Enfrentar los retos con una visión de éxito, considerando que siempre habrá una solución para cada problema, evitando la inmovilidad ante la magnitud de la tarea a emprender, y aplicando: creatividad, innovación, el involucramiento, la comparación positiva, la evaluación por resultados y el compromiso con la mejora integral del CONALEP.

- **Calidad:** Implica hacer las cosas bien siempre desde la primera vez, teniendo en mente a la persona o área que hará uso de nuestros productos o servicios.

La observancia de los valores institucionales como parte fundamental del desarrollo administrativo, impulsa la mejora del capital humano dentro de la organización, permitiendo que sus miembros apliquen su creatividad, conforme a sus líneas de acción (objetivos, misión, estrategias) y normatividad para marcar una pauta de dinamismo que permita la organización su sobrevivencia conforme pasan los años y la posicionen como líder en su gremio.

A lo largo de este capítulo hemos observamos el impacto de la tradición modernizadora que fue impulsada en CONALEP desde su fundación, para posicionarse como una institución de educación media superior dedicada a la formación de los profesionales técnicos que el país requiere derivado de la entrada de la globalización en México en los últimos años del siglo XX.

La nueva gestión pública se manifestó en el desarrollo del Colegio con la introducción de la Modernización Administrativa Integral y la Federalización, con lo cual, oficinas nacionales y los colegios en los estados, asumían en conjunto un nuevo reto para lograr que la calidad educativa respondiera a las exigencias de la industria y los prestadores de servicios.

Para hacer frente a este reto se deberían de tener los insumos suficientes y necesarios, pero en el caso particular del CONALEP Estado de México, la realidad era otra muy distante a los objetivos y propuestas marcadas tanto por la modernización administrativa como por la federalización, por lo que era necesario tomar cartas en el asunto y detectar las fallas que esta institución educativa tenía en la entidad y que por ende le hacían perder competitividad frente a otras opciones educativas de educación media superior.

El realizar un diagnóstico organizacional permitió conocer las fallas internas en la organización del Colegio, a través de la viva voz de su personal, que a pesar de las distintas carencias como infraestructura y equipo sacaban adelante su labor con base a sus conocimientos, experiencias, uso adecuado y racional de los recursos, y la implementación de los valores institucionales que generan identidad y cariño por pertenecer a esta institución educativa.

CONALEP desde su fundación y hasta la actualidad se ha enfrentado a una serie de cambios externos que han influido en la formación de sus alumnos como las migraciones del campo a la ciudad, situaciones de pobreza, falta oportuna de servicios médicos y fundamentalmente el aumento de la población escolar que demanda un espacio para cursar la educación media superior.

Considerando los retos internos y externos del Colegio, el grupo gerencial que asumió la dirección del CONALEP Estado de México, implemento una nueva configuración organizacional que permitió al Colegio en general, una mejor operatividad y distribución de sus funciones; lo cual fue complementado con la introducción de nuevas prácticas gerenciales como la administración de las relaciones con los clientes (entendiendo que estos serán los padres de familia y los alumnos), y el uso continuo de un diagnóstico de satisfacción de usuarios y de clima laboral, que consolidarán una base de información suficiente para intervenir a tiempo en las fallas particulares que presente alguna de las áreas del Colegio.

Siguiendo con esta misma tendencia de introducción de cambios el uso de nuevos mecanismos de coordinación y vinculación, tales como el tablero de mando integral que ha permitido el desarrollo de una gestión eficiente y la toma oportuna de decisiones, y en cuanto a la vinculación, un modelo regional que ha fomentado la participación tanto de la sociedad como del sector productivo de cada región así como también el fomento de la

competitividad entre los planteles que integran cada una de las regiones donde están ubicados.

Las relaciones de trabajo también se vieron beneficiadas con la configuración de un nuevo contrato laboral aplicable tanto para docentes como para el personal administrativo, para que ambos gremios como partes fundamentales del colegio obtuvieran mejores condiciones que les permitieran un mejor desarrollo profesional y personal, por otra parte la difusión y fomento de los valores CONALEP entre el personal y los alumnos, han propiciado la formación de una solida identidad institucional, que hace notar la calidez humana de todos los miembros de la comunidad del CONALEP mexiquense.

En conjunto todas estas acciones le han valido a CONALEP Estado de México un gran reconocimiento por parte de diversas dependencias e instituciones educativas en el país, además de consolidar la certificación de sus procesos operativos con estándares internacionales, para posicionarse como una opción líder de educación media superior gracias a la innovación y modernización que se han implementado a lo largo de su historia.

CONCLUSIONES

El cambio organizacional es un fenómeno complejo que se presenta con diversos y diferentes ritmos sujeto a múltiples interpretaciones y formas de abordaje; El Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México constituye en nuestro trabajo un ente referente en el que observamos estos elementos.

Históricamente CONALEP ha sido pionero en la introducción de las herramientas y metodologías propagadas por la corriente de la gestión pública, su caso constituye un ejemplo de cómo a través de una planeación estratégica se buscó diseñar y controlar en su totalidad el proceso de cambio.

Mediante un ejercicio amplio, incluyente, participativo y ambicioso, el CONALEP buscó transformar radicalmente los sistemas de operación, las estructuras orgánicas, la cultura institucional y el desempeño académico de sus estudiantes. Dicho ejercicio se apoyó en una cuidadosa revisión de sus capacidades internas y de un meticuloso análisis del entorno para conocer los riesgos potenciales, y aprovechar las oportunidades que se le presentaban.

Así, en el Colegio están presentes innumerables factores que propician el orden y fortalecen su institucionalización, tales como procedimientos y rutinas arraigados, un mito fundacional y una cultura institucional ampliamente compartidos, un historial de tradiciones, así como 30 años de afrontar diversas experiencias de innovación y transformación que le han dotado de adaptabilidad a los cambios del entorno, complejidad en sus estructuras y

relaciones, autonomía e identidad como sistema educativo y coherencia en su modelo de organización y coordinación.

Paradójicamente, estos elementos generadores de fortaleza y solidez se convirtieron con el paso del tiempo en un obstáculo al cambio: al tenerse la sensación de que se había modernizado a la Institución y al solidificarse en la imagen del personal como una institución madura, se creó una barrera ante cualquier innovación.

La aplicación del Programa de Modernización Administrativa Integral y la federalización del Colegio fueron dos acontecimientos que han marcado el proceso de cambio organizacional por el que ha atravesado CONALEP a lo largo de su historia, ya que con el primero se marcaron los nuevos parámetros por los cuales debería operar el Colegio con la instauración de los macroprocesos y su respectivas funciones; y con la federalización las autoridades educativas federales tomaron la decisión de descentralizar la educación profesional técnica, al entregar a los estados los servicios educativos y de capacitación que venían ofertándose desde el nivel central.

En abril del 2007 al formar parte del equipo que asumió la responsabilidad de dirigir el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México, combine el interés académico y el profesional para realizar este trabajo para conocer a profundidad la experiencia de modernización del organismo, valorar los alcances y analizar las insuficiencias de dicho proceso, no sólo como una reflexión teórica sino también con un fin práctico, que nos ayudara a desempeñar de mejor manera las responsabilidades asumidas en la dirección de esta institución de educación media superior mexiquense.

La realización de un análisis de los elementos de las teorías de la organización y de la gestión pública, permitió revisar las repercusiones de los cambios organizacionales sufridos en CONALEP por los procesos de federalización, modernización y reingeniería

administrativa, para desarrollar una propuesta de mejora que permitiera a la institución retomar el rumbo del desarrollo institucional.

Esta propuesta fue parte central del ejercicio de planeación estratégica llevado a cabo durante los primeros meses de la administración 2007 – 2011 que asumió la dirección del Colegio, y queo integrada el “Programa Integral de Innovación Institucional Rumbo 2011”; de la siguiente manera:

a) Ámbito Estructural: la definición de una nueva estructura organizacional resulto difícil al afectar intereses y correlación de fuerzas de los grupos y subgrupos, formales e informales, que subsisten al interior del colegio, pero por otra parte permitió una mejor distribución de las cargas de trabajo entre cada una de las nuevas direcciones y unidades creadas; así como también mejorar los canales de comunicación al descentralizar y delegar funciones para mejorar las relaciones entre los planteles y la entonces nueva y reestructurada Dirección General.

b) Implementación de Prácticas Gerenciales: La gestión pública y el *management* enfocan sus procesos a la satisfacción final de sus clientes, que en el caso del Colegio recaen en los alumnos y en los padres de familia, al ofrecer a ellos una mejor calidad educativa, para lo cual se contemplo al 100% la certificación de todos los procesos sustantivos de las unidades administrativas con la norma ISO 9001:2008. Así como también la acreditación de los programas académicos con el propósito de asegurar que la formación de los estudiantes cumpla con los estándares de calidad reconocidos a nivel nacional e internacional.

Para complementar estos esfuerzos se dio impulso a la implementación de un Sistema de Medición Permanente de la Satisfacción de los Clientes Internos y Externos a través de una Encuesta de Satisfacción de Usuarios a alumnos y padres de familia, y el desarrollo de cuatro aplicaciones anuales del Diagnóstico de Clima Laboral a personal docente y administrativo.

c) Mecanismos de Coordinación y Vinculación: la reestructuración del organigrama, y la implementación de prácticas gerenciales no estarían completa sino se cuentan con los mecanismos necesarios para coordinar las labores de las unidades administrativas así como también para contar con las relaciones necesarias con el sector productivo y la sociedad en general.

En cuanto a los mecanismos de coordinación, el CONALEP Estado de México está a la vanguardia con el uso del *Tablero de Mando Integral (Balanced Scorecard, BSC)* el cual es una herramienta que permita tener un control sobre el desarrollo de los procesos y la información referente a estos en el momento en el que se requiera.

Los ejes de la metodología central de trabajo del BSC son: la misión, visión, 15 objetivos estratégicos y 35 indicadores, con metas e iniciativas por cada uno de ellos. Para su gestión cotidiana, se logró implementar un sistema informático en 41 de las 42 unidades administrativas, desarrollando una cultura de medición y seguimiento de las metas con resultados positivos como: el incremento cualitativo de los indicadores académicos, mejoramiento en la Prueba Enlace (entre colegios estatales del Sistema CONALEP pasamos del lugar 28 al 12 en habilidad lectora y del 28 al 5 en habilidad matemática en los niveles bueno y excelente), incremento en el perfil profesional del personal docente y administrativo, y equipamiento de talleres y laboratorios.

En lo referente a los mecanismos de vinculación, se diseñó un nuevo *Modelo de Vinculación*, a partir del reforzamiento de la vinculación con los sectores productivos, logrando constituir un modelo basado en un Comité de Vinculación Estatal, 32 comités de planteles y dos comités regionales: Almoloya del Río - Santiago Tianguistenco-Santiago y Tlapa, así como Tlanepantla I-II-III y Gustavo Baz. Este mecanismo ha permitido darle pertinencia a los programas de estudio y asegurar la rápida inserción al mercado laboral de los profesionales técnicos egresados del CONALEP, logrando en la actualidad que el 62% de los egresados logren colocarse en el mercado laboral en los primeros tres meses y el 83% antes del año de egreso. Asimismo, la vinculación con los sectores público, social y privado ha sido fuente de una importante cantidad de becas, estímulos y donaciones.

d) Sistemas de Representación: la situación económica por la cual atraviesa nuestro país, fue un factor externo que repercutió en las acciones del personal docente, ya que en un principio los docentes que laboraban en CONALEP eran contratados bajo el régimen de honorarios por servicios profesionales y no contaban con prestaciones como cualquier otro trabajador de la administración pública, motivo por el cual se recurrió a una mesa de negociaciones con el Gobierno del Estado de México, para que se regularizara la situación jurídica con el personal docente, beneficiando a 2,614 docentes y a sus familias.

Entre otros beneficios adquiridos ahora los docentes reciben seguridad social a través del ISSSTE, así como las prestaciones mínimas estipuladas por la Ley Federal del Trabajo, estabilidad en el empleo, recategorización con incremento a sus ingresos, seguro de vida y otorgamiento de estímulos al desempeño docente.

Complementando los modelos de representación, el *Impulso de los Valores Institucionales*, ha sido clave en el desarrollo de la cultura organizacional propia del Colegio; entre los integrantes de su comunidad (administrativos, docentes y alumnos) a través de su difusión interna y la realización de actividades extracurriculares como competencias (de conocimientos, habilidades y destrezas y deportivas), ceremonias, convivencias, entre otras; que son necesarias para desarrollar una cultura de calidad y mejora continua tanto en la institución como a nivel personal.

Hoy a seis años de haberse impulsado estas acciones, se puede apreciar un importante avance de los objetivos propuestos en materia de cobertura y calidad académica del Colegio; para hacer frente a los desafíos del entorno como las condiciones sociodemográficas del Estado de México, el desarrollo económico de la entidad, la búsqueda de la calidad; y que junto con la nueva tendencia de trabajo de los directivos, permitieron al grupo gerencial que se hizo cargo del Colegio a partir del 2007, el diseño e implementación de una nueva estructura de trabajo que optimizó e hizo más eficiente las labores de la institución.

El desarrollo de nuevas prácticas gerenciales y el uso de nuevos e innovadores modelos de coordinación y vinculación, como el tablero de mando integral que constituye una herramienta adecuada para comunicar y poner en operación la visión de una organización a través de diversos indicadores y procesos; vale recordar que lo novedoso de esta propuesta de trabajo consiste en una modalidad de planeación estratégica cuya gestión se genera a través de un sistema informático.

En cuanto al nuevo modelo de vinculación, este le permitió al CONALEP mexiquense consolidar mejores relaciones tanto con la sociedad así como el sector privado que requiere de profesionales técnicos mejor preparados y capacitados y que el Colegio ha logrado también gracias a la difusión de una cultura organizacional basada en valores y de la cual también son partícipes todos los miembros de esta comunidad escolar.

En general podemos concluir que todos estos esfuerzos han permitido que el Colegio se renueve y modernice de manera integral para consolidarse como una opción de calidad en educación media superior para los jóvenes egresados de secundaria, acorde a las exigencias del sector productivo del país, de la modernidad y tecnología propias del siglo XXI.

ACERVO DOCUMENTAL CONSULTADO

Bibliografía:

- ARELLANO David (2004), *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ARELLANO David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, (Coords.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- ARGÜELLES Antonio y José Antonio Gómez Mandujano (1992), *La desconcentración en el proceso económico de México: El caso de SECOFI*, Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- ARGÜELLES Antonio y José Antonio Gómez Mandujano (1995), *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, Ciudad de México: CIDE - Miguel Ángel Porrúa.
- ARGÜELLES Antonio y José Antonio Gómez Mandujano (1999), *Hacia la reingeniería Educativa. El caso CONALEP*, Ciudad de México: INAP- CONALEP – Editorial Limusa.
- AENOR: Asociación Española de Normalización y Certificación (2006), *Guía para la aplicación de la Norma UNE-ISO 9001:2000 en la educación*, Madrid, España: AENOR ediciones.

- BARZELAY Michel (1998), *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*, Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica.
- BERGER Peter L. y Thomas Luckmann (2001), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- BRINT Steven y Jerome Karabel (1999), “Los orígenes y las transformaciones institucionales: el caso de las escuelas locales de los Estados Unidos”. En W. Powell y P. DiMaggio, *el Nuevo Institucionalismo* (pp. Cap. XIII), Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CABRERO Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, Ciudad de México: INAP.
- CEA D’Ancona María Ángeles (1999), *Metodología Cuantitativa*, Madrid, España: Síntesis.
- COHEN Steve y Ronald Brand (1993), *Calidad Total Gerencial en el Gobierno: Una guía práctica para el mundo real* (título original: *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for Real World*), San Francisco, California USA: Jossey-BassPublicAdministration.
- COHEN Jean L. y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1994), *15 años de labor educativa*, Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1995), *Estudio Comparativo de la oferta educativa de nivel medio superior*, Ciudad de México: Dirección de Planeación y Evaluación de CONALEP.

- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1995), *Propuesta de racionalización de planteles y unidades de extensión*, Ciudad de México: Dirección de Planeación y Evaluación de CONALEP.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1995), *Identificación de necesidades de capacitación del sector productivo*, Ciudad de México: Unidad de Promoción y Aseguramiento de la Calidad Educativa de CONALEP.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1996), *Programa institucional 1995-2000*, Ciudad de México: CONALEP.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1997), “Cultural Institucional”, *Cuadernos MAI. Hacia el CONALEP del Siglo XXI*, Núm. 4, Marzo, Ciudad de México: Dirección de Modernización Administrativa y Calidad de CONALEP.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1997), “¿Qué es el premio Nacional de Calidad?” *Cuadernos de Comunicación Interna*, Edición especial de la serie *Cuadernos MAI: Hacia el CONALEP del siglo XXI*, núm. 5, Ciudad de México: Dirección de Modernización Administrativa y Calidad de CONALEP.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1998), *Seguimiento al Programa de Federalización del CONALEP, Resultados de la primera reunión*, Ciudad de México: SEP.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (2000), “Clima Organizacional”, *Cuadernos de Comunicación interna. Hacia el CONALEP del Siglo XXI*, Núm. 6, Febrero, Ciudad de México: Dirección de Modernización Administrativa y Calidad de CONALEP.

- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (2000), *Diagnóstico de Clima Organizacional, Resultados históricos*, Ciudad de México: Dirección de Modernización Administrativa y Calidad de CONALEP.
- CONALEP, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (2001), *Programa institucional 2001-2005*, Ciudad de México: CONALEP.
- CONALEP, Estado de México (2007), *Reingeniería Organizacional, resumen ejecutivo*, Cuautitlán Izcalli: Dirección General CONALEP, Estado de México.
- CONALEP, Estado de México (2007), *Programa Institucional 2007 – 2012, Educación para la competitividad*, Cuautitlán Izcalli: CONALEP, Dirección General Estado de México.
- CONALEP, Estado de México (2008), *Programa Estratégico 2008 – 2011*, Cuautitlán Izcalli: CONALEP, Dirección General Estado de México.
- CROIZER, Michel (1988), *¿Cómo reformar el Estado? Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón, Estados Unidos. Informe del Ministro de la Función Pública y Reforma Administrativa*, Paris, Francia: Ministerio de la Función Pública y Reforma Administrativa de Francia.
- DILULIO J. John (1994), *Desregulation the Public Service. Can Government Be Improved?*, Washington, USA: The Brookings Institution.
- DRUCKER Peter (1993), *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.
- FOX Vicente (2006), *Sexto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- GÓMEZ Mandujano José Antonio (2012), *La federalización de la educación Profesional Técnica*, Puebla, México: Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla.

- GORE Albert (1993), De la Burocracia a los Resultados: Creando un Gobierno que trabaje mejor y cueste menos, El reporte de la Evaluación Nacional de Resultados (título original: *From Red Tape to Results: Creating A Government that Works Better And Costs Less; The Report of the National Performance Review*) New York, USA: Penguin Books.
- GUAJARDO Garza Edmundo (1996), *Administración de Calidad Total*, Ciudad de México: Editorial Pax.
- GUTIÉRREZ Juan y Juan Manuel Delgado (coords.) (1995), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*”, Madrid, España: Síntesis.
- HAMMER Michael y James Champy (1993), *Reingeniería*, Bogotá, Colombia: Norma.
- CORPORACIÓN LATINOBAROMETRO (2005), Informe Latinobarómetro 2005, Santiago de Chile: Latinobarómetro Ediciones.
- CORPORACIÓN LATINOBAROMETRO (2006), Informe Latinobarómetro 2006, Santiago de Chile: Latinobarómetro Ediciones.
- KETTL Donald F (1994), Reinventando el Gobierno? Valoración Crítica de la Evaluación Nacional de Resultados (título original: *Reinventing Government? Appraising The National Performance Review*), Washington, USA: The Brookings Institution.
- LUHMANN, Niklas (1998), *Teoría de la sociedad*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana - Triana Editores.
- MARCH James G. y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencia

Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.

- MERTON, Robert K. (2002), *Teoría y estructura sociales*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- MICHELS Robert (1996), *Los partidos políticos*, Vol.1, Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- MUELLER Dennise (1979), *La Elección Pública* (Título original: *PublicChoice*), Nueva York, USA: Cambridge, UniversityPress.
- OSBORNE David y Ted Gable (1992), *Reinventando al Gobierno: ¿Cómo se desarrolla el Espíritu Empresarial en el Sector Público?* (Título Original: *Reinventing Governement, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*), New York, USA: Addison Wesley.
- NAVARRETE Torres Javier y Darío Rodríguez Mansilla (coords.) (1996), *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- NAVARRO, Pablo y Capitolina Díaz (1994), “Análisis de contenido”, en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez, *Métodos y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*, Editorial Síntesis Madrid.
- PADILLA Segura Antonio y Eduardo Ezeta (2000), *CONALEP veinte años*, Ciudad de México: CONALEP.
- Peña Nieto, Enrique (2007), *II Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, Toluca.

- POWELL Walter W. y Paul J, Dimaggio (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1997), *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, Ciudad de México: Talleres Gráficos.
- RABOS Xavier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- RODRÍGUEZ Mancilla Darío (1996), *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- RODRÍGUEZ Mancilla Darío (2004), *Organizaciones para la modernidad*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- ROEL Rodríguez Santiago (1996), *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr una Administración Pública de calidad, un nuevo paradigma*, Monterrey, Nuevo León, México: Ediciones Castillos.
- SEP, Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, Ciudad de México: Talleres Gráficos.
- WEBER Max (1996), *Economía y Sociedad*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Estudios Similares en la FCPyS de la UAEM:

- ALVA Rivera Iván Gerardo (2003); Propuesta de Implementación de un Modelo de Gestión para la Secretaria de Desarrollo Social del Estado de México (Tema: Control de Gestión), Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMEX, Toluca.

- DE JESÚS Lerma Juan (2007); Análisis de la Estructura de Organización de la Administración Pública del Municipio de Toluca: Una propuesta desde la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública (Tema: Gerencia Pública); Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMEX, Toluca.

- DÍAZ Posadas Víctor Eduardo e Hilda Verónica Pérez Campuzano (1999); La Administración Pública en tiempos de cambio: del paradigma burocrático hacia una nueva cultura de gestión pública (Tema: Administración Pública y Gestión Pública) Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMEX, Toluca.

- GONZÁLEZ Torres Reina (1996); Memoria de Simplificación administrativa en el Gobierno del Estado de México 1989 – 1993 (Tema: Simplificación Administrativa) Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMEX, Toluca.

- MONTES DE OCA Huerta María del Rocío (2001); El programa de Modernización Administrativa en el Estado de México (2000 - 2001), una visión de la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México SECOGEM (Tema: Modernización Administrativa) Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMEX, Toluca.

Documentos Oficiales:

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (Publicación Oficial del Gobierno de la República), 3 de mayo de 1999, Ciudad de México.

- GACETA DE GOBIERNO (Publicación Oficial del Gobierno del Estado de México), *Decreto de Creación del CONALEP Estado de México*, 26 de noviembre de 1998, Toluca, México.

- GACETA DE GOBIERNO (Publicación Oficial del Gobierno del Estado de México), *Programa Sectorial de Educación 2007 - 2012*, SEDUC, Secretaria de Educación del Gobierno del Estado de México, 31 de mayo de 2007, Toluca, México.

- GACETA DE GOBIERNO (Publicación Oficial del Gobierno del Estado de México), *Plan de Desarrollo 2005 -2011*, Gobierno del Estado de México, 6 de marzo de 2006, Toluca, México.

Hemerografía:

- BARZELAY Michel y Babak. J. Armajani (1990), “Operaciones Gerenciales en el Gobierno Estatal: cambiando la visión en las agencias de personal” (título original: ManagingStateGovernmentOperations: ChangingVisionsof Staff Agencies) en Journal of PolicyAnalysis& Management, Estados Unidos: John Wiley&Sons.
- COHEN Jean, L. March, James G. y Johan P. Olsen (1972),”El modelo de bote de basura de lección de organización” (Título original: A Garbage Can Model Of OrganizationalChoice), en *AdministrativeScienceQuarterly*, número 17, 1-25.
- MOYARDO, Francisco Estrada (2006), “Gobiernos de Calidad. Ideas y propuestas desde la nueva gestión pública”, en *Buen Gobierno*, Revista No.1, semestre 1 de 2006, Ciudad de México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
- KAPLAN, Robert y David P. Norton (2000), “Having Trouble With your Strategy? Then Map it”, en *Harvard Business Review*, Boston, Septiembre -Octubre, 2000, Harvard Business School Press, Boston, 2000.

Mesografía:

- BERTUCCI Guido (2003 noviembre), “La innovación gubernamental en el mundo: retos y perspectivas”, en *Política Digital*, Núm. 13, Edición Extraordinaria, 19 -27, consultado el 10 de marzo de 2011, disponible en: http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/408/filearton92_multimedia.pdf
- DIARIO EL INFORMANTE DE MÉXICO (2008), “*Bachillerato, principal demanda*”, *Declaraciones del titular de la OSFAE en el estado de México, José Antonio Pardo Saavedra*, consultado el 18 de agosto, disponible en: www.diarioelinformante.com
- ECHEVERRÍA Koldo Ariznabarreta (2000, del 24 al 27 de octubre), “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, consultada el 30 de marzo de 2009, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038545.pdf>.
- NEXOS (2003), *Política Digital edición extraordinaria sobre la Innovación Gubernamental en México* (con colaboraciones importantes de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República), año 2, número 13, Ciudad de México, consultado el 19 de junio de 2008, disponible en: http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/408/filearton92_multimedia.pdf.
- OFICINA DEL PREMIO NACIONAL DE CALIDAD, consultada el 25 de septiembre de 2009, disponible en: [http://www.competividad.org.mx/portal/21/presentacion del PNC 1008](http://www.competividad.org.mx/portal/21/presentacion%20del%20PNC%201008).
- SOSA José y Ernesto Velasco, *La nueva gestión Pública y el federalismo mexicano: cuestiones irresueltas*, en *Investigadores en Gobiernos Locales Municipales* (IGLO),

Guadalajara: ITESO, consultado el 15 de agosto de 2010, disponible en:<http://igloo.iteso.mx/jsosa.pdf>

- WILSON Woodrow (1980), “El estudio de la administración”, en Revista de Administración Pública, Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 1980 Especial, Ciudad de México: INAP, consultado el 25 de abril de 2010, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=1980>.

ANEXOS

1. Metodología usada para el levantamiento de datos en campo.

2. Cuadros Comparativos y Gráficas adicionales derivadas de la investigación.

1. Metodología usada para el levantamiento de datos en campo.

De acuerdo con Alfonso Ortí (1999: 85), cada nivel de la realidad social tiene distinta naturaleza epistemológica y, por ello, requiere de un desarrollo metodológico particular.

En esa “gran división metodológica y epistemológica que recorre las ciencias sociales, la distinción entre técnicas cualitativas y técnicas cuantitativas” (Navarro,1994: 177), se ha abierto la posibilidad en los últimos años de recurrir, conforme a las exigencias de la investigación, al empleo de técnicas provenientes de ambos paradigmas, a lo cual se ha denominado “triangulación”⁹ (Cea D’Ancona, 1999); esta aceptación de las ciencias sociales viene a reconocer que no hay una realidad única, sino maneras diferentes de concebirla.

⁹La triangulación consiste en la utilización de múltiples puntos de referencia para localizar la posición exacta de un objeto en el espacio, logrando una mayor precisión que la alcanzada mediante la aplicación de un único punto de referencia. Los tipos de triangulación posibles son:

- a) triangulación de datos.- es el más habitual en la práctica de la investigación social; consiste en la utilización de varias y variadas fuentes de información sobre un mismo objeto de conocimiento, con el propósito de contrastar la información recabada.
- b) Triangulación de investigadores.- equivale a los grupos interdisciplinarios. La realización de una misma investigación por un equipo de investigadores proveniente de distintas áreas de conocimiento, especialistas en diferentes metodologías, que observan un mismo objeto desde diferentes puntos de vista.
- c) Triangulación teórica.- Implica considerar todas las hipótesis que puedan extraerse de un mismo problema de investigación, lo cual implica, a su vez, considerar el mayor número de perspectivas de análisis posible.
- d) Triangulación metódica.- Consiste o bien en utilizar un mismo método o estrategia de investigación pero aplicando distintas técnicas de recogida y análisis de datos (triangulación intramétodo) o bien en combinar distintos métodos de investigación.

Esquema 1

Naturaleza epistemológica de la realidad social

<i>Nivel de la realidad</i>	<i>Modelo Teórico-epistemológico</i>	<i>Modelo Metodológico</i>
<i>Fáctico</i>	<i>explicación causal</i>	<i>estadístico</i>
<i>Significativo</i>	<i>comprensión significativa</i>	<i>lingüístico</i>
<i>Motivacional</i>	<i>Interpretación hermenéutica</i>	<i>heurísticos</i>

Fuente: Elaboración propia con base en CEA D'Ancona María Ángeles (1999), Metodología Cuantitativa, Madrid, España: Síntesis.

En tal sentido, nuestro trabajo realiza un entrecruzamiento entre la perspectiva cuantitativa y la perspectiva cualitativa, sobre todo, en este último caso, respecto al levantamiento de la información de campo, es decir, una “triangulación metódica”.

Desde esta perspectiva, la indagación empírica se llevó a cabo en dos niveles: en uno, la información sobre la orientación, desarrollo y resultados del proceso de modernización del CONALEP Nacional y, en específico, del estado de México se obtuvo de la revisión y análisis documental, tanto de Oficinas Nacionales como del CONALEP estatal, así como de encuestas realizadas a directores de plantel (enfoque cuantitativo).

El segundo nivel de recolección de información fáctica se logró a través de diferentes técnicas: a) grupos de discusión con jefes de proyectos; b) entrevistas a profundidad con ex funcionarios y directores de plantel y c) observación participante en dos unidades administrativas.

La encuesta se deriva, eminentemente, de los métodos cuantitativos y nos sitúa en el nivel de la superficie, es decir, cuando concebimos al acontecer social como un dato y cuando la intención se dirige hacia el nivel descriptivo del comportamiento.

Por su parte, las entrevistas profundas, al igual que las sesiones de grupo, son una forma no estructurada e indirecta de obtener información, pero a diferencia de aquella se realizan con una sola persona, esta técnica cualitativa nos permitió captar libremente una imagen profunda de los sentimientos, creencias y motivaciones del sujeto entrevistado como miembro de un grupo social, en este caso como miembro de la comunidad de CONALEP Estado de México.

1.1. Grupos de Discusión

El objetivo de este estudio fue lograr una aproximación a la problemática funcional del CONALEP Estado de México, a partir de las percepciones y la experiencia del personal de planteles. Entre los principales hallazgos resaltan aspectos negativos y positivos en la percepción de los informantes, conclusiones generales y resultados por macroproceso, los cuales sirvieron para el desarrollo de un programa estratégico al interior de la organización. Por otra parte el diagnóstico arrojó la siguiente información sobre las diferentes problemáticas que presentaba el Colegio en los siguientes aspectos:

Esquema 2

Formación Técnica.

Comprende fundamentalmente el proceso de enseñanza-aprendizaje, la formación docente y los programas de apoyo a la permanencia.

Desventajas a las que se enfrenta la Formación Técnica en CONALEP Estado de México.	
Política de Contratación de Docentes	Capacitación de Docentes
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Baja Remuneración. ◆ Sin Seguridad Laboral. ◆ Sin Prestaciones. ◆ Sin posibilidad de Desarrollo Profesional. ◆ Tope de horas de contratación. ◆ Techo Presupuestal. ◆ Cargas laborales sin remuneración. ◆ Dificultad de contratar. ◆ Alta rotación. ◆ Incumplimiento de perfiles. ◆ Falta de Identidad y Compromiso. ◆ Necesidad de Capacitar constantemente. ◆ Desventajas frente a los profesores del D.F. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los cursos de formación “sello” se hacen muy esporádicos. ◆ Se descuida la actualización técnica de los docentes. ◆ Gran malestar por no poder entregarles constancias. ◆ No se les paga la capacitación, ni a quien la recibe y ni a quien la da.
Material Didáctico y Bibliográfico	Programas de Estudio
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Acervos bibliográficos exiguos y desactualizados. ◆ Programa educativo sin respaldo bibliográfico. ◆ Bibliografía en internet que ya no existe. ◆ Prohibición de comprar material didáctico. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Programas educativos muy amplios y ambiciosos (cumplimiento promedio de un 85%). ◆ Programas adicionales que reducen el tiempo para el cumplimiento de los contenidos. ◆ Actividades que no se pueden realizar por falta de equipamiento y/o material didáctico. ◆ Matrícula que rebasa la cantidad instalada. ◆ Mal manejo del programa de Tutoría.

Factores Negativos de la Formación Técnica.

<ul style="list-style-type: none"> ◆ El punto neurálgico son los PSP’s”. ◆ “Hay una fuerte dificultad para encontrar maestros de calidad en algunas carreras. Ganan más arreglando coches en la calle que viniendo aquí”. ◆ “Hay materias que se aprenden teóricamente, como mantenimiento de sistemas automáticos, ya que no hay equipamiento”. ◆ “Hay una incongruencia: tú me estás pidiendo que contrate maestros de calidad pero no me das dinero”. ◆ “El sólo término de PSP es limitante”. “Con ese término el docente no se siente docente, no se siente parte del sistema”. ◆ “Esas agujas del pajar que cuenta tanto encontrar se van rápidamente”. ◆ “CONALEP es un trabajo de paso”. ◆ “En mi caso, he tenido profesores que duran un día”. “En este semestre, 10 profesores me duraron una semana y se fueron”.
--

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los participantes en los grupos de discusión.

Esquema 3

Servicios Educativos.

Incluye la inscripción, reinscripción, control escolar y titulación.

Factores a considerar en Servicios Educativos de CONALEP.

- Bajo nivel académico de los alumnos de nuevo ingreso.
- Pocos orientadores educativos.
- Gran rezago en expedición de títulos y cédulas profesionales.
- Problemas para imprimir certificados.
- Falta de equipo para impresión de documentos oficiales.
- El material para prácticas escolares es inoportuno
- Falta de capacitación para el SICE y fallas continuas en el sistema.
- Devolución de dinero para becas por falta de flexibilidad en el reglamento.
- Cargas excesivas de trabajo durante todo el año (agravadas por el “receso académico”).
- Reportan a muchos jefes.
- No hay capacitación en temas de atención a usuarios (alumnos, padres de familia), resolución de problemas, etc.
- Manuales de procedimientos obsoletos.
- Procedimientos no estandarizados.
- Falta de archiveros.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los participantes en los grupos de discusión.

Esquema 4

Promoción y Difusión

Se refiere a la actividad de promocionar en la sociedad la oferta educativa que ofrece el Colegio.

Desventajas de la Promoción y Difusión

- Falta de equipo y material promocional.
- No se cuida el perfil del personal que realiza la promoción de CONALEP. Falta capacitación sobre todos los servicios que ofrece CONALEP (Modelo Académico, Plan de Estudio, Modalidades, Carreras, Becas, Centros de Evaluación, etc.)
- Falta de personal de apoyo.
- Desconocimiento de que CONALEP es bachillerato y no solo educación técnica terminal.
- Falta de stands y artículos promocionales.
- Programa de orientación para secundarias.
- Escasa utilización de medios masivos (radio y televisión).
- Falta de viáticos para el personal de promoción.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los participantes en los grupos de discusión.

Esquema 5

Vinculación

Proceso relativo a las actividades de acercamiento de los planteles con los sectores público, privado y social con el propósito de conseguir espacios para realizar prácticas profesionales, servicio social, bolsa de trabajo, becas y donaciones.

Desventajas de la Vinculación

- Inoperancia de los Comités (4 sesiones al año).
- Poco compromiso de los empresarios.
- Falta de material promocional para empresarios.
- Disputa entre planteles por los mismos empresarios.
- Rigidez normativa para la firma de convenios.
- Formatos burocráticos que se reportan en cero.
- Muchas de las donaciones son equipos viejos que generan problemas de auditoría.
- Unidades móviles inoperantes.

Percepciones negativas de la Vinculación

- “El Comité no opera, esta año solo se logró una reunión”.
- “Cómo tenemos que hacer normativamente 4 reuniones al año, nos envían al secretario del secretario del secretario”.
- “Aquí en la zona de Tlalnepantla nos estamos peleando al empresario chipocludo”.
- “No tenemos material para acercarnos a los empresarios”.
- “Los equipos que nos donan, alguna T.V., alguna computadora, nos las dan porque ya no les sirven, casi nunca nos dan nada nuevo”.
- “Las donaciones causan más molestias con el inventario y Contraloría”.
- “No hay recursos para pagos a la comunidad, ni apoyo, ni transporte, ni reconocimiento”.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los participantes en los grupos de discusión.

Esquema 6

Capacitación

Se trata de uno de los servicios pilares del Colegio, e integra todo lo referente a promoción y venta de capacitación laboral.

Desventajas

- Fuerte competencia acentuada por el escaso crecimiento económico.
- Falta de equipo, material promocional y de presentación (laptop, catálogo de cursos, tarjetas de presentación).
- No se da capacitación especializada al personal.
- No hay tabulador de ventas estandarizado, lo que propicia la competencia negativa entre planteles.
- Falta de espacios / tiempo para capacitación en planteles.
- Equipo inadecuado para capacitación en planteles (principalmente informático).
- Falta de Instructores (principalmente certificados)
- Anteriormente, los planteles cubrían el pago anticipado del instructor y de materiales.

Percepciones Negativas

- “Muchas veces los empresarios no quieren que la capacitación se dé en sus instalaciones porque tienen que parar la producción, nos piden que sea en CONALEP, pero ahí afecta la falta de espacios y equipamiento”.
- “Falta capacitación en estrategias de venta, relaciones públicas, negociación”.
- “No tenemos laptops, ni siquiera tarjetas de presentación, en cambio lo que llegan a ofertar de otras instituciones sí”.
- “Cuando una ofrece una capacitación siempre se entrevista con gerentes y la imagen que proyectamos es la imagen institucional”.
- Existe rapiña entre CONALEPs, piratería y descalificación.
- Los instructores tienen que llevar su material y luego nos dicen que no les conviene, que sólo el manual lo pueden vender en 15 mil pesos”.
- “A los empresarios les importa que los instructores estén certificados, no si el plantel tiene ISO – 9000.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los participantes en los grupos de discusión.

Esquema 7

Servicios Administrativos de CONALEP

Abarca todo lo relacionado con la planeación, la programación y la gestión de los recursos financieros, la gestión de los recursos humanos, la remodelación, equipamiento y mantenimiento, compras y servicios de apoyo.

Desventajas de los Servicios Administrativos de CONALEP Estado de México

Recursos Financieros

- Presupuesto restringido, así como alta concentración del mismo (pérdida de autonomía de los planteles).
- Falta de homologación de criterios y normas para el ejercicio del gasto.
- No hay reuniones de actualización de la normatividad o de información institucional.
- Discrecionalidad en la autorización de remesas para compras y mantenimiento.
- Exceso de tramitología.
- Tiempos estrechos para el precierre (no se considera el tamaño del plantel ni su ubicación).

Recursos Humanos

- Cargas laborales excesivas.
- Carencia del personal.
- Mínimo compromiso por parte del personal basificado.
- Alta incidencia de retardos e inasistencia.
- Recurrencia a utilizar los días económicos en viernes, lunes o días feriados.
- No existe inducción al puesto ni capacitación.
- Ausencia de información institucional.

Recursos Materiales

- Falta de mantenimiento a la infraestructura.
- Deterioro de muebles de oficina y del mobiliario escolar.
- En algunos casos el número de baños es insuficiente (colas en recesos).
- La papelería es inoportuna, inadecuada y de mala calidad.
- Riesgo en extintores por falta de autorización para la recarga.
- Retrabajos para reportar el archivo fijo.

Informática y Computación

- Falta de equipo informático.
- Softwares desactualizados.
- Ausencia de sistemas informáticos modernos (contables y de cobros bancarios).
- Problemas de conexión a internet.
- No existe una red digital eficaz de comunicación entre oficinas y planteles.
- Escasez de recursos para mensajería.

Seguridad

- Muchos problemas con el personal de vigilancia.
- Entorno de algunos planteles peligrosos.
- Problemas de transporte.
- En diversos planteles se ha dejado de realizar los simulacros de seguridad.

Percepciones negativas generales de los Servicios Administrativos de CONALEP Estado de México

- “No hay igualdad de criterios, normas para las actividades que se desarrollan durante el año”.
- “Con la federalización ya no hay reuniones como antes. Antes teníamos reuniones constante con la Contadora que nos informaba y nos escuchaba nuestras carencias y necesidades”.
- “Nuestra gran debilidad es el control presupuestal que se ejerce concentrado en la Dirección. Antes teníamos más autonomía”.
- “Las remesas son tardadas, antes tenias más flexibilidad”.
- “Nos rechazan todas las cotizaciones”.
- “Los planteles no pueden comprar los materiales para las prácticas, y son puros reclamos y molestias a los alumnos”.
- “Nos dejan toda la responsabilidad, pero no la autoridad y los recursos”.
- “No podemos ni comprar un tóner”.
- “La D.G. esta más ocupada en normar que todo sea por oficio, que en resolver oportunamente las necesidades”.
- “Hay exceso de tramitología”.
- La D.G. trata por igual a todos los planteles para la entrega de la información, sin importar que sean grandes o pequeños, ni tampoco toma en cuenta las distancias”.
- “Nos dan fechas muy cerradas para la entrega de información, y los horarios son restrictivos”.
- “Nos mandan lo que no necesitamos y que no solicitamos”.
- “Se envían cosas que no se van a utilizar y nada más ocupan espacios en las bodegas. Y no se pueden regresar”.
- “El material para prácticas no llega a tiempo o llega diferente. En algunos casos llega hasta con un semestre de retraso”.
- “No nos autorizan ni las recargas de extintores, nos dicen que nos van a mandar a su proveedores y en mi caso llegaron 5 meses después”.
- “Si no hay suficiente personal por lo menos deberíamos de apoyarnos en sistemas modernos, con un sistema de cobros bancarios nos ahorraríamos 4 o 5 personas que realizan dicha actividad”.
- “Los alumnos tienen que formarse muchas veces para hacer sus trámites”.
- “Hay una gran falta de equipo informático y no se autoriza a los planteles el mantenimiento del mismo”.
- “Los software están desactualizados”.
- “He tenido que cancelar contratos de capacitación en informática porque me pidieron que los diera en el plantel y la verdad no hay el equipo adecuado”.
- “Parece chusco pero para que los alumnos entren al laboratorio de informática tenemos que desconectar las de los administrativos”.
- “El equipamiento es nuestro talón de Aquiles para los planteles que dan la carrera de Informática”.

Percepciones Positivas de los Servicios Administrativos de CONALEP Estado de México

- “La fortaleza del CONALEP es su gente, yo los he visto trabajando a deshoras, sábados y domingos”.
- “Todos estamos más de 12 horas y no nos quejamos eso refleja nuestro gran compromiso”.
- “Todos trabajan más horas de las pactadas pero eso sí existe un reloj checador, que si nos pasamos un minuto nos descuentan el día, si llego a las 9:11, ya no cuenta como día laboral.

Conclusiones generales de los Servicios Administrativos de CONALEP Estado de México

- Se percibe un deseo de cambio y se mantiene un clima de esperanza con la llegada de una nueva administración.
- Se visualiza al proceso de federalización como la causa principal del deterioro de los servicios educativos y de capacitación.
- Existe un sentimiento de frustración e impotencia frente a tres circunstancias: a) el deterioro continuo del equipamiento, que impide cumplir lo que se ofrece, b) la centralización de las decisiones que les han quitado capacidad de solución de problemas a los planteles, y c) la falta de capacitación e información institucional para un mejor desempeño.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los participantes en los grupos de discusión.

1.2. Entrevistas a Profundidad

Se llevaron al cabo entrevistas con ocho directores de plantel, (aproximadamente un 20 por ciento del total), abarcando algunas de las dimensiones más significativas para el análisis organizacional. Un resumen de los resultados se presenta a continuación.

Esquema 8

¿La estructura actual de su plantel y el personal asignado es el adecuado para atender con eficacia las funciones y/o servicios asignados?

- Falta completar la estructura de personal, pues no es congruente con la matrícula de plantel; existe un enorme déficit de plazas, sobre todo en áreas clave.
- Es urgente hacer una reestructuración del personal, ya que no se dispone de diversos puestos de jefes de proyecto; además, existen plazas de personal de base que no son funcionales, debido a que las actividades que marca el manual ya no existen en el plantel.
- Se requiere generalizar la figura del orientador vocacional.
- Es común que exista personal con bajo nivel educativo que desempeñan funciones no correspondientes a su nombramiento; por lo tanto no se cubren los perfiles requeridos.
- Se requiere contar con personal que tenga autoridad y responsabilidad de acuerdo con una jerarquía para la toma de decisiones, respecto de todos y cada uno de los asuntos que puedan presentar alumnos, docentes, padres de familia, etc.
- El desconocimiento de la gente ocasiona en determinados momentos retrasos y errores que podrían ser prevenidos con solo contratar el personal adecuado; asimismo, es indispensable capacitar a la gente ya adscrita al plantel y premiar el esfuerzo y compromiso que desde hace mucho tiempo está en el olvido.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los directores entrevistados.

Esquema 9

¿Cuáles son las principales problemáticas que afectan la prestación de servicios con calidad?

- El trato al usuario interno y externo; nunca podremos decir que ofrecemos un servicio de calidad si tratamos mal a nuestros alumnos o a la gente que nos visita en los planteles y desgraciadamente eso parecer ser una actitud generalizada en nuestros planteles. Algunos más a algunos menos se les obliga a formarse, se les deja esperando, se les grita, se les perder demasiado tiempo.
- La restricción que tienen los planteles en recursos materiales, financieros y humanos.
- Las estructuras organizacionales no son adecuadas, por ejemplo, en muchas ocasiones el área de informática solamente es atendida por el jefe de proyecto, en otras ocasiones se apoya con personal de base, pero de mayor edad, que carece de los conocimientos básicos para el área, y con poca participación, debido a que participa de manera forzada porque no existe otro lugar donde se le pueda ubicar, su perfil ya no existe en el organigrama de un plantel. Se ha perdido la conciencia de cumplir con los objetivos de la Misión y, por ende, distan mucho de alcanzar una visión. En general, el personal es insuficiente.
- El equipamiento es obsoleto, diseñado para planes de estudio que ya no tienen vigencia, cuando se habla de esto en el Colegio Estatal simplemente nos remiten a Oficinas Nacionales. El equipamiento informático y los sistemas son obsoletos, hay que recordar que aproximadamente tienen una vigencia de dos años para no desactualizarse. Faltan impresoras para la emisión de certificados y títulos.
- Asignación de alumnos con bajo aprovechamiento, ya que la COMIPEMS nos asigna alumnos con puntajes de hasta 31 aciertos que haciendo la conversión correspondiente en calificación del 1 al 10 sería de 2.3 aproximadamente; son muy pocos los alumnos que llegan con un puntaje mayor de 70 aciertos y esto en números reales representan aproximadamente una calificación de seis. Además los alumnos tienen un bajo nivel socioeconómico.
- Insuficientes prácticas en el plan de estudio de las materias ocupacionales y entrega extemporánea de los materiales necesarios para la realización de las prácticas tecnológicas; de hecho, aún los recibimos y eso se traduce en mala calidad y preparación de los alumnos, por lo que entregamos malas cuentas al sector productivo.
- Flujo inoportuno de recursos económicos para la operación de los planteles; falta de presupuesto para solucionar el deterioro de los sanitarios; decisión unilateral por la Dirección Estatal del manejo de los ingresos propios, sin contar con una adecuada coordinación con el plantel. Afecta también la asignación centralizada de concesionarios, lo que provoca que no se tenga autoridad ante ellos y no se pueden cambiar si proporcionan un mal servicio.
- El salario de los docentes nos quita permanencia por ser considerado muy bajo y hay una gran falta de actualización del acervo bibliográfico y de recursos didácticos.
- La falta de comunicación de manera oportuna por parte de la Dirección Estatal. Los planteles estamos envueltos en una formatitis y en ocasiones dejamos de lado lo verdaderamente relevante, la atención a los jóvenes. Hay una considerable carga de trabajo administrativo derivado de la información que solicitan las distintas áreas y aun cuando sea la misma Dirección quien la solicita tiene que ser diferente por que la solicitan diferentes áreas.
- Ausencia de compromiso de los padres, profesores y administrativos en la educación de los alumnos, así como del sector productivo.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los directores entrevistados.

Esquema 10

¿Cuáles son los principales problemas de coordinación con la Dirección General y/o la Delegación Valle de Toluca?

- Las instrucciones por parte de las Subcoordinaciones, el segundo nivel jerárquico, en muchas ocasiones no se dan con claridad y las acciones o funciones se tienen que retrabajar; aun cuando los oficios los emiten con una fecha son entregados con muchos días de desfase, ocasionando que la mayoría de las actividades encomendadas sean trabajos urgentes y en algunos casos imposibles de atender en forma y tiempo. Todo “es para hoy”. La información no es clara, concisa y precisa, por ejemplo: “aplique los criterios últimos”, la normatividad vigente”, o solo indican “devuelvan la nómina” y no aclaran que debe tener sello, firma, etc., dejan información o precisiones como supuestos. Solo se plantean plazos para los planteles pero no para la Dirección en los casos de respuesta o envíos de remesas.
- En ocasiones citan a reuniones de trabajo en un mismo día hasta tres jefes de proyecto, pero esto no es todo, pues al día siguiente vuelven a solicitar información y de nuevo el personal tiene que regresar a la Dirección. Tanta salida del personal genera mucho gasto y al mes sólo nos envían dos remesas para el fondo fijo, ocasionando que los empleados aporten sus propios recursos para poder asistir a la Dirección.
- Se percibe que no existe comunicación entre las coordinaciones a nivel estatal; por ejemplo, el SIE lo pide el área de Finanzas en los cierres a los jefes de Proyecto de Servicios Administrativos y también lo solicita a los jefes de Proyecto de Informática; otro ejemplo son los reportes de infraestructura.
- Existe demasiada concentración en la Dirección Estatal, propiamente los planteles no toman decisiones y solo son ejecutores de lo que se indica. Los planteles no son apoyados para resolver sus problemas de operación, tampoco son guiados; solo se les exigen cumplimientos y no les retroalimenta. Tampoco se toman en cuenta sus condiciones para planear acciones o trabajos; por ejemplo, para revisar expedientes o contratos de los docentes no es lo mismo para el plantel que tiene 20 que para el que tiene 80 o más, lo mismo sucede con reuniones en horarios en los que el personal administrativo tiene que regresar a sus hogares en deshoras y sin vehículos de transporte. Entregan materiales que es necesario recoger en auto y los planteles no lo tienen y solo ellos saben que complicaciones tienen que pasar para cumplir.
- Algunos Departamentos actúan con prepotencia y es característico en ellos el maltrato y eso habría que cambiarlo pues todos somos un equipo y ellos tienen la obligación y el compromiso de dar una atención adecuada y respetuosa.
- Cuando la Dirección Estatal quiere instrumentar algún programa o instrucción de Oficinas Nacionales, solo trasladan dicha instrucción a los planteles sin ningún valor agregado; muchas veces, ante requerimientos de información de Oficinas Nacionales, no intenta la Dirección Estatal dar respuesta con la información que cuentan, si no que trasladan la responsabilidad a los planteles, casi siempre con retraso de tiempo. Tampoco nos aclaran dudas al respecto y son los planteles los que tenemos que recurrir a Oficinas Nacionales para que nos den mayor información.

Coordinación con la Delegación:

- No hay coordinación con la Delegación, pues ésta sólo es una oficialía de partes para algunos asuntos y para otros solo reenvía información que la Dirección ya remitió; la única área de la Delegación de la que recibimos un valioso apoyo es la de Informática.
- La Delegación nos solicita la misma información que la Dirección y tenemos en ocasiones que enviarla a las dos partes y cuando llegamos a las 18:00 ya no la reciben y el propio plantel tiene que enviarla a la Dirección generando más gasto y ocupando a una persona más. Como plantel nos conviene más enviar todas las solicitudes de información a la Dirección que a la propia Delegación, ya que aquella tiene capacidad de respuesta y en cambio la Delegación no resuelve ninguna duda y lo que hacen es triangular la información; no tiene capacidad de gestión.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los directores entrevistados.

Esquema 11

*¿Las instalaciones del plantel son apropiadas para otorgar un servicio de calidad a los alumnos y para dar capacitación?
¿Cómo describiría esta situación?*

- En mi plantel son adecuadas en cuanto a espacios, pero inadecuadas por el equipamiento, empezando por los propios pintarrones, incongruencia desde el punto de vista de lo que cuesta un pintarrón (\$2000.00) y que no se pueda adquirir porque es considerado equipamiento. En talleres, los equipos para apoyar la enseñanza de los diferentes planes y programas de estudio, y poder realizar las prácticas tecnológicas que señalan los mismos planes de estudio, tienen la misma antigüedad que tiene el plantel operando, y es imposible por ejemplo que un desarmador o unas pinzas tengan una vida útil tan larga y que nunca se hayan suplido porque siempre el argumento es que eso no está autorizado, o que no hay recursos.
- Se requiere al menos una sala de capacitación con módulos de baños independientes a los del servicio educativo; asimismo se necesita equipo audiovisual para la capacitación independientemente del uso educativo, ya que cuando se imparte capacitación suele privarse al alumno de los equipos por un periodo de tiempo. Es necesario acondicionamiento de espacios que no se pueden hacer porque todo lo decide la Dirección Estatal y no hay recurso económico para hacerlo en planteles.
- La matrícula actual rebasa la capacidad instalada con la que fueron creados los planteles; los talleres y laboratorios son insuficientes para la atención de la matrícula; en nuestro caso, estamos rebasados en un 60% y los espacios se vuelven insuficientes como la biblioteca, la cafetería, el laboratorio de informática y los baños; los equipos son obsoletos y no están acorde con los desarrollos tecnológicos.
- El mobiliario es suficiente pero gran parte de él no se encuentra en condiciones aceptables; como los escritorios de los administrativos, las credenzas y butacas de los alumnos; hacen falta archiveros, los que tenemos no sirven los cajones y no tienen compostura y no podemos hacer algunos a través de acondicionamientos de closets con cajoneras porque la Dirección no lo autoriza; no tenemos sillones para los titulares de áreas; faltan también anaqueles para los talleres y algunos casilleros.
- Si bien la mayoría de las instalaciones son adecuadas, el problema radica en el mantenimiento (impermeabilización, pintura, instalaciones eléctricas, etc.)

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los directores entrevistados.

Esquema 12

El CONALEP vivió hace años un proceso de reingeniería conocido como la Modernización Administrativa Integral: ¿Qué beneficios trajo para su plantel?

- Ningún beneficio que causara impacto. Los beneficios no son tangibles. Se invirtió tiempo y recurso en la capacitación de los macroprocesos, mismos que muy pronto se volvieron obsoletos con la federalización; hay estancamientos de salarios y equipamiento. La Modernización Administrativa Integral sólo se trató de implementar en el discurso y con la instalación de algunos programas que se diseñaron a nivel central, es decir, en Oficinas Nacionales, pero no a nivel estatal. Hay una incongruencia entre los objetivos que se promulgaron y lo que se tiene en el plantel respecto de equipamiento, infraestructura y personal administrativo.
- Sí se descentralizó mucha información, se dio mayor comunicación, estructuración de planes y programas y evaluación de clima organizacional. Considero que el mayor beneficio es que rompió la inercia constitucional que prevalecía, además de que propició la revisión de los procesos académicos y administrativos, estableciéndose un gran tesoro para CONALEP, los Valores CONALEP. Con la Modernización Administrativa se mejoraron los servicios que ofrece mi plantel, otorgando calidad y transparencia a los mismos. Sí, después de este programa pudimos ofrecer servicios de calidad.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los directores entrevistados.

Esquema 13

¿Qué beneficios o problemáticas trajo la Federalización a su plantel?

- Nulo equipamiento, se dejó caer la infraestructura, no se actualizó el acervo bibliográfico, así como el material didáctico; no hay prestaciones para el personal, con respecto a otras instituciones dependientes del ejecutivo estatal. Los planteles se vieron presupuestalmente afectados. No hubo homologación de sueldos con los estados, aunque la burocracia de Oficinas Nacionales fue trasladada a los estados.
- Falta de apoyo por parte de Oficinas Nacionales como del Gobierno del Estado, para la atención y solución de aspectos de infraestructura y equipamiento en planteles: Si bien somos ya una institución del estado de México no se nos visualiza de la misma manera que las otras instituciones que fueron creadas desde su origen como instituciones del estado de México.
- Existe confusión en la normatividad que aplican en la operación de los colegios (federal o estatal). Hemos perdido la capacitación permanente que se llevaba al cabo anteriormente para cada una de las áreas.

Fuente: Elaboración Propia con base a las respuestas de los directores entrevistados.

2. Cuadros comparativos y gráficas adicionales derivadas de la investigación.

2.1. Principales Diferencias entre la Administración Pública Tradicional y la Gestión Pública¹⁰

Esquema 14

<i>Variables de Diferenciación</i>	<i>Administración Pública Tradicional</i>	<i>Gestión Pública</i>
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de las normas (jurídica o técnica)	Búsqueda de: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Eficiencia ◆ Eficacia ◆ Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante. Unilateral	Modesto. Participativo
Base de la legitimidad de la A.P.	Jurídica/Técnica	Vinculación Estado-sociedad
Naturaleza y dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Vertical, jerarquizada ◆ Alta formalización, estable ◆ Roles definidos ◆ Funcional 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Horizontal ◆ Flexible ◆ Roles cambiantes ◆ Por proyectos, equipos, matricial
Sistema de Planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de Dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo, con autonomía relativa
Sistema de Evaluación	Control normativo	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Evaluación de impacto ◆ Evaluación del desempeño
Sistema Administrativo Dominante	Administración clásica	Cogestión (Estado-sociedad)
Percepción del contexto	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento (demandas cambiantes, conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Hacia el “uso” estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un

¹⁰ (Arellano, 2000: 120)

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ políticos ◆ Sociedad que gira en torno al aparato estatal ◆ 	<ul style="list-style-type: none"> escenario de recursos limitados ◆ Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad
Herramientas técnicas	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientelas) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Negociación con grupos y agentes de la sociedad ◆ Distribución de recursos a partir de procesos de negociación
Perfil del funcionario	Administrador Público	Gerente Público

Fuente: ARELLANO David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, (Coords.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

2.2. Cambio de Valores entre los Paradigmas Burocrático y Postburocrático.

La gestión pública, propone a la administración pública, que debe de responder con eficacia a las exigencias de la ciudadanía, a través de un cambio de valores entre los paradigmas burocrático y postburocrático.

Esquema 15

PARADIGMA BUROCRÁTICO	Paradigma Postburocrático
Interés público	Creación de valor para el cliente
Visión eficientista	Visión de la calidad y resultados al cliente
Administración de cosas	Producción de servicios
Control de los recursos	Ganar y mantener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso
Especificación de funciones, autoridad y estructura	Identificación de la misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Obligar por responsabilidad	Construir responsabilidad
Seguir reglas y procedimientos	Comprender y aplicar normas; identificar y resolver problemas; mejorar continuamente los procedimientos
Operar sistemas administrativos	Separar servicios de control; construir apoyo a las normas; expandir la elección de los clientes; impulsar la acción colectiva; proveer incentivos; mediar y analizar resultados; enriquecer la retroalimentación

Fuente: ARELLANO David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, (Coords.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

2.3. Elementos de las posturas más representativas de la Gestión Pública.

2.3.1. Evaluación Nacional de Resultados (National Performance Review, (NPR))

: Inspirado por las ideas de Osborne y Gaebler y sus planteamientos acerca de reinventar el gobierno, así como por el paradigma postburocrático propuesto por Barzelay, el gobierno del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, presenta en 1993 su propia versión de reforma de gobierno. De esta manera, desde el seno del propio gobierno surge una propuesta para incorporar técnicas y enfoques, antes reservados al sector privado, en el mejoramiento del desempeño gubernamental (Gore, 1993).

Esquema 16
Agenda de la NPR para la Reforma Nacional del Gobierno

Ejes	Acciones
Reducción de la burocracia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Racionalizar el proceso presupuestal Descentralizar las políticas de personal. ➤ Racionalizar las adquisiciones. ➤ Reorientar a los inspectores generales (equivalente en México a la Contraloría). ➤ Dar más autoridad (<i>empowering</i>) a los gobiernos estatales y locales.
Poner primero a los clientes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dar a los clientes la capacidad de hablar y de elegir. ➤ Establecer competencia en las organizaciones de servicios. ➤ Crear dinámicas de mercado. ➤ Utilizar mecanismos de mercado para resolver problemas.
Volver a lo básico (a lo esencial)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eliminar lo que no se necesita. ➤ Incrementar la recaudación. ➤ Invertir en lo más productivo. ➤ Rediseñar los programas para eliminar costos.

Fuente: *Elaboración Propia con base a GORE Albert (1993), De la Burocracia a los Resultados: Creando un Gobierno que trabaje mejor y cueste menos, New York, USA: PenguinBooks.*

2.3.2. Teoría de la Elección Pública (Public Choice): es el estudio aplicado de la economía a la ciencia política; entre sus principales preocupaciones en materia organizacional se encuentran: la asignación de recursos escasos, la conformación de estructuras organizacionales, y el comportamiento de la burocracia (Mueller, 1979).

Esquema 17
Principales planteamientos de la Escuela de la Elección Pública

Variable	Public Choice
Prerrequisitos básicos	Búsqueda de eficiencia y eficacia
Concepción del Estado	Generador de bienes públicos
Base de la legitimidad de la Administración Pública	Vinculación Estado-sociedad desde una perspectiva de proveedor-cliente
Naturaleza y dinámica del aparato público	Recibe y responde a demandas diferenciadas a través de la provisión de los bienes y servicios que cada <i>público</i> decida libremente tener y esté dispuesto a financiar.
Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Flexible ➤ Descentralizada ➤ Especializada ➤ Con capacidad de gestión
Sistema de evaluación	Evaluación del impacto medido a través del análisis costo-beneficio
Percepción del contexto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organizaciones interrelacionadas ➤ Externalidades (positivas y negativas)
Enfoque estratégico	Hacia la satisfacción de preferencias individuales en un escenario de recursos limitados.
Herramientas técnicas	Distribución de recursos a partir del análisis económico.

Fuente: Elaboración Propia con base a MUELLER Dennise (1979), *La Elección Pública*, Nueva York, USA: Cambridge, UniversityPress.

2.4. Aspectos relevantes emitidos por las autoridades estatales de educación a la SEP al seguimiento del Proceso de Federalización del CONALEP.

Esquema 18

Principales preocupaciones e inquietudes	Inconformidad con los términos de la Federalización	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Algunas entidades mostraron cierta inconformidad con los términos de la federalización porque consideraban que el CONALEP se reservaba una cantidad importante de atribuciones y dejaba a los estados sólo los aspectos derivados del funcionamiento de los servicios. ➤ Algunas entidades a pesar de su elevado interés en la transferencia de recursos y funciones, consideraron limitativo que la definición de las carreras a impartir quede en manos del CONALEP.
	Aspectos sindicales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El 79 % de las entidades federativas mostró preocupación por la relación laboral con el personal administrativo sindicalizado. ➤ En dos entidades existía la inquietud por la posibilidad de que se iniciaran movilizaciones en pro de la sindicalización del personal docente, de la cual había antecedentes.
	Remuneraciones Personales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En algunos estados existía el temor de que el personal docente transferido solicitara ser homologado de manera similar a la que se encontraba el personal que laboraba en el estado, el cual tenía prestaciones superiores a las de CONALEP, sobre todo en los rubros de aguinaldo, bonos y retiro. ➤ En otros estados, se temía que la falta de información clara al personal generara manifestaciones de inconformidad, que podría afectar el clima laboral en los mismos. ➤ La mayor parte de las entidades deseaba tener mayor conocimiento sobre la estructura de plazas autorizadas, ejercidas y disponibles, y se precisaran los mecanismos para atender las solicitudes de cambio de entidad federativa.
	Creación de organismos públicos descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Algunos estados se resistían a crear un organismo público descentralizado. ➤ Otros solicitaban recursos federales para conformar dichos organismos, debido a que en ellos no existía la figura de representación estatal. ➤ Algunos estados contaban con poderes legislativos de composición plural u opositora, por lo que preveían que pudiera complicarse la aprobación del organismo.
	Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existía inquietud por conocer si el estado deberá aportar recursos para la transferencia. ➤ Existía dudas sobre los mecanismos de envío y utilización de los recursos financieros. ➤ Se deseaba que se proporcionara información clara sobre los flujos de recursos para cubrir incrementos salariales.

Fuente: Elaboración propia con base al Seguimiento al Proceso de Federalización del CONALEP, Resultados de la primera reunión”, SEP. Julio de 1998.

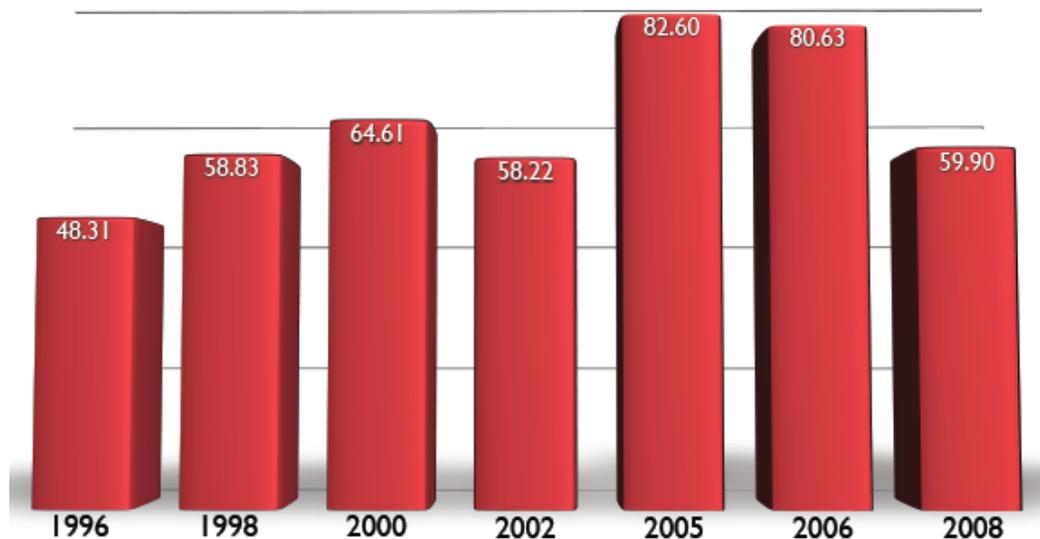
2.5. Diagnóstico de Clima Laboral

Anteriormente el diagnóstico de Clima laboral, anteriormente se hacía por muestreo estadístico de planteles, 2 veces al año, posteriormente con la federalización solo se aplicaba en 3 planteles y la Dirección General, ya que formaban parte del Sistema de Gestión de la Calidad de CONALEP a nivel nacional. Sin embargo, los resultados obtenidos después del año 2000, mostraban una preocupante caída de 6.39 puntos en solo dos años, lo que hacía evidente el deterioro de las condiciones del personal en cuanto a sus interacciones subjetivas con la organización y entre compañeros.

Gráfica A

1996	1998	2000	2002	2005-2006	2008
Incluye 11 planteles	Incluye 14 planteles	Incluye 12 planteles	Incluye 14 planteles	Incluye 3 planteles y la dirección general ↘ "la medición se realizo con instrumento reformado "	Incluye 39 planteles, el Cast, la Dirección General y la DR VT

**Evolución Histórica del Clima Organizacional
Conalep Estado de México**

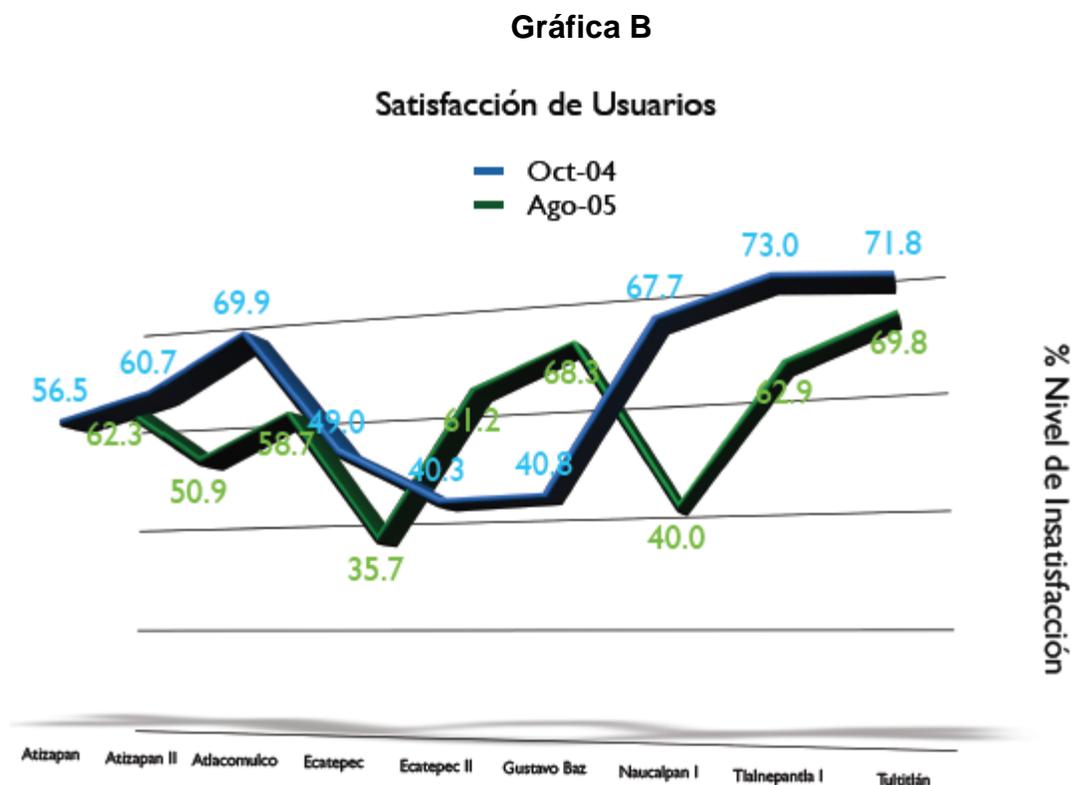


Fuente: Elaboración propia con datos de la Subcoordinación de Administración y Finanzas, CONALEP Estado de México.

Los resultados posteriores son totalmente irregulares lo que no permite hacer un análisis objetivo, pues hay un incremento inverosímil de 24.38 puntos en tres años, luego cae al otro año 1.97 puntos, y luego a los dos años se desploma 20.73. De tres indicadores que resultaron críticos en 2005 se había pasado a 16 en 2006.

2.6. Diagnóstico de Satisfacción de Usuarios

Otro análisis que se realizaba con periodicidad antes de la federalización en todos los planteles era el diagnóstico de satisfacción de usuarios que evaluaba el grado de conformidad con los servicios recibidos por alumnos y padres de familia; además examinaba el índice de satisfacción en cuanto a calidad académica y servicios administrativos; conforme se desarrollo el proceso de federalización, este diagnóstico se hizo en un reducido número de planteles, con lo cual no podemos argumentar que esa muestra estadística representaba a todos los planteles, por lo que no se podían obtener conclusiones objetivas.



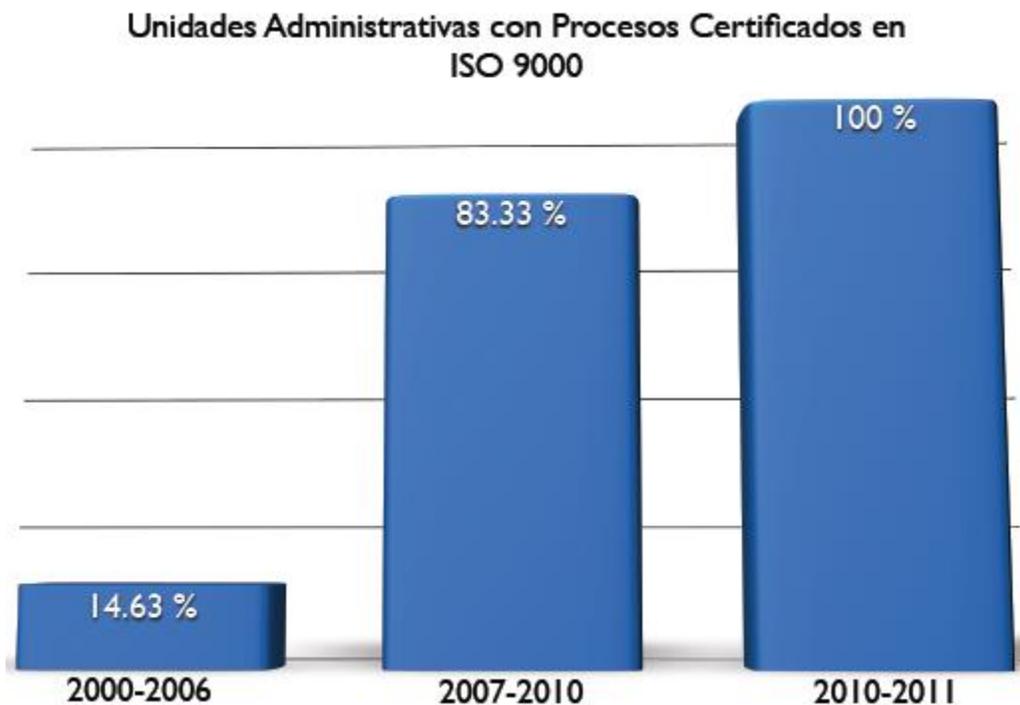
Fuente: Elaboración propia con datos de la Subcoordinación de Administración y Finanzas, CONALEP Estado de México.

Los resultados del estudio arrojaban que no había una regularidad en los resultados obtenidos por los planteles diagnósticos, haciéndose evidente que se trataba de un proceso fuera de control.

2.7. Prácticas Gerenciales

2.7.1. Certificación de Procesos ISO 9001:2008: La planeación estratégica del CONALEP 2008-2011 contempló la certificación del 100% los procesos de las unidades administrativas bajo la norma ISO 9001:2008. Al inicio de 2011 se habían certificado 35 de las 42 unidades administrativas, lo que representa que el 88.20% de una matrícula de 49,636 alumnos estudien en planteles certificados.

Gráfica C

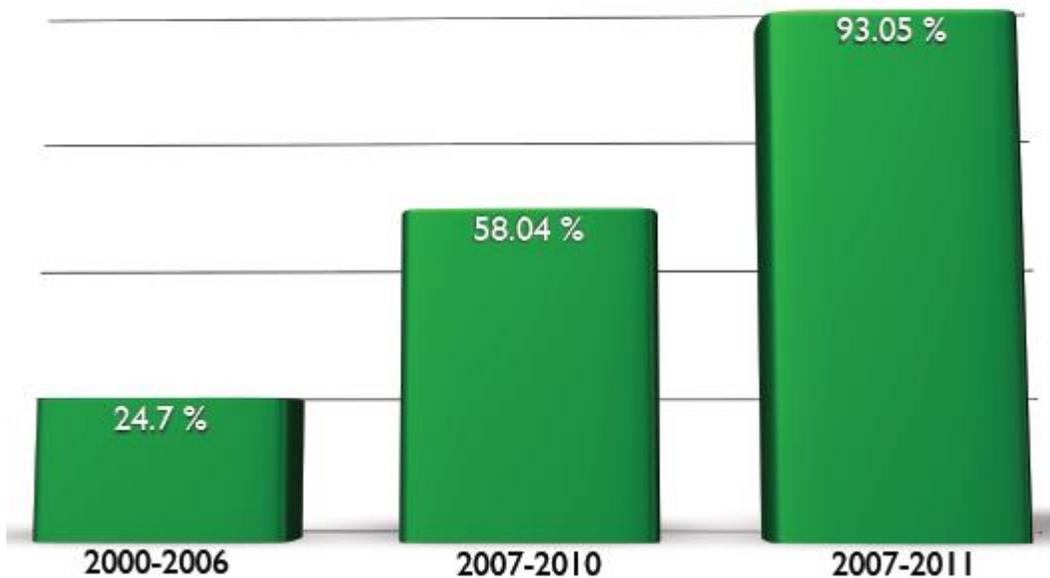


Fuente: Elaboración Propia con base al Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

2.7.2. Acreditación de Programas Académicos: Con el propósito de asegurar que la formación de los estudiantes cumplan con los estándares de calidad nacional e internacional; en un esfuerzo coordinado entre la Dirección General y los planteles, se logró pasar de 18 programas académicos en 2007, a 63 en el 2010, para fines de 2011 la meta es tener 101 programas acreditados, lo que representaría el 85.6% del total.

Gráfica D

Alumnos en Programas de Calidad Conalep Estado de México
(Matrícula total: 49,634 Alumnos)

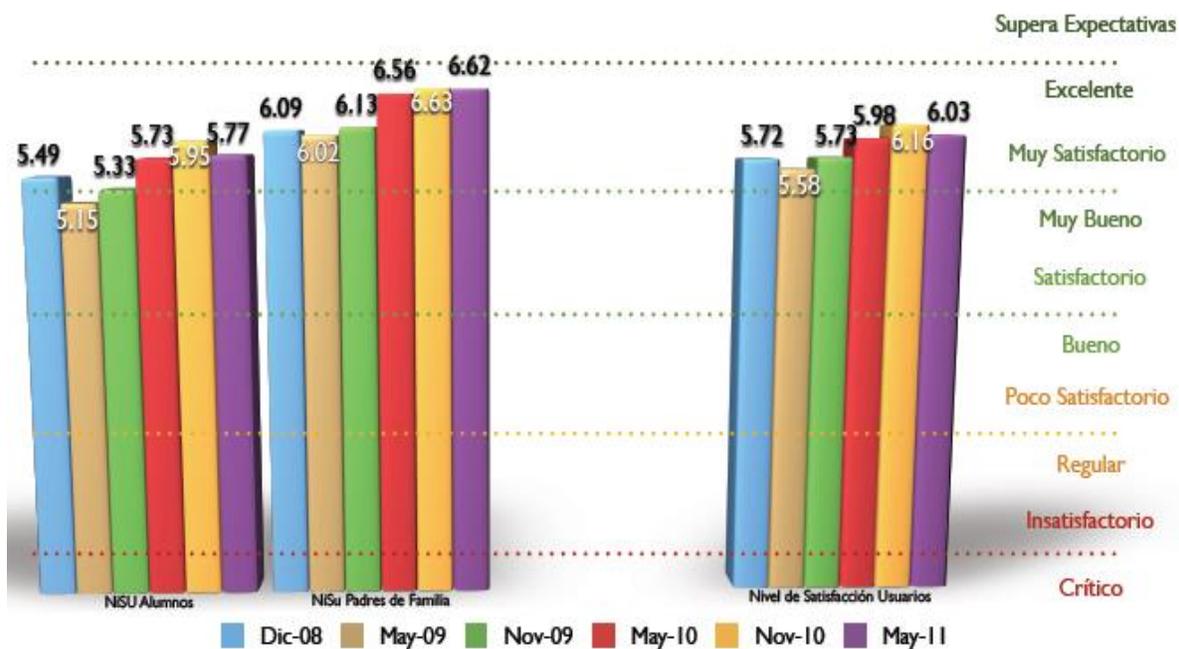


Fuente: Elaboración Propia con base al Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

2.7.3. Sistemas de Medición Permanente de la Satisfacción de los Clientes Internos y Externos: Se logró instrumentar en todas las unidades administrativas un sistema de medición, basado en 6 aplicaciones semestrales de la Encuesta de Satisfacción de Usuarios a alumnos y padres de familia, y cuatro aplicaciones anuales del Diagnóstico de Clima Laboral a personal docente y administrativo. Los resultados otorgan una calificación de “Bueno” y “Satisfactorio” respectivamente, mostrando una tendencia positiva y normalizada.

Gráfica E

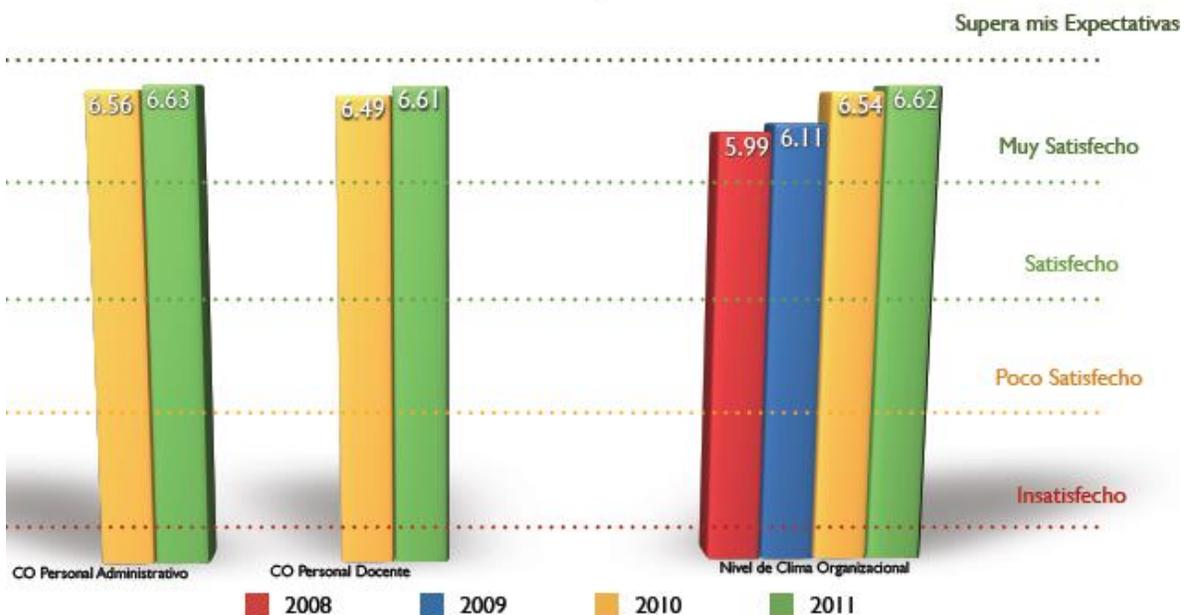
Resultados del Nivel de Satisfacción de Usuarios



Fuente: Elaboración Propia con base al Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

Gráfica F

Nivel de Clima Organizacional



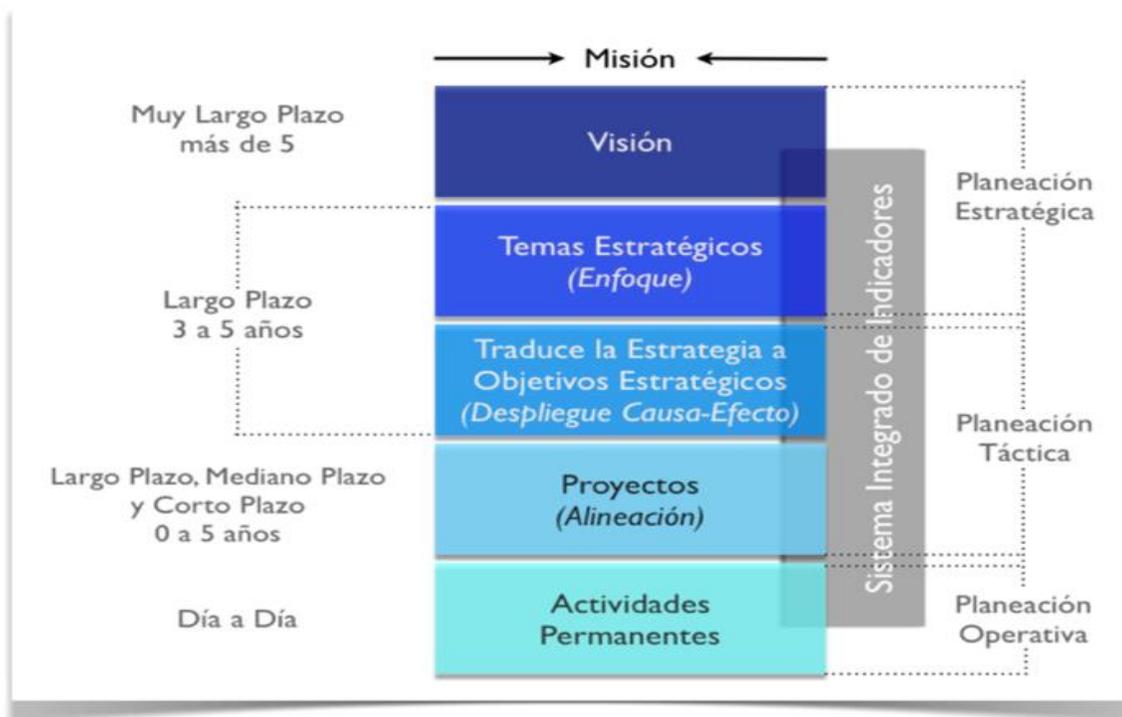
Fuente: Elaboración Propia con base al Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

2.8. El Balanced Scorecard (BSC).

También conocido como Tablero de Mando Integral, ha sido reconocido como uno de los más importantes modelos de planificación, gestión y evaluación de los últimos años; fue desarrollado por el profesor Robert y el consultor David Norton, y constituye una herramienta adecuada para comunicar y poner en operación la visión de una organización (Kaplan, 2000). La aplicación de un enfoque de BSC ayuda a traducir la estrategia corporativa en objetivos alineados en una relación causa-efecto, medidos a través de indicadores ligados a iniciativas estratégicas o proyectos.

Gráfica G

Alineación de la planeación estratégica y operativa para el manejo del Tablero de Mando Integral (BSC).



Fuente: Elaboración Propia con base al Programa Estratégico 2008-2011, CONALEP Estado de México.

Cabe señalar que, en el momento de elaborar este trabajo de investigación, no se conoce ningún caso de aplicación de BSC en la Administración Pública del Estado de México, ni en ninguna institución pública educativa del país, del nivel Medio Superior. Incluso, dentro del Sistema CONALEP, el del Estado de México sería el primero de los 32 colegios estatales.