



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

UNIDAD AJUSCO

LICENCIATURA EN PEDAGOGÍA

LOS EXÁMENES NACIONALES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LOS
MAESTROS EN SERVICIO: UNA EXPERIENCIA PEDAGÓGICA EN
LA ACTUALIZACIÓN DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA
EN MÉXICO

MONOGRAFÍA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN PEDAGOGÍA

PRESENTA:

VELÁZQUEZ PÉREZ ROSANA

ASESOR: MTRA. IRMA VALDÉS FERREIRA

MÉXICO, D. F., FEBRERO DE 2012

Agradecimientos

A mi madre:

Porque gracias a sus esfuerzos y apoyo incondicional, he alcanzado mis metas, me he desarrollado como ser humano, como profesional y como madre. Gracias por el gran amor que siempre me has dado.

A Víctor, mi compañero incondicional:

Gracias por compartir tu vida conmigo, gracias por contribuir para hacer realidad todos mis sueños, sin ti el camino seguramente hubiera sido más difícil.

A mi hijo:

Tu eres mi motor y sé que a través del ejemplo de trabajo y perseverancia podremos tú papá y yo hacer de ti un ser responsable y consciente de que en la vida hay que esforzarse para alcanzar tus metas.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA EVALUACIÓN Y CALIDAD DOCENTE EN LA EDUCACIÓN MEXICANA	9
1. 1. Conceptos, tipos y ámbitos de evaluación en la educación	9
1. 1. 1. Concepto de evaluación	10
1. 1. 2. Tipos de evaluación	13
1. 1. 3. Ámbitos de la evaluación en la educación	15
1. 2. El concepto de calidad en el ámbito educativo	17
1. 2. 1. Un sistema en construcción	17
1. 2. 2. La expansión y consolidación del sistema	20
1. 2. 3. Incorporación de la planeación en la gestión gubernamental	23
1. 2. 4. La modernización educativa	24
1. 2. 5. La gestión de la calidad	25
1. 3. La Alianza por la Calidad de la Educación	29
1. 3. 1. Impacto de la Alianza en la calidad de la educación	30
1. 3. 2. La articulación de la educación básica	32
1. 3. 3. Evaluación universal al magisterio	37
CAPÍTULO 2. LOS EXÁMENES NACIONALES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LOS MAESTROS EN SERVICIO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA MEXICANA: ETAPAS DE DESARROLLO	44
2. 1. El surgimiento de la educación básica	45
2. 1. 1. El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994	47
2. 1. 2. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	50
2. 1. 3. Los programas de actualización de los maestros derivados del ANMEB	54

	Pág.
2. 2. Primera etapa de 1997-2004	57
2. 2. 1. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000	59
2. 2. 2. El Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (ProNAP)	63
2. 2. 3. Acciones desarrolladas por el ProNAP en su primera etapa	63
2. 2. 4. Los Exámenes de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización (EACNA)	68
- Destinatarios	68
- Construcción de los instrumentos de evaluación	70
- Logística de operación	71
2. 3. Segunda etapa de 2005-2007	73
2. 3. 1. Programa Nacional de Educación 2001-2006	73
2. 3. 2. Los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (ENMS)	76
- Destinatarios	77
- Construcción de los instrumentos de evaluación	79
- Logística de operación	83
2. 4. Tercera etapa de 2007-2010	84
2. 4. 1. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012	84
2. 4. 2. Los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS)	86
- Destinatarios	87
- Construcción de los instrumentos de evaluación	87
- Logística de operación	90
 CAPÍTULO 3. EXPERIENCIAS DESARROLLADAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LA ESCUELA	 91
3. 1. Programas y proyectos para mejorar la calidad educativa	91
3. 2. La evaluación del desempeño docente	98
3. 2. 1. Prácticas desarrolladas en la evaluación de los profesores	100

	Pág.
3. 2. 2. La evaluación del desempeño docente y su vinculación con el desarrollo profesional	103
REFLEXIONES FINALES	108
BIBLIOGRAFÍA	114
ANEXOS	123

Introducción

La actualización y la formación de los maestros es un tema que en años recientes ha cobrado especial interés en las políticas educativas de nuestro país, dentro del marco del impulso a la calidad de la educación, debido a la importancia que representa el papel del maestro en la formación de los niños y jóvenes mexicanos. El tema que se abordará en este documento se refiere a una experiencia en la actualización docente: el desarrollo y la aplicación de los *Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio* a partir de 1997, hasta 2010.

A lo largo de 14 años, los *Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio*, en sus distintas denominaciones, formaron parte de las acciones dirigidas a fortalecer y evaluar la preparación profesional de los docentes de educación básica en nuestro país; se guiaron bajo ciertos lineamientos y buscaron unos objetivos determinados; no obstante, durante este tiempo, los exámenes sufrieron cambios en algunas de sus características y finalidades, los cuales se debieron principalmente a las decisiones de la autoridad educativa federal en sus esfuerzos por delinear y consolidar una política orientada a la formación continua del personal docente, directivo, de supervisión y apoyo técnico pedagógico que prestan sus servicios en las escuelas públicas de preescolar, primaria y secundaria. Así, el objetivo de este trabajo consiste en describir el desarrollo de los ENAMS desde su origen hasta el ciclo escolar 2010-2011, en que dejaron de aplicarse.

El interés por realizar este estudio es de carácter profesional, dado que buena parte de la trayectoria laboral de una servidora, se ha desarrollado en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, pues desde julio de 1996, año en que concluí mis estudios de licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional, hasta abril de 2011, colaboré en esa Unidad administrativa de la Subsecretaría de Educación Básica, lo cual me permitió conocer y participar en diferentes tareas relacionadas con la evaluación de los profesores que emprendían procesos de estudio para actualizarse y, después, sustentar el examen correspondiente para acreditar los aprendizajes adquiridos.

En el marco de mi experiencia laboral, me fue posible advertir los cambios, ajustes y reorientaciones que se realizaron a estos instrumentos de evaluación, lo mismo que a los

procesos relativos a su diseño, construcción, aplicación, calificación y publicación de resultados. La intención que guía el desarrollo del estudio es la de registrar y documentar la trayectoria de las políticas que en diferentes periodos han orientado las decisiones sobre la aplicación de exámenes a los maestros y describir las acciones emprendidas por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio para contribuir a la preparación profesional de los maestros de educación básica, en particular, las relativas a los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio.

Desde su creación en 1997, los exámenes nacionales han desempeñado un papel de cierta relevancia entre las acciones de actualización de los maestros en servicio y, para mantener su calidad y pertinencia se han adecuado de acuerdo con las políticas educativas y los lineamientos de los diferentes programas de actualización realizados desde ese año hasta su terminación, en 2011.

Objetivos generales

- Describir las acciones relacionadas con la creación y aplicación de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio en el periodo que comprende de 1997 a 2011, con la finalidad de sistematizar la información derivada de esta experiencia de evaluación de los maestros de educación básica en servicio en México.
- Analizar el marco que sustenta la evaluación de los maestros como estrategia orientada a fortalecer la calidad de la educación; así como el papel que la evaluación de los docentes desempeña como insumo para difundir información pública gubernamental y para rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos de educación básica.

Objetivos particulares

1. Describir las políticas públicas mexicanas concernientes a la inclusión de la evaluación como medio para elevar la calidad de la educación básica.
2. Establecer la relación de la evaluación de la competencia profesional y el desempeño docentes con las políticas de mejora de la calidad de los servicios de educación básica.

3. Describir y analizar experiencias desarrolladas en países latinoamericanos para mejorar la calidad de la educación escolar y las prácticas de evaluación que se realizan a los maestros de educación básica.
4. Valorar el papel de la formación continua y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica en relación con la calidad de los servicios y los resultados educativos.

Capítulo 1. Trayectoria histórica de la evaluación y calidad docente en la educación mexicana

El presente capítulo está dedicado a abordar los conceptos, tipos y ámbitos de la evaluación en la educación, a manera de marco teórico sobre esta disciplina y a establecer su relación con la calidad educativa; en este contexto, se describen los hechos y procesos que promovieron cambios en el sistema escolar público en busca de consolidar la prestación de los servicios educativos a la población y las necesidades y problemas que provocaron la incorporación de herramientas como la planeación y la evaluación institucionales, con miras a fortalecer y mejorar los servicios educativos.

El capítulo continuará con la descripción de las políticas de evaluación destinada a los docentes que se han desarrollado durante la administración 2006-2012 del gobierno federal y concluirá con algunas reflexiones en torno de las perspectivas que se abren, tanto para el desarrollo de la profesión docente como para fortalecer la calidad de la educación, en el contexto de la Alianza por la Calidad de la Educación, mediante la cual se han desarrollado progresivamente diversas estrategias y acciones para impulsar la Reforma Integral de la Educación Básica, cuyos avances más evidentes son, hasta el momento, la articulación curricular de la educación preescolar, la primaria y la secundaria, que se concretó en 2011; el establecimiento de un procedimiento de evaluación para el acceso al servicio docente, en 2008-2009, y el acuerdo entre la autoridad educativa federal y la organización sindical, para efectuar la evaluación universal del magisterio que labora en las escuelas públicas de educación básica, a partir del ciclo escolar 2012 al personal docente frente a grupo, directores, supervisores y jefes de sector y a quienes desempeñan funciones de apoyo técnico-pedagógico de educación primaria; en el ciclo escolar 2013, a los correspondientes de educación secundaria y, en 2014, al personal de educación inicial, preescolar y especial.

1. 1. Conceptos, tipos y ámbitos de evaluación en la educación

En la educación, tradicionalmente, se recurrió a la evaluación con el objetivo de medir el grado en que los alumnos aprendían los temas de estudio incluidos en las prescripciones curriculares y, en última instancia, determinar su promoción en la asignatura o grado

escolar que correspondiera o, bien, la certificación de estudios realizados en un nivel educativo para estar en posibilidad de continuar su trayecto escolar. En esta perspectiva, la evaluación era concebida como medición y sus resultados permitían al profesor justificar la decisión última de aprobación o reprobación de sus alumnos. Sus instrumentos principales fueron las pruebas elaboradas por los maestros y aplicadas periódicamente para verificar los aprendizajes obtenidos e informar a la autoridad escolar y a los padres de familia de los resultados por medio de la boleta de calificaciones.

El avance en el conocimiento sobre el aprendizaje y la enseñanza, lo mismo que de las distintas disciplinas que comparten su campo de estudio y contribuyen a la pedagogía con sus aportaciones; la paulatina construcción y consolidación del sistema educativo, a lo largo del siglo XX, y la identificación de diversos problemas asociados a la prestación del servicio educativo, influyeron para transformar de manera lenta y variada, las concepciones, los ámbitos y los tipos de evaluación que se aplican en la educación.

1. 1. 1. Concepto de evaluación

En la actualidad, la evaluación se concibe como un medio de aproximación a la acción educativa con el propósito de mejorarla. Evaluar es un proceso que implica obtener información válida, confiable y sistemática que permita tomar decisiones respecto de los diferentes aspectos de la educación. Dicho de una manera simple, la evaluación pretende establecer una relación de comparación entre objetivos y resultados.

El *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*¹ define la evaluación como el “enjuiciamiento sistemático del valor o el mérito de un objeto” (Stufflebeam y Shinkfield, 1993, p. 19). Esta definición está sustentada en el concepto de valor y supone invariablemente la emisión de un juicio; esto es, si un estudio evaluativo no informa de lo “bueno” o lo “malo” que es el objeto evaluado, entonces, no se está realizando una evaluación.

La concepción de evaluación con un componente valorativo provocó reacciones opuestas de autores que sostienen que la orientación valorativa, casi “monetaria” de la evaluación,

¹ El Comité Conjunto en Estándares para la Evaluación Educativa, creado en 1975, y que reside en el Center for Evaluation and Assessment, University of Iowa, Iowa City, IA, de Estados Unidos de América.

conduce a interpretaciones un tanto radicales y subjetivas que conceden poder absoluto al agente evaluador. Esta discrepancia únicamente sirve para poner en evidencia la complejidad que comporta la evaluación. Por supuesto, parece inevitable que la valoración esté presente en el proceso evaluativo, pues permite identificar las fortalezas y las debilidades del objeto evaluado y hace posible establecer metas en busca de la mejora. Sin embargo, las comparaciones que se realicen siempre dependerán de las finalidades u objetivos de la evaluación que se efectúe.

De acuerdo con lo anterior, dicha comparación puede establecerse en función de objetivos, de resultados esperados, de criterios o, bien, de conductas determinadas, lo mismo que de metas individuales o propias de una organización. A partir del tipo de comparación que se pretenda realizar, se estará aplicando la función sumativa o la formativa de la evaluación. La función sumativa es aplicable a productos terminados, busca conocer el grado al cual se ajustan los resultados obtenidos conforme unos resultados deseables o esperados y, para lograrlo, adopta el modelo cuantitativo de la evaluación, donde los resultados se expresan con un valor numérico determinado arbitrariamente por el agente evaluador al diseñar el estudio de evaluación, lo cual supone que se realiza al terminar un proceso o justo antes de su comienzo, en cuyo caso, tiene un carácter diagnóstico. En cambio, la función formativa intenta conocer las características del proceso evaluado que se está desarrollando, dado que ocurre justo en el momento del funcionamiento de dicho proceso, y está incorporada a éste desde su comienzo, por lo que recurre al modelo cualitativo, donde se identifican y describen las cualidades del objeto de la evaluación.

En todo caso, es indispensable determinar la necesidad de incorporar la evaluación como parte integrante del objeto evaluado, lo cual significa que debe desarrollarse de manera continua, permanentemente y con posibilidad de ser retroalimentada, pues al evaluar exclusivamente al final de un proceso únicamente se da respuesta a una demanda administrativa del sistema.

De acuerdo con Zabalza (1990), la mayor parte de los trabajos en torno de la evaluación se han realizado de un modo polarizado, en donde, desde el polo negativo se tiene la perspectiva de selección, represión, sanción y control; y desde el polo positivo, se perciben ideas de mejora, cambio, adaptación o ajuste. No obstante, se ha realizado mucho más teorización que práctica en el campo de la evaluación educativa, debido a que

el agente evaluador únicamente puede optar por evaluar con una perspectiva de selección y control o con otra, de mejora y cambio.

Al respecto, Scriven (2011) opina que es necesario transformar la manera en que pensamos sobre la evaluación con el ánimo de dar cabida a tres revoluciones en la forma que esta se conceptualiza:

La primera revolución supone transformar el estatus de la evaluación de “intocable” a “respetable”. Por ejemplo, de hace un siglo, cuando la doctrina libre de valores² sostenía que no podría haber lugar para el tratamiento serio de la evaluación en el ámbito de las ciencias (o en compañía de otras disciplinas respetables como la historia, el derecho o las matemáticas) al momento presente en que, incluso la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos de América está haciendo evaluación a petición del Congreso norteamericano, sin protestas de los científicos prestigiados o de otras organizaciones profesionales, y todos tendrán buenas razones para aceptar la evaluación. El problema es que las apariencias sugieren que esta revolución ha ocurrido; pero, de hecho, el cadáver de la doctrina libre de valores todavía se encuentra en el closet de las creencias inconscientes de casi todos, como puede verse en las discusiones en las que se menciona que las ciencias sociales aplicadas y la evaluación aun se enseñan y se escribe sobre ellas (y se enumeran las competencias para evaluar) sin referencia alguna respecto de cómo se identifican, validan o integran las premisas de valor que lógicamente deben tenerse antes de establecer conclusiones en una evaluación, es decir, antes de que se realice de verdad una evaluación que sea válida.

La segunda revolución implicará transformar el estatus de la evaluación, de una disciplina respetable al de la disciplina alfa o primordial. Esta disciplina primordial es la que tiene el poder, en este caso, las llaves del reino de las disciplinas. La evaluación tiene ese poder porque todas las disciplinas son completamente dependientes de la calidad de su evaluación interdisciplinaria para legitimarse; por ejemplo, de su habilidad para identificar buenas versus malas teorías, datos, hipótesis, explicaciones, etcétera, es decir, las herramientas de pericia de cada disciplina.

² Max Weber planteó que las ciencias sociales deberían y podrían ser libres de valores. Esta postura -la doctrina libre de valores- creó un dogma para los sociólogos seguidores de Weber: “No deberás emitir juicios de valor”. La intención original de legitimar la cientificidad de esta disciplina llevó a los teóricos a expresar severas críticas respecto de su supuesta e ilógica neutralidad ética, que llevó a algunos a calificarla de “mito”.

La tercera revolución consistirá en ampliar el estatus de la evaluación de ser la disciplina alfa a convertirse en la disciplina del paradigma aplicado. Una disciplina paradigmática es aquella que proporciona un modelo válido a otras disciplinas para que lo emulen al construir su propio modelo. La evaluación es la disciplina del paradigma aplicado cuando opera como debería hacerlo, porque:

- a) Muestra cómo construir y reparar donde sea necesario, los cimientos de una disciplina aplicada (como en la segunda revolución), y
- b) Exhibe en las buenas prácticas de evaluación de productos, de personal, de programas, de procesos, de insumos, entre otras áreas, cómo seguir esos lineamientos fundacionales al hacer el trabajo de una disciplina aplicada lo cual, cuando menos frecuentemente, involucra responder preguntas de evaluación, tales como: ¿Cuál es la mejor manera de hacer esto?, ¿vale este enfoque lo que cuesta?, etcétera.

Así, es preciso comprender que la evaluación está dejando de ser vista como un proceso o como un producto, y que aspira a legitimarse como una disciplina de la mayor importancia por sus contribuciones paradigmáticas al resto de las disciplinas científicas.

La evaluación es, en última instancia, el sustento de la toma de decisiones racionales, por lo tanto, se orienta a identificar, recolectar y tratar datos congruentes con lo que se pretende evaluar, para obtener información que justifique una determinada decisión; una decisión positiva y de compromiso participativo (Escudero Escorza, 1980; Stufflebeam y Shinkfield, 1993; Trinidad, 1995).

1. 1. 2. Tipos de evaluación

El concepto de evaluación se ha nutrido con aportaciones teóricas diversas, lo que dificulta su instrumentación. Desde la perspectiva, los objetivos y el marco de referencia de los autores que han estudiado la evaluación, se plantean distintas definiciones e, incluso, se han derivado otros conceptos como: metaevaluación, paraevaluación o coevaluación (Santos Guerra, 1993). Otros, como Scriven, distinguen entre evaluación sumativa, formativa, amateur, profesional, final, intrínseca y sin metas (citado en Trinidad, 1995, pp. 20-21), a partir de las finalidades o de los agentes que desarrollen el proceso.

Por su parte, Casanova (1998) tipifica la evaluación por su temporalidad y distingue entre evaluación inicial, procesual y final. Este panorama que complejiza y amplía el concepto de evaluación obliga a esclarecer los intereses del evaluador y a tomar un marco de referencia que responda a sus necesidades.

El *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* estableció entre sus normas, cuatro condiciones fundamentales que debería cumplir la evaluación, a saber:

- Ser útil al estar dirigida a personas y grupos relacionados directamente con la tarea u objeto que se está evaluando. Debe proporcionar información clara y oportuna.
- Ser factible al emplear controles y procedimientos razonables y sencillos.
- Ser ética al basarse en compromisos explícitos que aseguren la colaboración de los involucrados, la protección de sus derechos y la honestidad de los resultados.
- Ser exacta al describir claramente el objeto en su evolución y en su contexto y, también, al revelar las virtudes y los defectos del plan de evaluación, de los procedimientos y de las conclusiones.

En contraste con estas condiciones que, en un marco normativo, validan un estudio de evaluación, pueden encontrarse en diversos ámbitos concretos, desde el salón de clases hasta la administración educativa de nuestro país, un sinnúmero de ejemplos de prácticas de evaluación que conservan e incluso se sostienen en la tradición y la inercia, tales como:

- la aplicación censal de pruebas para medir el rendimiento escolar de los alumnos, la calidad de las escuelas y la preparación profesional de los docentes;
- el uso generalizado de la prueba estandarizada como casi único medio para recopilar información, analizarla, establecer conclusiones y tomar decisiones;
- la escasa y poco clara difusión de los procedimientos, resultados y, mucho menos, de las decisiones que deberían ser producto de todo el proceso;
- la acreditación, con base en la experiencia laboral de los interesados, de la licenciatura tanto de educación preescolar, como de primaria, mediante un proceso evaluador que modifica, mantiene en la confidencialidad los criterios y que no admite reclamo.

Cabe señalar que desde el punto de vista teórico expuesto en este apartado, resulta cuestionable el recurso a la aplicación de pruebas estandarizadas, entre las que se encuentran: la prueba ENLACE, las pruebas anuales que sustentan los maestros inscritos en el Programa de Carrera Magisterial para evaluar el factor de preparación profesional y las derivadas de los acuerdos secretariales 286 y 357 de la Secretaría de Educación Pública en las que el CENEVAL A. C. actúa como centro evaluador. La razón fundamental de lo anterior es que no se hacen públicos la metodología y los procesos de construcción de los instrumentos que aseguren su calidad técnica, situación que expertos como el Mtro. Olac Fuentes Molinar han señalado reiteradamente en entrevistas radiofónicas y periodísticas a propósito de la prueba ENLACE, lo cual, cuando menos, debilita sus condiciones de factibilidad, exactitud y ética.

No obstante lo anterior, también es posible identificar experiencias de evaluación que muestran el enorme valor de la información proveniente de estudios formales, realizados por especialistas. Ejemplo de ello es el Examen de la calidad y el logro educativo, que se conoce con el acrónimo de EXCALE, el cual diseña y aplica el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo del gobierno mexicano creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 2002, cuya tarea es ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica y media superior. El INEE pone a disposición del público, en su página electrónica, en documentos impresos y mediante reuniones abiertas a personas interesadas, la información técnica y metodológica relativa a la construcción de las pruebas, su aplicación y los resultados que se obtienen; además de tener una activa participación para fortalecer las prácticas de evaluación desarrolladas en el sector educativo y de ser la institución responsable en México de la operación de la prueba PISA.

1. 1. 3. Ámbitos de la evaluación en la educación

Hemos visto en los ejemplos expuestos que la evaluación ha extendido su aplicación a diversos ámbitos además del referido al aprendizaje escolar que originalmente se constituía en el centro de atención de las prácticas evaluadoras en la educación. Así, se ha prestado atención a otros ámbitos susceptibles de evaluar, tales como: la enseñanza, las escuelas, los planes y programas de estudio, los materiales educativos e, incluso, las

instancias gubernamentales encargadas de la administración de un sistema escolar; esto es si, en realidad, se busca conocer el estado que guarda la educación en sus diferentes aspectos.

Casanova (1998) sostiene la necesidad de evaluar los distintos ámbitos en que se realizan las acciones relacionadas con la educación, además del aprendizaje de los alumnos, cuyos resultados no pueden tomarse como único referente para juzgar la calidad de un sistema educativo. De acuerdo con la autora, otros componentes del sistema, tales como el centro educativo, la formación y competencia profesional de los docentes, las decisiones de las autoridades a cargo de la administración de los servicios educativos e, incluso, la legislación en materia de educación en un país, desempeñan un papel determinado que influye en la calidad de los servicios. Así, aplicar la evaluación a todos los componentes del sistema, teóricamente permitiría tomar medidas para ajustarlo a las necesidades y exigencias sociales.

Cabe mencionar que antes de la reforma de la escuela española, que influyó en las reformas educativas de los países latinoamericanos en la década de los noventa, la posibilidad de aplicar la evaluación más allá del ámbito del rendimiento académico de los alumnos no era una preocupación de los tomadores de decisiones para diseñar políticas que impulsaran y mejoraran el desarrollo del sistema educativo.

Para comprender con mayor profundidad las razones que llevaron a recurrir a la evaluación para aplicarla en distintos ámbitos de la educación, es preciso identificar el hito o parteaguas que sirvió como base para reconocer la necesidad de obtener información que hiciera posible tomar decisiones de mejora de los distintos componentes de la educación, tema que se aborda en el siguiente apartado.

1. 2. El concepto de calidad en el ámbito educativo

En México, las primeras experiencias orientadas a la evaluación y la planeación en el ámbito de la escuela, se efectuaron a mediados de los noventa, mediante el desarrollo de una estrategia denominada “Proyecto escolar” o “Proyecto Educativo Escolar”, impulsada por la Secretaría de Educación Pública de manera experimental en un pequeño grupo de

escuelas primarias; algunas entidades realizaron esfuerzos semejantes incorporando jardines de niños y escuelas secundarias generales.

Si bien, el proyecto escolar tal y como estaba planteado en la experiencia que se refiere, acusaba la influencia de los proyectos curriculares de centro, adoptados por la reforma educativa española, su sentido era distinto y se enfocaba en fortalecer la participación y colaboración de profesores y directivos en la tarea de organizar el funcionamiento de la escuela en aras de obtener mejores resultados educativos con los alumnos que estaban bajo su responsabilidad. Para ello, recurría a la planeación estratégica y al enfoque cualitativo de la evaluación en su función formativa, lo cual tenía la intención de ajustar el proyecto escolar que los miembros del personal habían elaborado al inicio del ciclo escolar.

Esta iniciativa buscaba favorecer la colaboración profesional en torno del aprendizaje de los alumnos y el logro de los propósitos educativos. Se basaba en la “autonomía escolar”, que se refería a la capacidad de los miembros del personal de una escuela dada, para tomar decisiones sobre la organización y funcionamiento de su centro escolar y, en consecuencia, hacerse responsables de los resultados de aprendizaje que se obtenían. Su principal propósito era mejorar la calidad educativa.

¿Cómo y por qué empezó a abordarse el tema de la calidad en la educación? Esta es una pregunta que requiere de una mirada retrospectiva para poder responderse de un modo que resulte objetivo y, sobre todo, justo; porque si nos situamos en el momento actual, seguramente tenderemos a aportar una visión parcial, que soslaye las condiciones y los contextos en que se ha desarrollado el hecho educativo y que menosprecie los esfuerzos realizados por todos los actores involucrados en él a lo largo de noventa años con que cuenta el sistema educativo contemporáneo de México.

1. 2. 1. Un sistema en construcción

El sistema educativo se construyó en México, como en muchos otros países, a lo largo del siglo XX, aunque sus raíces se extienden en el pasado hacia la etapa posterior a la culminación de la lucha por la independencia, época en que se puede rastrear el establecimiento de las primeras instituciones escolares de carácter público y el

surgimiento y consolidación de la escuela primaria elemental que constaba de tres grados, cuya obligatoriedad se estableció en 1867. No obstante, el panorama posterior a la Revolución Mexicana situó a la nación en condiciones distintas a las que prevalecían durante la permanencia de Porfirio Díaz en el poder. Así, las necesidades de alfabetizar a una población pobre y empobrecida por la lucha revolucionaria, de reconstruir y fortalecer al país en todos los aspectos y de buscar el progreso de la sociedad, llevó a las sucesivas administraciones gubernamentales surgidas del pacto federal renovado en la Constitución de 1917, a idear y aplicar diversas formas de atender las necesidades de educación que resultaban urgentes para la consolidación de México como Estado independiente.

El Artículo 3º Constitucional de 1917 planteaba la creación de un sistema escolar municipal, lo cual se insertaba en la lógica de la unidad mínima de gobierno de los mexicanos, que era el municipio libre. No obstante, las condiciones adversas en que se encontraba el gobierno para responder a las necesidades de construcción de escuelas, formación y contratación de profesores y el estado de ingobernabilidad que prevalecía en gran parte del territorio nacional al término de la lucha armada de la revolución, obligaron al presidente Álvaro Obregón a proponer la centralización del sistema educativo en el ámbito federal, como una estrategia que permitiría atender las prioridades más urgentes de proporcionar educación primaria y la alfabetización que demandaba la ciudadanía. Así, en 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública como la dependencia que tenía ante sí el enorme reto de hacer realidad la prestación de los servicios educativos que urgentemente había que proporcionar.

Las primeras necesidades de un sistema educativo en construcción fueron, naturalmente, de orden material: había que tener escuelas y maestros que impartieran educación primaria, lo cual se constituyó en el objetivo y la meta de los diferentes gobiernos durante las décadas veinte, treinta y cuarenta, principalmente. Paralelamente, crecían muy lentamente los servicios de educación preescolar y de secundaria, impulsados básicamente por las iniciativas de educadoras y educadores cuya convicción rebasaba los límites de lo concebible. No obstante, llegada la década de los cincuenta, el sistema educativo acusaba un rezago de magníficas proporciones que se expresaba en:

- la falta de escuelas para atender la demanda potencial de la población en edad de cursar la educación primaria;
- un rezago del 42% en la cobertura de atención en educación primaria.

- un extremadamente bajo índice de eficiencia terminal en educación primaria (16%) y un menor índice de absorción en secundaria.
- las condiciones de la planta física de la mayoría de las escuelas, que carecían de mobiliario, servicios sanitarios, pizarrones y materiales de apoyo para la enseñanza;
- el desaliento manifiesto de los profesores ante la falta de recursos para la enseñanza;
- las deterioradas condiciones de formación docente, pues los enseñantes no disponían de oportunidades para acudir a una escuela normal y había miles de maestros de primaria rural y urbana que ejercían sin título profesional.

La respuesta gubernamental para abatir el rezago educativo fue la creación del Plan de Once Años (1959-1970), bajo cuyos auspicios se dio impulso al sistema educativo que se encontraba en severas condiciones de debilidad. Entre las acciones realizadas en este plan destacaron:

- La producción del libro de texto gratuito y la creación de la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito (CONALITEG).
- La intensificación de la capacitación y titulación de profesores, mediante cursos por correspondencia y otros medios desarrollados por el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM).
- La construcción de escuelas, a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

En cuanto a la enseñanza, propiamente dicha, sobra decir que desde los primeros pedagogos modernos (Comenio, Rousseau, Pestalozzi, Froebel, etcétera) propugnaban un papel activo y protagónico del alumno, en tanto que buscaban promover una mejor forma de desarrollar los procesos de enseñanza, atendiendo a las características de los alumnos para guiarlos en la difícil empresa del aprendizaje. No obstante, a lo largo de la mayor parte del siglo XX, en la práctica escolar institucionalizada prevalecieron las prácticas docentes basadas en métodos decimonónicos y en supuestos didácticos antiguos –incluso, algunos provenientes de la educación monástica medieval, tales como la disciplina, la copia, la memorización y la mecanización- que aun en el presente pueden encontrarse en algunas aulas.

Aun cuando las autoridades competentes aplicaron reformas educativas al emitir planes de estudio prescritos para la educación primaria y la normal, que acusaron su impacto también en la educación preescolar y secundaria; en realidad, sus alcances eran limitados y tendían a mantener la estructura de organización y funcionamiento de la escuela que provenía de su origen. Se desarrollaban acciones asociadas a la formación profesional que se intensificaron sobre todo a partir del Plan de Once Años. Por ejemplo, los profesores tenían a su alcance publicaciones producidas por el IFCM, que consistían de una extensa serie de libros sobre didáctica de las distintas disciplinas curriculares, lo mismo que abordaban temas como la organización, administración y el control escolar, la evaluación, la planeación didáctica, las cooperativas escolares, entre otras; asimismo, disponían de cursos de capacitación por correspondencia y otros, realizados sobre todo en el verano, en las escuelas normales de los estados a efecto de que tuvieran oportunidades de concluir su formación inicial al participar en jornadas intensivas de estudio para titularse como profesores normalistas.

1. 2. 2. La expansión y consolidación del sistema

Las acciones realizadas durante las siguientes décadas hicieron posible avanzar en el fortalecimiento de la infraestructura educativa y en la extensión de la cobertura del sistema escolar; sin embargo, algunos fenómenos como el de la denominada “explosión demográfica”, que consistió en un crecimiento acelerado de la población durante las décadas de la postguerra y que empezó a declinar a partir de mediados de los ochenta en nuestro país; la urbanización que se desarrolló en el último tercio del siglo, la cual cambió la composición de la población rural y urbana, entre otros, hicieron insuficientes los enormes esfuerzos emprendidos para mejorar los indicadores educativos de la época.

Para la década de los setenta, el sistema educativo nacional era ya de proporciones gigantescas, de modo que constituía una carga sumamente difícil de soportar para una dependencia federal que se encontraba saturada de exigencias y burocratizada en extremo.

La presión que la magnitud y complejidad de los servicios educativos y su acelerado crecimiento ejerció sobre la estructura administrativa de la Secretaría requirió que se

establecieran órganos que atendieran en los estados aspectos específicos de la administración de estos servicios. (Prawda, 1985, p. 198)

De acuerdo con lo anterior, si las primeras necesidades de un sistema educativo en construcción fueron del orden material, las subsecuentes se refirieron a resolver los efectos provocados por la centralización, a la par que persistían las necesidades de crecimiento de la infraestructura para lograr la universalización en el acceso a la educación primaria. Esto, de acuerdo con lo que señala Zorrilla (s/f, p. 155), se debió a que:

[...] los sistemas educativos [de los países latinoamericanos] se construyeron mediante una lógica estatizadora que se caracteriza por ser piramidal, jerárquica, centralista y autoritaria de decisiones y administración. A las escuelas, a los directivos y a los docentes les corresponde ejecutar.

A pesar de las características del sistema, desde la década de los setenta, se advertía que sólo con la participación de los docentes haría factible llevar a cabo reformas educativas exitosas, tal y como Faure (1973, p. 264) planteó:

[...] en el plano de la aplicación concreta de las reformas, el éxito o el fracaso depende de la actitud del cuerpo docente. Por otra parte, en la mayoría de los esquemas ideados por los teóricos de la innovación, todo ocurre como si se tratase de actuar sobre los enseñantes, para ellos sin duda, pero rara vez con ellos. Una actitud de paternalismo tecnocrático fundada en la desconfianza y que suscita a su vez la desconfianza. En las circunstancias actuales, no es a las reformas internas a las que los enseñantes, en conjunto, oponen resistencia; lo que les desagrada son las condiciones en que les son presentadas, por no decir impuestas. De ahí la importancia que reviste el asociar activamente a los educadores a toda empresa de reforma en su sector.

Además de que persistían condiciones de rezago, desigualdad e inequidad en el acceso, la cobertura, la permanencia y el logro educativos, el sistema educativo nacional estaba por enfrentar otros problemas relacionados con las funciones de la escuela como institución social, cultural y política que rebasaban su concepción más ampliamente aceptada como “transmisora del conocimiento”.

A principios de la década de los setenta se planteó una reforma educativa, la cual culminó en la nueva Ley Federal de Educación (1973), que sustituyó a la Ley Orgánica de

Educación Pública (1941). La ley Federal de Educación planteaba una nueva filosofía educativa, constituida por:

- Actualización: para que los maestros y alumnos accedieran al uso de las últimas técnicas e instrumentos del proceso educativo.
- Apertura: para que el sistema educativo llegara a todos los grupos sociales y en general proporcionara los bienes educativos al pueblo.
- Flexibilidad: en virtud de la cual la educación se adaptaría a los requerimientos de la sociedad y haría posible, además, el movimiento vertical y horizontal de los educandos en las distintas partes del sistema educativo nacional.

No obstante lo anterior, las acciones de reforma emprendidas en la década de los setenta tuvieron algunos efectos contrarios a los deseados, en particular, en lo concerniente a la enseñanza; pues, debido a la escasa orientación técnico pedagógica disponible, la gran mayoría de los maestros desconocían los cambios planteados, que consistieron en definir una estructura y organización curricular por áreas de estudio y en editar libros de texto gratuito para sustituir los que se habían elaborado durante la ejecución del Plan de Once Años.

Por otro lado, las políticas de desconcentración administrativa, desarrolladas entre 1978 y 1982, se propusieron:

Acelerar de manera eficiente y eficaz el proceso de desarrollo educativo a cada estado de la república.

Solucionar los problemas y planear la educación en el lugar donde se dan, estableciendo la vinculación adecuada con las áreas centrales.

Aumentar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos destinados a la educación.

Propiciar una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa que se realiza en las entidades federativas. (Prawda, 1985, p. 202).

El proceso de desconcentración representó un cambio radical, no sólo en la administración, sino en la manera de concebir la prestación de los servicios educativos, pues ya se vislumbraba extenderla hasta que los gobiernos estatales se hicieran cargo de la operación de los servicios de educación básica (Prawda, 1985).

1. 2. 3. Incorporación de la planeación en la gestión gubernamental

Durante la década de los ochenta, el sistema educativo mexicano, como el de muchos otros países, se encontraba ante el reto de ampliar la cobertura de la educación en tanto que, en el ámbito internacional se hacía evidente la necesidad de transformar los sistemas educativos para responder a las exigencias de la población que requería de sus servicios. De acuerdo con Prawda (1985, p. 210):

[...] Si el pasado fue el tiempo de la expansión numérica, se acerca el tiempo del empeño ordenado y sistemático por elevar la calidad de la educación.

Otro desafío que fundamentaba la necesidad de transformación del sistema, particularmente, en aspectos curriculares, métodos, materiales y contenidos educativos, lo mismo que en la organización y el funcionamiento de la escuela, era producto de la investigación y la búsqueda de alternativas pedagógicas derivadas de los avances en la psicología cognitiva. Muestra de ello fueron los estudios de investigación sobre la eficacia escolar que se realizaron a raíz de la publicación del Informe Coleman (1966) y el Informe Plowden (1967) en los que se cuestionaba el papel de la escuela en los aprendizajes obtenidos por los alumnos. Asimismo, se desarrollaron investigaciones sociológicas que mostraban el carácter reproductor de la desigualdad social que ejercían los sistemas educativos latinoamericanos (Bourdieu y Passeron, 1979; Bernstein, 1971, 2000).

En este panorama, organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y de Planificación Económica y Social (ILPES) promovieron la creación de sistemas nacionales de planeación como un medio para impulsar el desarrollo de los países latinoamericanos. Como resultado de ello, en México se legisló sobre la planeación gubernamental (Ley de Planeación, 1983) y surgió el primer *Plan Nacional de Desarrollo* (1982-1988) como instrumento de coordinación y encauzamiento de la administración pública federal. En este marco, se elaboró también, el primer programa sectorial de educación, denominado: *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte*, cuya finalidad era promover el cambio en todos los niveles educativos del país, lo cual tendría impacto en los contenidos, en los métodos y sistemas de enseñanza, en los apoyos didácticos y culturales utilizados por los maestros y en la administración educativa de los centros escolares. Se partía de la premisa de mejorar la educación a partir de la formación integral de los maestros.

1. 2. 4. La modernización educativa

La década de los noventa inició con la *Conferencia Mundial Educación para Todos* (UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, 1990) que sirvió como marco para establecer políticas públicas encaminadas a transformar los sistemas educativos. La educación fue entonces concebida como uno de los pilares del desarrollo humano y, por ende, del de las sociedades y en la *Declaración de Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje* (Jomtien, 1990) emanada de dicha Conferencia, se otorgó una importancia fundamental a la universalización de la educación primaria, a la ampliación de la cobertura de la educación de los niños menores de seis años, lo mismo que a la educación secundaria. Sin embargo, el énfasis se dio al desafío que suponía satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de los integrantes de una sociedad. Este hecho por sí mismo produjo dos cambios sustantivos en la concepción de la escuela; por un lado, la integración de un tipo de educación que hoy conocemos como “educación básica” constituida por la educación preescolar, la primaria y la secundaria; y, por el otro, una nueva concepción de los contenidos educativos en los que se destacó la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y destrezas y la formación de actitudes y valores indispensables para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, en el entendido de que a la escuela básica se le atribuyó la función de lograr que todos los integrantes de la sociedad accedieran a estos aprendizajes cuya utilidad debía ser patente en la vida cotidiana. Asimismo, se consideraba necesario que los servicios de educación básica reunieran requisitos como: relevancia, calidad, equidad y eficiencia.

Los compromisos adquiridos por México como miembro de la UNESCO, fueron el punto de partida para la modernización de la educación básica que se esbozó en el *Programa de Modernización Educativa 1989-1994* y se delineó en el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB, Secretaría de Educación Pública, 1992).

Entre los planteamientos que se esbozaron respecto de la nueva centralidad de la escuela en el ANMEB se señala:

Este sistema [escolar] habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después, y por último, al conjunto de la federación. (Secretaría de Educación Pública, 1992 s/p.)

La concreción de la modernización de la educación básica se efectuó progresivamente a través de tres líneas fundamentales de estrategia que propugnaban el federalismo educativo y una nueva participación social en la educación, los cuales produjeron la reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, 1993) y la formulación de una nueva legislación en materia de educación: la Ley General de Educación (1993) que derogó la Ley Federal de Educación de 1973.

La modernización educativa se constituyó, así, en un hito en el desarrollo del sistema educativo mexicano cuya influencia en las políticas públicas no ha cesado de sentirse, particularmente porque los efectos del ANMEB continúan hasta la fecha y algunos compromisos establecidos en dicho documento están aun inconclusos; por ejemplo, en el Distrito Federal, la administración de los servicios de educación inicial, básica y normal continúan a cargo de la Secretaría de Educación Pública, debido a que esta no ha establecido acuerdos con la organización sindical para transferir la operación de las escuelas al gobierno del Distrito Federal, tal y como señala el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, que a la letra dice:

Cuarto.- El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena- y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica incluyendo la Indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Educación, 2011, p. 30)

1. 2. 5. La gestión de la calidad

De manera simultánea a la realización de la *Conferencia Mundial Educación para Todos*, comenzó a estudiarse la posibilidad de incorporar al sistema educativo, concretamente a la escuela, modelos de gestión de la calidad, originados en el ámbito del desarrollo organizacional, en particular, dentro del contexto empresarial, en el que el tratamiento de

los vínculos entre educación y calidad había sido destacado por académicos que propusieron alternativas para la modernización de los modelos gerenciales. Las propuestas formuladas pusieron de relieve diversas estrategias vinculadas al concepto de calidad total en el que destacaban la necesidad de entender el mejoramiento de la calidad de los procesos productivos como una tarea de contenido educativo.

Los planteamientos de las nuevas formas de gerencia de los sistemas productivos tuvieron importantes implicaciones en la manera de pensar y proporcionar los servicios públicos. A la luz de los planteamientos de calidad total se desarrollaron diversas iniciativas para transformar la acción gubernamental. Sin embargo, en determinados sectores del servicio público, como el campo educativo, persistía un vacío sobre las implicaciones de los nuevos modelos gerenciales y, en particular, de los conceptos relacionados con la calidad total.

En distintos foros se había identificado la necesidad de mejorar la calidad de la educación. Especialistas de diversos países, entre ellos, Juan Carlos Tedesco y Carlos Muñoz-Izquierdo analizaban el concepto de calidad y le atribuían ciertos rasgos, tales como la pertinencia, la relevancia, la eficacia, la eficiencia, la equidad, por señalar algunos, que intentaban determinar las características que debía manifestar un servicio o un sistema educativo de calidad.

En el marco del *Programa Regional de Desarrollo Educativo 1990-1995*, la Organización de Estados Americanos (OEA), en su Proyecto Multinacional de Educación Media y Superior (PROMESUP), publicó en 1992 una investigación realizada por la Dra. Sylvia Schmelkes: "Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas", en la que establecía nexos significativos entre el concepto de calidad total y diversos aspectos de la gestión de los procesos educativos en el contexto escolar, entre los que destacaba el enfoque en la solución de problemas específicos, la participación comunitaria y el trabajo en equipo, la estructuración de los servicios en torno a las necesidades, intereses y demandas de los beneficiarios, el desarrollo del liderazgo y el sostenimiento de los esfuerzos de mejoramiento continuo de los procesos y resultados de aprendizaje.

Por su parte, en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, la Secretaría de Educación Pública señalaba la necesidad de que la escuela tuviera mayores márgenes de autonomía, dado que en aquellos momentos se consideraba que esta se constituía en el último eslabón de una cadena de órdenes, por lo que había que modificar esa situación

para estar en posibilidad de devolver la autoridad a la escuela y, con ello, la responsabilidad por los resultados obtenidos en el aprendizaje de sus alumnos.

La autonomía escolar se consideró indispensable como medio para mejorar la calidad de la educación. Así, se formularon varias iniciativas tanto en el ámbito federal como en el estatal en el afán de promover la autonomía en un grupo reducido de escuelas, por medio de la elaboración del proyecto escolar o proyecto educativo escolar, como instrumento que conduciría a las escuelas fortalecer su capacidad para tomar decisiones sobre su organización y funcionamiento, uno de los siete ámbitos en los que se ha reconocido que la autonomía escolar puede concretarse (Marchesi, 2003).

Las experiencias desarrolladas durante la administración 1995-2000 permitieron proponer estrategias más ambiciosas y estructuradas, entre las que destacan, por un lado el Programa Escuelas de Calidad, que se instrumentó a partir de 2000 y continúa hasta el presente; y, por el otro, un fuerte impulso a la evaluación de la calidad educativa, realizada por el recientemente creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a través de la aplicación de la prueba EXCALE. Para el INEE (2003, p. 41):

La calidad educativa se entiende como aquella que implica las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad. Asimismo, un sistema educativo se considera de buena calidad, si cumple con los siguientes criterios:

- Establece un currículo adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad (relevancia).
- Logra que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela, permanezca y egrese en el tiempo previsto.
- Consigue que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y tengan sustento en valores individuales y sociales para una mejor convivencia.
- Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes y los administra de manera eficiente.
- Tiene en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, de las comunidades y escuelas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren para el logro de los objetivos educativos del mayor número de alumnos.

Incorporar una nueva gestión escolar, sin embargo, en mi opinión, ha encontrado una serie de obstáculos para su desarrollo efectivo en la escuela; entre los que se encuentran:

- La existencia de múltiples actividades que interrumpen el trabajo escolar, solicitadas por las autoridades responsables de la operación de los servicios.
- La falta de implicación real de directores y supervisores.
- El trabajo administrativo que distrae a los docentes de sus actividades sustantivas.
- El tiempo destinado al trabajo colegiado es insuficiente para la elaboración y el seguimiento de un plan o proyecto colectivo.
- La rotación de personal docente y directivo impide la consolidación de equipos.
- La falta de coordinación entre distintas dependencias del sector educativo genera una oferta dispersa y desordenada de programas, proyectos, servicios y recursos, dirigida al mejoramiento de la escuela, que requieren de documentación elaborada en la propia escuela para su funcionamiento.

De lo anterior se deriva que incrementar la capacidad de gestión y de autonomía de la escuela para tomar decisiones en los ámbitos pedagógico y curricular, organizativo, de funcionamiento, de participación social y comunitaria, supone, entre otras condiciones:

- Transformar la estructura administrativa vertical y jerárquica de las áreas a cargo de la operación de las escuelas para impulsar la gestión escolar.
- Proporcionar poder y confianza a los directivos y docentes.
- Aportar información a las escuelas que permita apoyar las decisiones escolares.
- Disponer de instancias especializadas y expertas de asesoría que sean cercanas y ofrezcan apoyo efectivo a las comunidades escolares.

En este contexto, es notorio el esfuerzo desplegado por la administración 2006-2012, del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, con Josefina Vázquez Mota y, después, Alonso Lujambio Irazábal como titulares de la Secretaría de Educación Pública, en lo que se refiere a las políticas y acciones para mejorar la calidad educativa. Por un lado, en el *Programa Sectorial de Educación 2006-2012*, publicado en noviembre de 2007, el Gobierno Federal plantea un conjunto de objetivos y acciones para transformar y fortalecer el sistema educativo nacional; y, por el otro, establece en 2008, una alianza con la organización sindical de los trabajadores del sector educativo, que parece ocupar el lugar del programa sectorial. El contenido de ambos documentos es congruente; sin embargo, parece soslayar los problemas relacionados con la escasa capacidad de los maestros y los centros escolares para mejorar la calidad de los servicios que prestan, debido a obstáculos como los ya descritos que impiden el desarrollo de la gestión escolar.

Como podrá verse en las siguientes páginas, el cúmulo de acciones dirigidas hacia los maestros y las escuelas en este periodo representa un descomunal esfuerzo que tiene repercusiones incuestionables en el uso y aprovechamiento del tiempo escolar por parte de los maestros y autoridades escolares que, sin duda, demeritan la atención a los alumnos. Esto ocurre porque, en múltiples casos, los responsables de la operación de dichas acciones deben realizar el seguimiento y elaborar los informes de avances que correspondan; para ello, solicitan a los maestros y directores que registren datos determinados en formularios o elaboren informes para entregar a la instancia responsable de la operación de los servicios educativos.

1. 3. La Alianza por la Calidad de la Educación

El 15 de mayo de 2008, Josefina Vázquez Mota, a la sazón, Secretaria de Educación Pública, en representación del Gobierno Federal; y Rafael Ochoa Guzmán, Secretario General Ejecutivo del SNTE, en representación de los maestros de México, suscribieron la *Alianza por la Calidad de la Educación*. El objetivo central de esta alianza (p. 1) era el de:

[...] propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional.

En este documento, se establecieron compromisos explícitos cuya finalidad era:

[...] articular una estrategia clara e incluyente para hacer de la educación una Política de Estado, capaz de transformar y poner al día el sistema educativo. (p. 2)

Los compromisos que se establecieron en la Alianza, se relacionaban con los siguientes ejes:

- Modernización de los centros escolares
 1. Infraestructura y equipamiento
 2. Tecnologías de la información y la comunicación
 3. Gestión y participación social
- Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas
 4. Ingreso y promoción
 5. Profesionalización
 6. Incentivos y estímulos

- Bienestar y desarrollo integral de los alumnos
 7. Salud, alimentación y nutrición
 8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno
- Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo
 9. Reforma curricular (orientada al desarrollo de competencias y habilidades)
- Evaluar para mejorar
 10. Evaluación (Sistema nacional de evaluación)

Los acuerdos para cumplir los compromisos establecidos se describieron en dicho documento, junto con sus consecuencias y la distribución de acciones en el tiempo. En general, los acuerdos se refieren a acciones en cada uno de los 10 compromisos, y la distribución de acciones en el tiempo describe *grosso modo*, las metas a alcanzar.

1. 3. 1. Consecuencias de la Alianza en la calidad de la educación

La Alianza por la Calidad de la Educación implicó la colaboración de la autoridad educativa y la organización sindical para revisar sus acciones y establecer las medidas que llevaran a lograr su propósito. Por primera ocasión, la instancia sindical era sumada con la función pública como actor protagónico en la toma de decisiones y acuerdos sobre política educativa de manera expresa y efectiva, que no sólo involucraba los intereses y derechos del gremio magisterial y educativo, sino que se extendía a la escuela, el curriculum, la gestión y participación social y otros elementos contextuales relacionados con los alumnos y padres de familia.

En mi opinión, el involucramiento de la organización sindical en la Alianza no es comparable con el que se presentó en la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de 1992. Pues en ese documento, no se planteaban compromisos de revisión y toma de decisiones conjunta entre la autoridad educativa federal y el SNTE; en cambio, la Alianza se estableció entre ambas partes, aunque se enunció la convocatoria a otros actores: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, (p. 1).

Algunos sectores de nuestra sociedad e incluso organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) valoraron positivamente la conjunción de esfuerzos que representaba la Alianza por la Calidad de la Educación; sin embargo, los maestros y otros trabajadores de la educación, en una porción indeterminada, no compartieron dicha valoración, puesto que no se sentían participantes protagónicos, sino meros instrumentos de la Alianza e, incluso, hubo quienes expresaron que sus intereses se verían afectados directamente de manera negativa, en particular, los relativos al ingreso, promoción, profesionalización, estímulos y reconocimientos, dado que los compromisos y acuerdos suscritos en este eje incidían en los procedimientos de ingreso a la docencia y su promoción escalafonaria; también, anticipaban que su promoción horizontal se vería comprometida por la reforma de los lineamientos del Programa Nacional de Carrera Magisterial.

Cabe señalar que algunos sectores de maestros de educación básica no recibieron la iniciativa con disposición a participar en el cambio; al contrario, en entidades federativas como Michoacán y Oaxaca, por citar algunas, los docentes expresaron su enérgico rechazo a tal Alianza, dado que estaba encabezada por la organización sindical -de la que grupos importantes de maestros disienten- en concurrencia con la autoridad educativa; a pesar de que el programa del sector educativo había sido publicado en 2007 y consideraba en sus objetivos y estrategias la gran mayoría de los compromisos suscritos entre ambas partes. Así, en los hechos, fue necesario que la Secretaría de Educación Pública mantuviera en las escuelas de educación básica de Michoacán y Oaxaca la distribución de materiales educativos producidos en apoyo al Plan de estudios de 1993, por la negativa de los maestros de aplicar el Plan de estudios 2009 para la educación primaria.

En el *Anexo 1* se presenta un fragmento del Informe de avances al 15 de mayo de 2011 de la Alianza por la Calidad de la Educación que presenta, de manera general, el conjunto de acciones realizadas en la administración del Gobierno Federal, relativas al cumplimiento de los compromisos y acuerdos establecidos con el SNTE. Esto con el objeto de mostrar evidencias de la cantidad de información que se ha generado a partir de las acciones realizadas, en las cuales han estado implicados los maestros y directores de las escuelas, quienes han sido convocados a reuniones, acciones de capacitación e invitados

a participar en proyectos sobre los que deben informar a la autoridad, como se señaló en párrafos anteriores, que restan tiempo de atención a los alumnos.

1. 3. 2. La articulación de la educación básica

La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que suponía la revisión, actualización y articulación de los programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria, fue anunciada en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, lo cual pareció surtir efectos contraproducentes en su desarrollo; pues, de acuerdo con diversas fuentes como, notas de prensa escrita y electrónica que fueron consultadas, algunos maestros, autoridades escolares e, incluso, expertos en educación que colaboran en el Observatorio Ciudadano de la Educación³, consideraron que se trataba de una maniobra política entre la autoridad y la representación sindical, relacionada con intereses ajenos a los anunciados. Esta situación se agudizó cuando, el 19 de agosto de 2011, a tan sólo dos días de dar inicio el ciclo escolar 2011-2012, la Secretaría de Educación Pública publicó el *Acuerdo Núm. 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*.

La publicación del Acuerdo Núm. 52 y el Plan de estudio 2011 para la educación básica tomó por sorpresa a maestros, autoridades escolares y educativas de las entidades federativas, lo mismo que a otros actores involucrados en la educación básica de diferentes maneras, por ejemplo: la industria editorial que edita libros de texto para la educación secundaria, autores de libros de texto para educación secundaria, investigadores educativos, comités interinstitucionales de evaluación, entre otros muchos que, aun cuando habían participado en diferentes procesos de revisión, consulta y análisis de versiones preliminares de los programas de estudio de preescolar y de las asignaturas de educación primaria y secundaria, no anticiparon la decisión de la autoridad educativa federal, de emitir una norma curricular nueva, que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, cuando la mayoría de las escuelas disponía ya de los libros de texto gratuito de los tres niveles de la educación básica y los maestros de educación primaria habían participado en diferentes acciones de capacitación para aplicar el Plan de estudio 2009 para ese nivel educativo, se había generalizado la aplicación de los programas de estudio de 1º, 2º, 5º y 6º, y se encontraba

³ Documentación disponible en: <http://www.observatorio.org/bienvenida.html>

a punto de comenzar la generalización de 3º y 4º, de acuerdo con las acciones previstas y anunciadas por la Subsecretaría de Educación Básica en el portal electrónico de la Reforma Integral de la Educación Básica.

Si bien, se reconoce la necesidad de avanzar en el diseño curricular para articular la educación básica, es preciso analizar las consecuencias de la decisión tomada por la autoridad educativa federal, de publicar una nueva norma curricular previo al comienzo del ciclo escolar 2011.

Por un lado, con el propósito de conocer la opinión de docentes y autoridades escolares, se visitaron dos jardines de niños y dos escuelas primarias⁴ para preguntar a 4 maestros y 6 maestras si estaban al tanto de la publicación del Acuerdo Núm. 592 y, en su caso, qué reacciones había en su escuela. Las personas entrevistadas coincidieron en expresar que se generó un desconcierto de dimensiones gigantescas en las escuelas de educación básica cuyo personal se enteró de la noticia, lo mismo que entre las autoridades educativas responsables de la operación del servicio. Las primeras semanas del ciclo escolar 2011-2012 transcurrieron en medio de la zozobra ante el imperativo de aplicar un nuevo plan de estudio cuando no se disponía de apoyos materiales actualizados ni, mucho menos, se conocía el contenido de los programas de estudio, que estaban a disposición pública en versión electrónica en el portal electrónico de la Secretaría de Educación Pública. De acuerdo con los profesores entrevistados, la comunicación entre las áreas operativas, los sectores y zonas escolares y los centros educativos estaba saturada de indicaciones contradictorias entre autoridades, dudas y preguntas surgidas de los maestros y directores y la desorganización en las actividades educativas realizadas con los alumnos. Este contexto persistió durante el primer mes y fue forzoso que la autoridad educativa federal informara a las autoridades educativas locales de la necesidad de postergar la aplicación del Plan de estudio 2011, en tanto se realizaban las acciones de difusión y orientación requeridas para que los maestros y directores escolares tuvieran oportunidad de familiarizarse con las modificaciones realizadas a los documentos curriculares.

⁴ Jardines de niños: 09DJN0486Q “Narciso Mendoza” y 09DJN0099Y “Walt Disney”. Escuelas primarias: 09DPR1955P “Pedagogía” y 09DPR1955P “República de Checoslovaquia”.

En el segundo mes del ciclo escolar, maestras de educación preescolar del Distrito Federal⁵ informaron que de la jefatura de sector recibieron la noticia de que la Guía para la educadora, incluida en el Plan de estudio 2011 para ese nivel educativo, contenía contradicciones e imprecisiones y que se sometería a revisión antes de su impresión y distribución, lo cual provocó incertidumbre entre el personal de los jardines de niños de la zona, respecto de la validez y confiabilidad del cambio curricular anunciado.

En enero de 2011, de acuerdo con diversos informantes de los tres niveles de la educación básica⁶, comenzaron a desarrollarse las acciones de asesoría sobre el nuevo plan de estudio, a cargo del personal de asesoría técnico-pedagógica, con grupos de directores y maestros. En las sesiones de exploración y asesoría, según relata una directora de jardín de niños público y dos educadoras de un plantel privado⁷, se presentaron confusiones entre los concurrentes debido a que, aun cuando la estructura curricular era semejante en muchos sentidos, mostraba elementos nuevos que no contenían explicación clara sobre su función curricular ni en la docencia. Por ejemplo, la inclusión de los Estándares curriculares para Español, Matemáticas y Ciencias, insertados cada tres grados y la división en cuatro periodos escolares no son explicados en los documentos curriculares, sino en las guías para el maestro, lo que provoca confusión entre los maestros cuando no se refieren al apartado correspondiente de la guía, donde se expone su finalidad y utilidad en las tareas de planeación, desarrollo y evaluación de la intervención educativa. Aun más, las maestras de educación preescolar entrevistadas, no podían comprender de dónde procedía la decisión de modificar el orden de aparición de los campos formativos en el Plan de estudio 2011 de ese nivel educativo e inferían que se debía a su relevancia en el currículo, cuando este orden se deriva del mapa curricular para la educación básica (Guía de la educadora, p. 116), en el que se muestra la articulación de los tres niveles educativos en los campos de formación definidos para el diseño del curriculum. Cabe señalar que en el momento de realizar las acciones de difusión, los maestros no disponían de un ejemplar impreso del Plan de estudio 2011 y del grado o del programa de estudio que les correspondiera.

⁵ La directora y la supervisora del Jardín de niños 09DJN0610Z "Chimalcoyotl".

⁶ Se acudió a las mismas escuelas de preescolar y primaria ya citadas; se consultó a la directora y la supervisora del preescolar "Chimalcoyotl" y se visitaron dos escuelas secundarias generales: 09DES0101F "Ludwig Van Beethoven" (turno vespertino) y 09DES01500 "Ángel Salas Bonilla".

⁷ Jardines de niños: 09DJN0815S "Luis Emilio Suárez" y 09PJN3858P Buckingham.

Con el propósito de conocer la magnitud de los cambios y comprender las probables razones que podrían haber influido en su repentina publicación, se revisaron y compararon los documentos curriculares de educación preescolar (2004 y 2011), educación primaria (2009, 2010 y 2011), y educación secundaria (2006 y 2011). A continuación se describen las modificaciones identificadas.

a) Educación preescolar

- Se mantiene la fundamentación y estructura curricular.
- Se precisa la definición de “Competencia”.
- Se sustituye el título “Principios pedagógicos” por “Bases para el trabajo en preescolar”.
- Se modifica el orden de aparición de los campos formativos, para corresponder con el orden en que se describen en el mapa curricular para la educación básica.
- Se disminuye la cantidad de competencias y se precisa la descripción de algunas de ellas.
- Se modifican completamente las competencias del aspecto Mundo natural, del campo formativo Exploración y conocimiento del mundo.
- Se sustituye el título “Se favorecen y manifiestan cuando...” por “Aprendizajes esperados”.
- Notoriamente, no se advierten cambios en la descripción de los ahora denominados “Aprendizajes esperados”, aun cuando algunos de ellos no expresan con claridad algún conocimiento, habilidad, actitud o destreza que sea necesaria para desarrollar una competencia dada.
- Se sustituye el nombre “Situaciones didácticas” por “Situaciones de aprendizaje”.
- Se incluye el documento: *Guía para la educadora*, que contiene información adicional, describe el enfoque de la educación básica, proporciona orientaciones generales y particulares sobre diversos aspectos de la práctica educativa, entre otros contenidos.

b) Educación primaria

- Se mantiene la fundamentación curricular.
- Se uniforma la estructura curricular de los programas de estudio de asignatura. Por ejemplo, en Educación Física los contenidos de aprendizaje estaban agrupados en: conceptuales, procedimentales y actitudinales, que fueron eliminados y

reelaborados. En Formación Cívica y Ética se eliminó la fallida vinculación transversal con otras asignaturas y se denominó “ámbitos” a los contextos de trabajo que se presentan como Aula, Transversal, Ambiente escolar y Vida cotidiana del alumnado. En esta asignatura, cabe señalar, persiste una organización curricular múltiple (Ejes formativos, Competencias cívicas y éticas, Ámbitos, Bloques temáticos, Aprendizajes esperados, contenidos), que dificulta su comprensión y, por ende, su desarrollo en la práctica cotidiana.

- Se uniforma la estructura curricular de Español con educación secundaria.
- Se precisan contenidos de aprendizaje de todas las asignaturas y se modifica su cantidad, con tendencia a disminuir.
- Se redistribuyen algunos contenidos de aprendizaje de Español, Matemáticas y Ciencias Naturales entre diferentes grados. Por ejemplo, un proyecto didáctico de Español, que aparecía en 4º ahora está en 3º; el eje de manejo de información de Matemáticas, desaparece de los dos primeros grados y sus contenidos se distribuyen entre los grados subsecuentes con énfasis en 5º y 6º, por señalar algunos.
- Se sustituyen algunos contenidos de aprendizaje en asignaturas como: Educación Física, Formación Cívica y Ética, y Educación Artística.
- Se incluye el documento: *Guía para el maestro*, que es semejante a la descrita para educación preescolar, con las especificaciones propias de cada grado.

c) Educación secundaria

- Se mantiene la fundamentación y la estructura curricular.
- Se precisan contenidos de aprendizaje de todas las asignaturas y se modifica su cantidad, con tendencia a disminuir.
- Se sustituyen contenidos de aprendizaje en las asignaturas para ajustar su articulación con educación primaria y su progresión entre grados de la educación secundaria.
- Se incluye el documento: *Guía para el maestro*, que es semejante a la descrita para los niveles educativos previos, con las especificaciones propias de cada asignatura.

En conclusión, los cambios que se presentan en los documentos curriculares analizados son, en efecto, de forma y precisión; la inclusión de elementos se debe a la articulación

curricular y a la necesidad de uniformar criterios pedagógicos y estructurales en un currículum único que agrupa a los tres niveles de la educación básica. En particular, cabe destacar que la inclusión de los Estándares curriculares para Español, Matemáticas y Ciencias, más que clarificar y enriquecer la comprensión y toma de decisiones de intervención educativa, puede constituirse en un elemento distractor, debido a que, en la práctica, se usan, fundamentalmente, con dos propósitos: por un lado, coadyuvar a la organización de los aprendizajes por grado de complejidad y, por el otro, para describir los contenidos que evalúan pruebas estandarizadas internacionales, como la de PISA, lo cual, seguramente, se usará, también, para diseñar la prueba ENLACE. El documento curricular explica que estos estándares sirven, además, para fines de rendición de cuentas a la sociedad, lo cual, en opinión de la autora de este trabajo, resulta un recurso retórico más que una realidad, dado que se trata de aspectos técnicos pertenecientes al campo de la pedagogía, que no son del dominio de la población general.

1. 3. 3. Evaluación universal al magisterio

La *Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica* fue solicitada por Elba Esther Gordillo Morales al Presidente Felipe Calderón Hinojosa el 15 de mayo de 2011, durante la ceremonia del día del maestro y cuyo Acuerdo fue signado el 31 de mayo de 2011, por la presidenta del C. E. N. del SNTE y Alonso Lujambio Irazábal, Secretario de Educación Pública, expresa en su justificación que:

Durante las últimas dos décadas, los docentes frente a grupo, directivos y docentes en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico se han evaluado voluntariamente a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial y de los Exámenes Nacionales de Actualización de los Maestros en Servicio, entre otros; sin embargo, el Sistema Educativo Nacional no cuenta con un esquema universal e integral que permita obtener diagnósticos de sus competencias profesionales y de su desempeño.

Durante años la opciones de desarrollo profesional de los maestros se han encontrado dispersas en múltiples instituciones y prestadores de servicios de asesoría educativa, y los docentes han señalado que los cursos que se ofrecen no siempre responden a sus requerimientos, lo que hace evidente que la formación continua de los maestros debe ser más coherente y pertinente para atender sus necesidades. Para llegar a ese objetivo se requiere no sólo evaluar a los docentes frente a grupo, directivos y docentes en funciones

de Apoyo Técnico Pedagógico, sin también articular el acompañamiento de un apoyo profesional adecuado para mejorar la calidad de la educación. (Secretaría de Educación Pública, 2011, pp. 1-2)

El documento citado plantea la obligatoriedad del personal que realiza las funciones descritas de participar en la evaluación universal, y explica que sus resultados se tomarán en cuenta para quienes participan en el Programa Nacional de Carrera Magisterial y en el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, conforme sus respectivos lineamientos.

Los aspectos a evaluar y los valores asignados a cada uno son los siguientes:

I. Aprovechamiento Escolar (AE), con base en los resultado de la prueba ENLACE o de los instrumentos estandarizados y estrategias que correspondan. Valor de 50 puntos de un total de 100.

II. Competencias Profesionales (CP), con un valor de 50 puntos de 100, que incluye:

a) Preparación Profesional (PP), mediante la aplicación de exámenes estandarizados cada tres años por nivel educativo, para detectar el nivel de dominio de los contenidos programáticos y la metodología utilizada para su enseñanza. Valor de hasta 5 de 50 puntos.

b) Desempeño Profesional (DP), basado en estándares o instrumentos y estrategias que emita la Secretaría de Educación Pública. Valor hasta de 25 de los 50 puntos.

c) Formación Continua (FC), mediante la participación en “trayectos formativos focalizados”⁸ de acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación del aprovechamiento escolar, de la preparación y del desempeño profesionales. Valor hasta de 20 de los 50 puntos.

Este Acuerdo constituyó la base sobre la cual se reformaron los *Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial*, que comenzaron su aplicación durante el ciclo escolar 2011-2012.

⁸ El trayecto formativo se define, hasta antes de la primera evaluación universal que se aplicará, como una propuesta elaborada colectivamente, que se basa en un modelo de formación continua de directivos y docentes y está centrado en la atención a necesidades detectadas, con la escuela como centro y el aprendizaje como razón de ser. Sin embargo, la evaluación universal incidirá en las decisiones que orientan su diseño, puesto que se trata, en todo caso, de aportar información a los maestros sobre sus niveles de dominio y, con base en ellos, probablemente deba definirse dicho trayecto formativo; sin embargo, se desconoce el procedimiento que resultará de la evaluación universal.

Como puede observarse, los medios de evaluación del desempeño docente se han diversificado, lo mismo que los programas que otorgan estímulos a los docentes, directivos y docentes en funciones de asesoría técnico-pedagógica. Sin embargo, la universalidad de la evaluación no se refleja en la posibilidad de participar en uno o en ambos programas; por ejemplo, en la Convocatoria para la Asignación de Estímulos Individuales de los ciclos escolares 2009-2010 y 2010-2011, se señala que podrán registrarse:

- Sólo los docentes frente a grupo y directivos en escuelas públicas de educación preescolar o especial, que hayan presentado la Evaluación del Factor de Preparación Profesional de Carrera Magisterial en 2008, 2009 ó 2010 y aquellos que presenten dicha evaluación en 2011.
- Docentes frente a grupo de 3° a 6° grado de primarias públicas cuyos alumnos hayan presentado ENLACE 2010 y/o que presenten la evaluación nacional, en función del logro académico, que para tal efecto se establezca en 2011.
- Docentes frente a grupos de español, matemáticas o historia, según sea el caso, de 1° a 3er grado de secundarias públicas, cuyos alumnos hayan presentado ENLACE 2010 y/o que presenten la evaluación nacional en función del logro académico, que para tal efecto se establezca en 2011.⁹

En estas bases, los maestros de educación primaria a cargo de 1° y 2° grados, no están considerados, lo cual se debe, en parte, a que aún no se aplica la prueba ENLACE a los alumnos de estos grados; sin embargo, no se considera a quienes hayan presentado la evaluación del factor Preparación Profesional, del Programa Nacional de Carrera Magisterial, ni tampoco a quienes no participan en dicho programa.

Los maestros de educación secundaria que imparten asignaturas distintas a Español, Matemáticas e Historia, de acuerdo con las bases descritas, no están considerados para participar en la asignación de estímulos individuales. Debido a que en cada aplicación de la prueba ENLACE se mantiene la evaluación de Español y Matemáticas y se incluye una del resto de las asignaturas (Ciencias, Historia, Geografía de México y el mundo, Formación Cívica y Ética), la inclusión de los profesores de secundaria que imparten otras asignaturas dependerá de la que se evalúe en el ciclo escolar 2011-2012. Tampoco pueden aspirar a un estímulo individual quienes no están incorporados a Carrera

⁹ Fuente: <http://estimulosalianza.sep.gob.mx/?p=convocatoria2011>, consultada en enero de 2012.

Magisterial. Igualmente, están excluidos los docentes y directivos de educación preescolar y especial que no participan en el Programa Nacional de Carrera Magisterial.

Finalmente, el Acuerdo designa como responsable del diseño de la evaluación al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que, hasta el momento ha mostrado un nivel de excelencia en el diseño y aplicación de la prueba EXCALE y de la prueba PISA, en su capítulo mexicano; no obstante, el esfuerzo que será necesario emprender y los recursos presupuestales que representará la evaluación universal serán extraordinarios y, en todo caso, habrá que valorarlos en función de su contribución a la mejora de la calidad de la educación básica de las escuelas públicas de nuestro país.

Como hemos visto en el presente capítulo, los esfuerzos gubernamentales durante la última década, se han volcado hacia la calidad de la educación mediante el desarrollo de diversas estrategias; no obstante, aun no se manifiestan logros perceptibles y, sobre todo, sostenidos en los resultados educativos. También, es notorio que prácticamente la generalidad de acciones emprendidas se ha dirigido a la escuela y a los maestros; y no se han considerado otros ámbitos de atención que resultan de la mayor importancia para coadyuvar a obtener la calidad esperada en los servicios de educación básica; en los siguientes párrafos se describen los que se juzgan como indispensables:

Un ámbito de gran influencia en la tarea de las escuelas se sitúa entre la autoridad educativa y cada centro escolar, y se trata de las figuras intermedias que tienen asignadas funciones de supervisión, asesoría, administración, comunicación y control, a saber: jefes de sector, jefes de enseñanza, supervisores escolares y, en su caso, personal en funciones de asesoría técnico-pedagógica.

- Personal de supervisión: Existe toda una cultura que se ha desarrollado en torno de su existencia, funciones y actividades cotidianas que, no siempre, contribuye a apoyar la tarea escolar. En muchos casos, este personal es percibido como “el jefe del director de la escuela” y se ha soslayado que la escuela es la unidad de organización del sistema educativo que posee una estructura jerárquica específica encabezada por la dirección y en cuyo organigrama no aparecen autoridades superiores al director de la escuela. Eso significa que la supervisión escolar no funge como autoridad escolar, sino como una especie de intermediario entre la escuela y la administración gubernamental, cuyas funciones deberían asegurar la organización y funcionamiento eficaz de la escuela. En cambio, existe una gran

cantidad de prácticas en este grupo de personal que entorpecen la función directiva.

Por ejemplo, es común encontrar que en una zona escolar, se distribuyan tareas administrativas que corresponden a la supervisión, entre los directores de escuela o se establezcan comisiones rotativas para cumplir con una tarea determinada, tal como asignar mensualmente a los trabajadores los “estímulos y recompensas al personal de apoyo y asistencia a la educación”, que conlleva el relleno del formato que corresponda, la recopilación de documentación del trabajador que se postula para recibir el estímulo y su entrega al sector escolar . También, es común que los directores escolares deban aportar cuotas económicas periódicas a la supervisión escolar para sufragar gastos de oficina y pasajes de la zona de supervisión (papelería, fotocopiado, envío de un asistente de servicios con documentación a la jefatura de sector, coordinación o dirección operativa, entre otros).

- Personal de asesoría a maestros y escuelas: aun cuando se han desarrollado diversas acciones encaminadas al fortalecimiento de los cuerpos técnicos locales de cada nivel y servicio educativo que participa en la educación básica, esta parece ser una tarea interminable debido a que, por un lado, estas funciones son asignadas por comisión; es decir, no existe la categoría presupuestal correspondiente para el otorgamiento de plaza de asesor técnico-pedagógico, aunque se reconoce la necesidad de su existencia. Por otro lado, esta situación contribuye a la asignación de docentes al desempeño de dicha función y no se considera la posibilidad de enriquecer el apoyo pedagógico multi y transdisciplinario, con la intervención de profesionales como: psicólogos educativos, médicos escolares, pedagogos, especialistas en las disciplinas que estudian las diversas asignaturas, de acuerdo con cada nivel educativo, tales como: matemáticas, español, ciencias naturales, geografía, historia, educación artística, entre otros. La participación de profesionales de otras áreas es, indudablemente, un aporte que no se ha admitido todavía en la estructura escolar en funciones de asesoría, excepto en educación secundaria para desempeñar funciones docentes.

Otro ámbito que permanece sin atención efectiva y que se ha dejado a criterio de la autoridad educativa local se refiere al conjunto de decisiones relacionadas con la administración de los servicios de educación básica, cuya influencia en la organización y funcionamiento de la escuela es fundamental e influye en la calidad de los resultados educativos.

Por ejemplo: Es común encontrar que cada gobierno local incluye en su plan o programa de gobierno, medidas de intervención en la escuela básica que, sumadas a los programas y proyectos de carácter nacional operados por el Gobierno Federal, inciden en la escuela cotidianamente, de manera tal que una escuela puede participar simultáneamente en diversos programas, ya sea de manera voluntaria u obligada, lo cual impone una carga administrativa extraordinaria a la dirección de los centros educativos que, en muchas ocasiones, absorbe prácticamente el tiempo total de la jornada diaria y resta posibilidades al director de estar en contacto con la práctica docente y la atención a los alumnos.

Las solicitudes de información que llegan a la escuela periódicamente abarcan toda la variedad de programas y acciones federales, estatales y, en casos extremos, hasta municipales, dependiendo del origen de recursos presupuestarios, reglas de operación, prioridades gubernamentales, entre otras, porque cada instancia que coordina la operación de dichos programas o proyectos recurre a las escuelas para recabar información sobre las acciones que realizan con los alumnos y, en su caso, la comunidad, la cual sirve para elaborar informes de seguimiento y evaluación para, llegado el momento, difundirlas en informes gubernamentales.

Un ámbito más que permanece sin modificarse y que, seguramente, contribuiría a la calidad educativa es la dependencia de la Administración Pública Federal que encabeza al sector educativo: la Secretaría de Educación Pública.

La asignación de servidores públicos como titulares del despacho, subsecretarios, directores generales y directores generales adjuntos, coordinadores nacionales y, en ocasiones, directores de área, parece ser hasta cierto punto todavía facultad del Ejecutivo y de los servidores públicos que ocupan los cargos de mayor jerarquía.

Los procedimientos de ingreso al servicio público están regulados por el servicio profesional o civil de carrera en lo que concierne al personal de niveles inferiores en la

jerarquía de la Administración Pública Federal (subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, analistas, asistentes, etcétera).

No obstante lo anterior, la organización, la pertinencia, la relevancia, la eficiencia y la eficacia en el ingreso y el desempeño de las funciones que son atribución de las diversas unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, son áreas oscuras para la sociedad. Para disponer de información existe el área de acceso a la información pública gubernamental y se han instrumentado políticas de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía; sin embargo, no se conocen estudios de evaluación externa realizados a la Autoridad Educativa Federal en sus diversas dependencias y unidades administrativas o, al menos, no se difunden los resultados desfavorables en la misma medida que los resultados exitosos y las acciones prioritarias de la administración gubernamental en turno, de la forma en que se difunden los resultados obtenidos en evaluaciones externas del aprendizaje y aprovechamiento escolar.

Capítulo 2. Los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio en la política educativa mexicana: Etapas de desarrollo

Este capítulo está dedicado a describir los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio, en el contexto de la política educativa de nuestro país. Para ello, se hace una revisión general de algunos documentos clave en la determinación de las líneas de política educativa que han orientado el quehacer de este sector -en particular el de la educación básica- en el último cuarto de siglo, cuando se estableció ésta como un tipo particular de educación, destinado a la formación de las capacidades de los niños y jóvenes que cursan la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

El capítulo aborda los antecedentes más relevantes de la política educativa en esa época, que desembocaron en la puesta en marcha de estrategias de evaluación de la preparación profesional de los maestros de educación básica que se encuentran en servicio en las escuelas públicas. Se parte de referir los antecedentes de política educativa internacional que dieron marco y sustento a la configuración del subsistema de educación básica, en la década de los noventa, tales como: la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* y el *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje* (UNESCO, Jomtien, Tailandia, 1990).

A partir de los planteamientos de estos documentos, se describe el contenido de los programas sectoriales de educación, formulados por el gobierno federal desde la administración 1989-1994, del Presidente Carlos Salinas de Gortari y hasta la administración 2006-2012, del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Paralelamente, se describen los objetivos, metas, estrategias y acciones de los programas federales o nacionales de capacitación, actualización y superación profesional dirigidos a los profesores de educación básica en servicio de 1989 a 2011. Se describen las acciones que se desarrollaron en las diferentes administraciones para operar el diseño, aplicación, calificación y difusión de resultados de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio, las cuales se han agrupado en tres etapas, según su nivel de desarrollo y su significado en relación con las políticas de formación continua que se establecieron en las diferentes administraciones gubernamentales.

2. 1. El surgimiento de la educación básica

La década de 1990 comenzó con la culminación de una serie de acciones emprendidas por el Comité Interinstitucional establecido para organizar una Conferencia Mundial sobre Educación, que fue conformado por: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial, organismos internacionales que habían organizado un proceso de consulta en los diferentes países que llegó a su clímax con la realización de la *Conferencia Mundial Educación para Todos*, celebrada en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990.

El resultado del trabajo realizado por 1,500 participantes en la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, se plasmó en dos documentos que, desde entonces, han sido pilares para orientar la toma de decisiones, el establecimiento de objetivos, metas, estrategias y acciones gubernamentales y sociales para transformar y fortalecer los sistemas educativos de los países que los suscribieron, entre los que se encuentra México. La *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* y el *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje* constituyen un consenso internacional sobre una visión ampliada de la educación básica y establecen un conjunto de compromisos para garantizar que las necesidades básicas de aprendizaje de los miembros de las sociedades se satisfacen realmente, en el entendido de que la educación es uno de los derechos humanos que puede contribuir al progreso individual y social, y que es una de las condiciones fundamentales para lograr dicho progreso.

En la realización de la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, se analizaron los graves problemas que aun hoy están presentes en la mayoría de los países miembros de la UNESCO que, aunados a las deficiencias de los sistemas educativos para atender las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, obstaculizan las posibilidades de desarrollo humano, tanto de las personas individuales como de los diferentes grupos sociales que conforman a las sociedades contemporáneas. Así, a pesar de los avances científicos, tecnológicos y el desarrollo cultural que se ha alcanzado, persisten las dificultades para que todos los seres humanos puedan ejercer plenamente sus derechos. Sin embargo, en la Conferencia se reconoció que nunca antes la humanidad había estado en posibilidades de plantearse como meta hacer realidad el derecho pleno a la educación, al universalizar el acceso a la educación primaria; al

reducir, hasta eliminar, el analfabetismo de las personas adultas -en particular de las mujeres-, y al construir servicios que proporcionaran educación accesible y de calidad para lograr que todos los niños, jóvenes y adultos pudieran adquirir los conocimientos y desarrollar las capacidades esenciales que les permitieran desarrollarse autónomamente.

En este marco, surge el concepto de educación básica; pues hasta entonces, la educación preescolar y la primaria, al menos en nuestro país, pertenecían a un tipo de educación denominado “elemental”, en tanto que la educación secundaria se consideraba como “educación media”. Como resultado de la participación de nuestro país en la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, era posible trazar el rumbo que permitiera, paulatinamente, constituir un sistema de educación básica, que considerara a la educación primaria y la secundaria como un ciclo de 9 grados que todos los habitantes del país se vieran obligados a cursar con la intención de que, en ese periodo, adquirieran los conocimientos, desarrollaran las habilidades y destrezas y formaran los valores y actitudes que les permitieran aprender a lo largo de toda la vida.

Así, se empezó a construir un nuevo paradigma educativo, que comenzaba a dejar atrás una visión enciclopedista de la educación, concebida hasta antes de aquel momento, como la transmisión y acumulación de información a la que, por lo además, se le había percibido como estática. El proceso de mundialización o globalización que ya se encontraba en marcha y que significaba la intensificación de la interdependencia de los procesos económicos, políticos, culturales y sociales de todos los países, representaba ya evidencia de que no era posible continuar con una visión estrecha que reducía a la educación a la “transmisión de conocimiento”. Era imprescindible emprender un viraje descomunal para que la escuela se constituyera en la institución social destinada a la formación de ciudadanos capaces de contribuir a su desarrollo individual tanto como al de su sociedad y de enfrentar los graves problemas que aquejan a la humanidad.

En México, la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* y el *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, fueron interpretados y tuvieron sus primeros efectos, no en el programa del gobierno federal para el sector educativo, que había sido presentado meses antes de la realización de la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, sino en el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, de mayo de 1992, en el cual se expresan ya algunos elementos derivados de los compromisos adquiridos por México, tales como el de considerar a la

educación preescolar y a la secundaria como parte de la educación básica, el diseño curricular basado en contenidos de aprendizaje (conocimientos, habilidades, actitudes, destrezas y valores) y no en contenidos temáticos, como tradicionalmente se habían formulado los planes y programas de estudio o la necesidad de elevar la calidad de la educación, entre otros elementos.

A continuación se describen los planteamientos del *Programa de Modernización Educativa 1989-1994* y del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* que se constituyeron en la respuesta de nuestro país a los compromisos establecidos en los documentos de la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*.

2. 1. 1. El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994

En octubre de 1989 se presentó el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, documento que surge como resultado de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, impulsada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien sostenía: "...el destino de la patria depende del rumbo que tome la educación nacional." (Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. i). En dicha consulta participaron autoridades federales, estatales y municipales, maestros, padres de familia, profesionistas, intelectuales, empresarios, así como representantes de otros sectores de la sociedad; su participación consistió en aportar demandas, aspiraciones y recomendaciones que contribuyeran a mejorar la educación. Asimismo se conformaron comisiones de trabajo con especialistas de cada uno de los niveles y modalidades educativas.

La política de la modernización educativa se puso en marcha teniendo como punto de partida un diagnóstico de la situación que guardaba la educación en México, cuyos resultados fueron desalentadores; y ahora, correspondía al programa identificar claramente cuáles eran los desafíos de la educación, entre los que destacaban: "la centralización, la falta de participación social y de solidaridad, el rezago educativo, la dinámica demográfica y la falta de vinculación interna con el avance de los conocimientos y la tecnología, y con el sector productivo." (Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. v).

El Programa de Modernización Educativa buscaba elevar la calidad de la educación, para lo cual planteó la necesidad de revisar los contenidos, modificar los métodos de

enseñanza, privilegiar la formación de maestros, promover la articulación entre los diferentes niveles educativos y sobre todo, planteaba que la escuela no debería continuar separada de los avances de la ciencia y la tecnología.

La modernización educativa consideró grandes retos, todos ellos relacionados entre sí de manera indiscutible, ya que el rezago educativo tiene una estrecha relación con el reto demográfico, con los avances científicos y con el desarrollo económico; pero, definitivamente, no se podía plantear una política de modernización educativa sin considerar a sus principales protagonistas: los docentes, por lo que el programa dedicaba un capítulo a la formación de docentes de preescolar, primaria y secundaria, especial, física y normal, así como la actualización y nivelación de docentes, directivos y personal de apoyo en servicio.

En el campo de la formación de docentes y actualización, los resultados del diagnóstico dejaron claro que era necesario intervenir, puesto que la población docente había crecido aceleradamente y ya se contaba con 800 mil docentes en servicio, de los cuales únicamente la generación de las escuelas normales egresada en el año 1988 contaba con licenciatura; es decir, la gran mayoría de los docentes en servicio, que disponían de título profesional, eran egresados de normal básica. Se reconocía que la calidad de la educación depende en gran medida de la calidad de sus maestros; sin embargo, se observó que existían problemas relacionados con la diversidad de instituciones formadoras de docentes; es decir, no había una normatividad clara que regulara la formación inicial; asimismo, fue notoria la necesidad de ofrecer programas permanentes de actualización para los formadores de formadores, además de la falta de recursos financieros y de materiales de apoyo.

Otro problema que se identificó era que no se contaba con el personal docente y de investigación calificado para hacer frente a los retos de la modernización educativa. Era latente la necesidad de resolver problemas como la falta de profesores de educación física, por lo que habría que capacitar a los maestros de grupo; ocurría lo mismo con los maestros de educación artística; la educación especial tenía el mismo problema, la capacitación era urgente para tratar de subsanar estos vacíos.

Las opciones con las que se contaba no resolvían el problema y las zonas aisladas quedaban excluidas, por lo que la única alternativa eran los cursos de fin de semana o de

verano que, según el diagnóstico no eran de calidad, pues sus resultados dejaban mucho que desear.

La política de modernización sostenía que “...era indispensable contar con un sistema adecuado de formación de maestros, de actualización de sus conocimientos y de perfeccionamiento continuo de su capacidad educativa.” (Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 22)

Por todo lo anterior, se planteó transformar el subsistema de formación y actualización docente, se propuso revisar a fondo las estructuras académicas y administrativas, y modificarlas para optimizar su operación con el propósito de lograr mejores resultados e iniciar el camino hacia la modernización que demandaban los protagonistas de la educación. Se determinó que en las tareas de formación y actualización docente participarían las escuelas normales, los centros de actualización y mejoramiento profesional, la Universidad Pedagógica Nacional, los gobiernos estatales y las escuelas particulares formadoras de docentes.

En aras de regular las acciones de formación y actualización dirigidas a los docentes de preescolar, primaria y secundaria, se propuso la siguiente estructura:

Instancia	Facultades
Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal	Coordinación y consulta en lo relacionado con la formación y actualización docentes entre autoridades estatales, particulares y federales.
Dirección General correspondiente	Normar y evaluar las políticas propuestas por el Consejo Consultivo
Sistema de formación y actualización docentes, ubicado en cada entidad federativa	Este sistema estatal integraría todos los servicios federales de educación normal, capacitación y actualización del magisterio, así como las unidades de la UPN.

Fuente: Programa de Modernización Educativa 1989-1994.

Además, la modernización educativa demandaba que la formación de los profesionales de la educación respondiera a las necesidades sociales, regionales y locales; se necesitaba que el docente fuera un investigador capaz de vincular la teoría con la práctica, debía tener un sentido crítico de su realidad e intervenir para resolver los problemas de su comunidad; para ello era necesario descentralizar las acciones, mejorar la calidad de la

oferta, revisar su pertinencia e incorporar nuevos y diferentes cursos que atendieran a los problemas específicos.

Ante este panorama, el Programa planteó como objetivo: fortalecer los programas de formación y actualización de docentes; para ello, era urgente contar con una normatividad que coadyuvara a la operación de estos servicios en cada una de las entidades federativas, así como: “Modernizar académica y administrativamente las instituciones de educación normal, y actualizar su planta docente.” (Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 71).

Para alcanzar los objetivos se planteó como estrategia que la formación de docentes fuera concebida como “...un proceso permanente de educación continua, que inicie con la formación profesional y se prolongue con la actualización permanente y la superación académica dentro de un marco de renovación constante que impulse la reflexión y la creatividad en la práctica educativa.” (Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 71).

También, se promovió la participación de los docentes ubicados en comunidades indígenas en las acciones de formación y actualización; el uso de las tecnologías; se elaborarían más y mejores materiales didácticos; la creación de programas de estudios nacionales y estatales; en fin, se revolucionaría en este campo, con una gran diversidad de opciones para atender a todos los maestros del país independientemente de sus condiciones.

El Programa de Modernización Educativa se planteó grandes retos, todos encaminados a elevar la calidad de la educación; este documento fue la base de importantes cambios en el Sistema Educativo Nacional. En la formación y actualización docente fue el precursor del Sistema de formación continua que se desarrolló en años posteriores; y, como en todo proyecto, seguramente muchas de las estrategias se modificaron durante su operación.

2. 1. 2. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

En la última década del siglo XX el sistema educativo de nuestro país ingresó a una nueva etapa de su desarrollo, la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), el 18 de mayo de 1992, fue el acontecimiento detonador de un amplio proceso de reforma de la educación básica y de la formación y actualización

docente. Este acuerdo fue suscrito por el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El ANMEB surgió ante la pretendida modernización del país, la reforma del Estado y los cambios inevitables en el orden educativo, donde se hacía necesaria una nueva relación entre el Estado y la sociedad, escuela y comunidad, con compromisos específicos y responsabilidades compartidas. En este contexto, la educación se concibió como pilar del desarrollo integral del país. El propósito fundamental del Acuerdo fue:

Asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general eleve el nivel de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto. (Secretaría de Educación Pública, 1992, p. 4).

Este Acuerdo definió tres grandes líneas de política educativa con las cuales se coadyuvaría a transformar el Sistema Educativo Nacional:

1. La reorganización del sistema educativo.
2. Reformulación de los planes y programas de estudio.
3. La revaloración de la función social del maestro.

El cumplimiento de la reorganización del sistema educativo, la primera línea del ANMEB, se llevó a cabo mediante la transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales. La Secretaría de Educación Pública conservó la función normativa, acatando el Artículo 3º Constitucional que define como nacional a la educación básica y normal, y en busca de hacer realidad el federalismo en el sector educativo. Asimismo, con la intención de generar una nueva participación social en la educación, promovió la participación activa de los padres de familia y la comunidad en las actividades de la escuela, con la intención de suscitar un mayor compromiso e interés por la educación de los niños y adolescentes.

La segunda línea del ANMEB, la reformulación de los planes y programas de estudio, promovió modificar por completo los planes y programas de estudio de educación, preescolar, primaria y secundaria, al enfocarlos al estudio de lo básico, lo cual significaba la posibilidad de que cada mexicano, al terminar su educación primaria y secundaria hubiera consolidado los conocimientos, habilidades, hábitos y valores que le permitieran

estar en posibilidades de seguir aprendiendo a lo largo de su vida y de manejarse en el mundo con una actitud participativa, responsable y basada en principios éticos. El Acuerdo expresaba la necesidad de realizar:

[...] una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. La implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993 por diversas razones, como por ejemplo que prácticamente la totalidad de los libros de texto gratuito para el año lectivo 1992-1993 se hallaban impresos desde inicio del presente año. (Secretaría de Educación Pública, 1992, p. 12).

Particularmente en educación preescolar, según señalaba el Acuerdo, existían las condiciones para implantar una reforma casi completa ya que la elaboración del Programa de Educación Preescolar 1992 se encontraba muy avanzada; este programa, de acuerdo con el ANMEB, fue diseñado para lograr una mejor articulación con los ciclos subsecuentes, la idiosincrasia del niño mexicano, las necesidades nacionales, las particulares de cada región y la organización de los contenidos consideraba un avance gradual y sistemático en el conocimiento, así como la participación de los padres de familia y la comunidad en la educación.

En lo que respecta a educación primaria, la reformulación del plan de estudios implicó modificar el enfoque que prevaleció desde principios de los años setenta, en el cual la organización de los contenidos era por área en ciencias sociales y ciencias naturales, por lo que se propuso el estudio por asignaturas, con énfasis en la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades consideradas en el nuevo enfoque como necesarias para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

En educación secundaria, esta línea de estrategia significó que se reimplantara el programa por asignaturas en sustitución del programa por áreas y comenzó con el primer grado; se incrementó a cinco horas la enseñanza del español y las matemáticas en lugar de las tres horas asignadas en el plan de estudios vigente hasta antes de la firma del Acuerdo; asimismo, se restableció el estudio de la historia universal y de México, la geografía y el civismo.

Para la línea de revaloración social de la función docente prevista en el Acuerdo, se señalaba:

El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro. (Secretaría de Educación Pública, 1992, p. 14).

Dentro de las acciones que el ANMEB planteó para revalorar la función magisterial se encuentran:

- Formación docente,
- actualización, capacitación y superación del magisterio en servicio,
- salario profesional,
- vivienda y
- la carrera magisterial

En el campo de la formación docente el diagnóstico ya señalaba la necesidad de contar con lineamientos y una normatividad nacional que permitiera a cada entidad federativa operar y organizar la formación inicial de docentes, en consecuencia, el ANMEB determinó que:

[...] en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. (Secretaría de Educación Pública, 1992, p. 15).

Ahora bien, en relación con la actualización, capacitación y superación del magisterio en servicio, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, señaló:

Es preciso llevar a cabo un esfuerzo especial para motivar al maestro a lograr una actualización permanente y dotarlo de las condiciones adecuadas que requiere su importante actividad. (Secretaría de Educación Pública, 1992, p. 15).

Otra acción importante planteada en el ANMEB, fue el incremento salarial de los docentes al establecer el “salario profesional”; con este movimiento se alcanzó un aumento equivalente a tres salarios mínimos, por lo que la mayoría de los maestros percibiría un ingreso superior a 3.5 veces el salario mínimo general vigente del país.

Además, se promovieron nuevas formas de financiamiento para que los docentes pudieran acceder a un crédito para adquirir su vivienda y así contribuir a que los maestros tuvieran un mejor nivel de vida.

El ANMEB estableció un mecanismo de promoción horizontal para los docentes que se expresó en la Carrera Magisterial; al respecto, se afirmaba que:

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial. (Secretaría de Educación Pública, 1992, p. 16).

El ANMEB fue el instrumento jurídico que abrió las puertas a numerosas acciones y transformaciones en el Sistema Educativo Nacional, muchos proyectos lograron consolidarse y otros obligaron a abrir paso a iniciativas para responder a las nuevas necesidades de un sistema dinámico.

2. 1. 3. Los programas de actualización de los maestros derivados del ANMEB

La puesta en marcha de la reformulación de los planes, programas y materiales de estudio del ANMEB demandó una pronta capacitación a los docentes en servicio, en el conocimiento del nuevo enfoque educativo, por lo que, en ese año se elaboraron materiales de transición para apoyar la docencia y se realizó un período intensivo de actualización. A esta experiencia, muy acotada en tiempo y propósito se denominó *Programa Emergente de Actualización de los Maestros (PEAM)*, que:

[...] estuvo constituido por tres fases: una preparatoria, orientada a establecer en cada una de las entidades federativas las condiciones de organización y capacitación para realizar las etapas subsecuentes (se llevó a cabo del 29 de mayo al 19 de agosto de 1992); la segunda, denominada de actualización intensiva, pretendía asegurar que los profesores de preescolar, primaria y secundaria conocieran los materiales y programas de su nivel

educativo, a fin de desencadenar procesos de trabajo colegiado que favorecieran su actualización constante y enriquecieran su práctica cotidiana (efectuado del 20 al 27 de agosto de ese mismo año, en dos cursos: el primero para directores efectivos de escuelas completas y el segundo para maestros de escuelas unitarias e incompletas).

Finalmente, hubo una fase más de actualización permanente, que estaba planteada para que los maestros aprovecharan los distintos apoyos y materiales recibidos en la fase intensiva mediante el trabajo colegiado, en consejos técnicos y academias quincenales, calendarizadas del 1 de septiembre de 1992 al 30 de junio de 1993. (Trujillo, 2001, p. 2).

La operación del PEAM estuvo a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y 32 coordinaciones estatales, pues, como se determinó en el Acuerdo Nacional, se descentralizó el proceso.

En mayo de 1993, la Secretaría de Educación Pública anunció la transformación del PEAM en el *Programa de Actualización del Maestro* (PAM) como estrategia permanente y programa en construcción con las siguientes metas estratégicas:

- a) Dar a conocer los planes y programas de estudio que se aplicarían, a partir de septiembre 1993. Asimismo, se pretendía reforzar la instrumentación del Programa de Educación Preescolar 1992.
- b) Impulsar a los gobiernos de los estados para que organizaran el sistema estatal de actualización. Esto implicó consolidar la infraestructura física al reubicar las instalaciones de recepción de señal televisiva y generar estrategias para cubrir su ausencia; seleccionar y capacitar al personal de coordinación y preparar al personal de campo que dirigiera los cursos para establecer en cada entidad equipos técnicos que promovieran la actualización en las zonas escolares y, de ser posible, en las mismas escuelas.
- c) Reorganizar y fortalecer a los integrantes del equipo coordinador del programa, incluirlos en la estructura de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública, con el objetivo de integrar un *Plan Nacional de Actualización* a través de la promoción y producción de paquetes didácticos y materiales de actualización de alta calidad.

En este contexto de reformas y necesidad de fortalecer las acciones de formación y actualización docentes, el 15 de mayo de 1994 se firmó el *Convenio de Ejecución del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación*

Básica en Servicio (ProNAP). Este programa retomó y reconstruyó las experiencias del PEAM y PAM; para su operación se creó la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros (UNyDACT) instancia que dependería de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

El ProNAP se constituyó originalmente con los siguientes elementos:

- a) Programas de estudio
- b) Paquetes didácticos
- c) Centros de Maestros
- d) Mecanismos de Evaluación y Acreditación

En el componente “Mecanismos de Evaluación y Acreditación” se ubican los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio, materia de estudio de esta investigación.

2. 2. Primera etapa de 1997-2004

Para la caracterización de los exámenes nacionales, se ha determinado establecer tres etapas, atendiendo a las modificaciones que estos instrumentos de evaluación experimentaron a lo largo del tiempo, las cuales fueron provocadas por varios factores, entre ellos: el perfeccionamiento de los exámenes, la dinámica de demanda y oferta de exámenes y las decisiones de política educativa derivadas de los cambios de administración gubernamental, entre otros.

Así, en este apartado, se describe el proceso de elaboración de los exámenes, el procedimiento para su aplicación, calificación y difusión de resultados, en el periodo comprendido entre 1997, en que ocurrió la primera aplicación, hasta 2004, cuando concluyó una etapa de desarrollo de estos instrumentos de evaluación.

En principio, se describirá el marco de política educativa en el que se desarrolló el ProNAP, desde su creación, en 1994; al respecto, se abordan sus propósitos, componentes y acciones; en particular, se describe el componente “Mecanismos de Evaluación y Acreditación”, que fue expresado mediante la elaboración y aplicación de los *Exámenes Nacionales de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización*, cuya

denominación se originó a partir de su vinculación con los cursos señalados en la etapa que nos ocupa.

2. 2. 1. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

El *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* se formuló y ejecutó en el período del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, quien designó a Miguel Limón Rojas como titular de la Secretaría de Educación Pública.

En este programa se abordan los siguientes aspectos: educación básica, educación para adultos, educación media superior y educación superior. Se describen los objetivos, las metas, las estrategias y las acciones referentes a cada uno de los tipos de educación que se incluyen.

En el capítulo dedicado a Educación Básica se presentó el diagnóstico sobre la situación que prevalecía en el campo de la Formación, actualización y superación de maestros y directivos escolares y se señaló la necesidad de contar con "...un sistema eficiente y accesible de actualización y superación de los profesores en servicio". (Secretaría de Educación Pública, 1996, p. x).

En el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* se dedicó un apartado para señalar cómo el gobierno federal valora la labor del maestro en la sociedad, sus requerimientos y las estrategias a seguir para asegurar las condiciones de su perfeccionamiento profesional:

Los maestros son factor decisivo de la calidad de la educación. Como la investigación y la experiencia han demostrado una y otra vez, los propósitos educativos se cumplen si los profesores los practican en su trabajo diario y los recursos para la enseñanza son útiles sólo como instrumentos de trabajo en manos de los educadores. (Secretaría de Educación Pública, 1996, pp. 56-57).

En el mismo texto, se señala:

Entre los factores con mayor influencia en el desempeño de los educadores se encuentran una formación inicial sólida y congruente con las necesidades del trabajo, y un sistema que ofrezca oportunidades permanentes para la actualización y el perfeccionamiento

profesional de los maestros en servicio. En ambos aspectos, la situación en general no ha sido satisfactoria, por lo que su transformación en el futuro inmediato constituirá una de las más altas prioridades de la política educativa del gobierno federal y de los gobiernos estatales, los cuales poseen facultades concurrentes en este terreno. (Secretaría de Educación Pública, 1996, p. 57)

En el Programa de Desarrollo Educativo se señalaron dos tópicos fundamentales para la marcha de la Reforma de la Educación Básica iniciada en 1992: La transformación de la formación inicial de los maestros de los tres niveles que la conforman y la actualización de quienes ya están en servicio.

En relación con la actualización de los maestros en servicio, se confirmó la federalización de la formación permanente, pues no podría ser de otra manera si se pretendía atender de forma pertinente las necesidades formativas de los maestros, tan diversas como ellos mismos. El Programa de Desarrollo Educativo planteó la creación de un programa de actualización destinado a los tres niveles de la educación básica, cuya función inicial sería:

[...] facilitar el conocimiento de los contenidos y enfoques de los nuevos planes de estudio, así como promover la utilización de nuevos métodos, formas y recursos didácticos congruentes con los propósitos formativos del currículo. (Secretaría de Educación Pública, 1996, p. 61).

También se planteó ofrecer cursos al personal directivo y de supervisión, a quienes se entregarían paquetes didácticos para apoyar su proceso de actualización; asimismo, se señala que:

Se instalará, además un número mínimo de 500 *Centros de Maestros*, que dispondrán de espacio de trabajo, biblioteca, recursos audiovisuales y de informática y asesoría. (Secretaría de Educación Pública, 1996, p. 61).

Las acciones descritas dieron lugar a un modelo básico para la formación de maestros en servicio y el Programa de Desarrollo Educativo definió cuatro actividades distintas que contribuyen al desarrollo profesional de los maestros en servicio:

- *Actualización*: Es la formación de los profesores para enfrentar mejor los cambios curriculares y ponerse al día respecto a los avances de las ciencias de la educación.

- *Nivelación*: Es la formación que tiene como objetivo fundamental que los maestros que cursaron sus estudios profesionales antes de la entrada en vigor del plan 1984 puedan obtener su licenciatura en educación básica.
- *Capacitación*: Se refiere a la formación destinada a maestros que no cursaron estudios formales para la docencia y que actúan, sobre todo, en regiones apartadas y difíciles.
- *Superación profesional*: Es la formación destinada a quienes desean especializarse en campos diversos relativos al quehacer educativo y alcanzar mayores niveles profesionales.

Con esta base, se definieron y delimitaron claramente las tareas que correspondían a cada ámbito de formación docente, por lo cual las acciones que se dedicaran a la formación docente no debían invadir otros ámbitos distintos a los que se le habían determinado; de esta manera se sentaron las bases para regular la operación del *Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica*, que estaba orientado particularmente a que los profesores obtuvieran los aprendizajes que les permitieran comprender y aplicar, con mejores probabilidades de éxito, los cambios en materia de plan y programas de estudio.

2. 2. 2. El Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (ProNAP)

La experiencia y resultados del PEAM y PAM, programas pioneros en la tarea de actualización, dejaron claro que:

[...] un buen diseño de contenidos y materiales y una estrategia operativa bien armada eran insuficientes para impulsar un movimiento de los maestros hacia la actualización, mostró, asimismo, que el descuido educativo del pasado reciente había dejado a las escuelas en condiciones poco propicias para ser, en lo inmediato, el espacio idóneo para que sus profesores se actualizaran; hacía falta construir otro conjunto de elementos que ayudaran a modificar la pesada estructura escolar y la rutinaria vida profesional de gran parte de los maestros. (Martínez Olivé, 2000, p. 6)

Para atender las aspiraciones expresadas por Martínez Olivé, se requería atender de manera continua el desarrollo profesional de los maestros mediante un programa que

trascendiera las coyunturas provocadas por la reformulación de los materiales y contenidos educativos, y que, además, apuntara al mejoramiento de la enseñanza (Martínez Olivé, 2000).

Por lo anterior, el 15 de mayo de 1994, se fijaron los *Criterios para el Establecimiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio* (ProNAP). Posteriormente, el 17 de enero de 1995, la Secretaría de Educación Pública y la organización sindical firmaron el *Convenio de Ejecución y Seguimiento*, dicho documento marcó la etapa preparatoria del programa. Por Acuerdo Secretarial del 4 de junio de 1994 se estableció la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros (UNyDACT), que se hizo cargo del diseño y operación del ProNAP; en 1999, dicha instancia se reestructuró y recibió el nombre de Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGAyCMS); y, en el año 2005, se convirtió en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. El ProNAP estuvo adscrito desde su creación a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, la cual cambió su nombre por Subsecretaría de Educación Básica, al trasladarse la educación normal a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, en 2005.

El ProNAP se sustentó en el artículo 12 fracción VI de la Ley General de Educación que señala como ámbito de competencia de la autoridad educativa federal (depositada en la Secretaría de Educación Pública) regular su funcionamiento; en el artículo 13 fracción IV de la misma ley se especifica la responsabilidad de la autoridad educativa local de ofrecer los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica con base en las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine.

El ProNAP se consideró parte de un *Sistema Nacional de Formación, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica*. Aunque en la realidad, tal sistema todavía no estaba integrado, se planteaba la necesidad de que se configurara, con la intención de regular la calidad y pertinencia de las diversas ofertas que instancias distintas del sistema educativo nacional y estatal ofrecían a los maestros. Se trataba, entonces, de conformar un sistema integrado y pertinente que evitara la proliferación y reconocimiento oficial de cursos y programas de actualización, ajenos a los problemas de enseñanza y de la escuela.

Así, el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Servicio, se creó para que los docentes lo reconocieran como una herramienta a su disposición que, en última instancia, coadyuvaría a revalorar su función, tal y como Martínez Olivé (2000, p. 4) señala:

El ProNAP es una apuesta por los maestros, por su responsabilidad, por su decisión para actualizarse y ser mejores. El ProNAP se ha propuesto ofrecer a todos los profesores elementos para mejorar su quehacer docente, entendiendo que su actualización es la vía más real de revaloración de su función social. Un maestro que logra que sus alumnos aprendan recibe el aprecio de los niños, de los padres y de toda la comunidad escolar.

El ProNAP concibió la actualización de los maestros como elemento esencial para mejorar la calidad de la educación básica y reconoció que sus acciones debían desarrollarse en el marco del federalismo (Martínez Olivé, 2000). En su documento rector, definió los componentes centrales del Programa:

- Programas de estudio.
- Paquetes didácticos.
- Centros de Maestros.
- Mecanismos de evaluación y acreditación.

El Programa se desarrollaría bajo un principio de flexibilidad con la intención de alentar la incorporación real de los maestros al estudio; en los *Criterios para el establecimiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP)* los propósitos establecidos en relación con la actualización eran que los docentes logaran:

- El dominio de los conocimientos de las distintas disciplinas que son indispensables para enseñar adecuadamente los contenidos de los planes y programas de estudio.
- La comprensión de los enfoques y los contenidos de los planes y programas de estudio.
- El dominio de los métodos de enseñanza y de los recursos educativos adecuados al nivel escolar y los contenidos programáticos.
- El conocimiento de los procesos de desarrollo del niño y del adolescente durante el tramo escolar correspondiente.
- El conocimiento y análisis de las relaciones internas en las instituciones escolares y las que existen entre éstas, los padres de familia y la comunidad.

- El conocimiento de las características, aplicación y avances de la política educativa vigente.
- El trabajo colegiado para lograr la innovación y mejoramiento de la práctica docente. (Secretaría de Educación Pública, 1996)

Para lograr lo anterior, se plantearon las siguientes acciones:

- Realización de talleres generales para el conocimiento y adecuado aprovechamiento de los materiales educativos.
- Oferta de cursos nacionales de actualización para maestros en servicio y actividades de apoyo académico a sus estudios.
- Instalación y funcionamiento de los Centros de Maestros.
- Evaluación y acreditación pedagógica de los cursos nacionales de actualización.
- Planeación y evaluación nacional y estatal de las acciones, resultados e impacto del ProNAP.
- Otras acciones que se agreguen progresivamente al programa para ampliar la oferta y cobertura de actualización a los maestros. (Secretaría de Educación Pública, 1996)

De manera paralela a las acciones que desarrollaba el ProNAP, en la Subsecretaría de Educación Básica y Normal se trabajó para elaborar materiales de apoyo al trabajo docente: libros para el maestro, ficheros didácticos, avances programáticos, entre otros, dirigidos a los maestros de educación primaria y, algunos de ellos, a los docentes de educación secundaria. En cuanto a educación preescolar, solamente se editó el Material para Actividades y Juegos Educativos (1995), que se distribuía a los niños de tercer grado de los jardines de niños, pues se trataba del libro de texto gratuito para ese nivel educativo.

Para la operación del ProNAP en el marco del federalismo, se creó en cada una de las entidades federativas del país la Instancia Estatal de Actualización, órgano responsable del desarrollo de dicho programa. Esta Instancia se regía y tomaba decisiones a partir de la normatividad nacional. En la creación de las instancias estatales de actualización se consideró la conformación de un equipo técnico encargado de apoyar lo relativo a los aspectos técnico pedagógicos; la promoción y difusión del ProNAP en coordinación con los Centros de Maestros y la organización de actividades de actualización en el ámbito local.

2. 2. 3. Acciones desarrolladas por el ProNAP en su primera etapa

Programas de estudio

Constituyeron el núcleo de la actualización y se presentaron en modalidades de cursos y talleres. Su objetivo era coadyuvar al desarrollo profesional de los maestros de educación básica en servicio al abordar diferentes problemáticas que se presentaban en el grupo y la escuela. Se establecieron lineamientos para que cada entidad federativa diseñara cursos y talleres que atendieran la problemática local, por lo que se contó con programas de estudios nacionales y estatales.

Programas de estudio nacionales

Se orientaron a atender las necesidades formativas provocadas por la desvinculación que existía entre la formación docente inicial y las necesidades que se presentaban en la enseñanza; buscaban que los maestros construyeran una competencia didáctica básica y común, que les permitiera avanzar hacia la mejora de sus competencias profesionales. (UNyDACT, 1996)

Uno de los programas de estudios nacionales fue el creado para los Cursos Nacionales de Actualización (CNA), cuyos propósitos eran que los maestros dominaran los contenidos de las asignaturas de enseñanza, el enfoque pedagógico de los planes y programas de estudios y aplicaran ambos tipos de conocimiento en el diseño de situaciones didácticas.

A mediados de 1996, se pusieron a disposición de los profesores de educación primaria y secundaria los primeros siete cursos nacionales de actualización: La enseñanza de las matemáticas en la escuela primaria, en dos partes; y la enseñanza de la biología, el español, la geografía, las matemáticas, la lengua extranjera y la química en la escuela secundaria.

Estos cursos tuvieron gran aceptación entre los maestros, pues en su primera convocatoria, publicada en 1996, lograron captar a cerca de 200 mil docentes que solicitaron su inscripción de forma voluntaria.

No obstante, cabe aclarar que los Cursos Nacionales de Actualización tenían un valor hasta de doce puntos para el factor “Cursos Nacionales y Superación Profesional” en el Programa Nacional de Carrera Magisterial, lo cual, probablemente influyó en la respuesta

de los maestros a la convocatoria de los cursos, porque quienes estaban incorporados a la Carrera Magisterial estaban obligados a estudiar un curso nacional y a examinarse para obtener una cantidad de puntos determinada por los resultados que obtuviera al sustentar el examen de acreditación respectivo.

Otro programa de estudio nacional fue el de los Talleres Generales de Actualización, dirigidos a maestros frente grupo, directivos y personal de apoyo técnico pedagógico, de educación preescolar, primaria y secundaria, cuyo propósito fue:

[...] promover el conocimiento profundo de los recursos educativos, favorecer la planeación de clases, generar la creación de estrategias de trabajo docente y estimular la reflexión y el análisis de problemas educativos. (UNyDACT, 1996, p. 28)

Este programa de estudio se consideró dentro del calendario escolar como actividad obligatoria previa al inicio de clases; de ahí que en el calendario escolar se incluyeron durante los tres primeros días de trabajo del personal docente, directivo y de apoyo técnico antes de que los alumnos se incorporaran al curso lectivo correspondiente.

La Secretaría de Educación Pública, a través de la UNyDACT y con la participación de otras áreas de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, como la Dirección General de Materiales Educativos, diseñaba los materiales a utilizar en la realización de los talleres.

Programas de estudio estatales

La elaboración de estos programas competía a la autoridad educativa de cada entidad federativa. Su contenido buscaba responder a las grandes necesidades del sistema educativo; pero, además atendían a problemáticas focalizadas en la entidad. A estos programas se les denominó Cursos Estatales de Actualización y también estaban vinculados con el programa de Carrera Magisterial, en el cual se otorgaban entre tres y cinco puntos para el factor de "Cursos Nacionales y Superación Profesional". Estos cursos eran desarrollados por el personal técnico de las entidades federativas y se enviaban a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal para su autorización. En principio, esta tarea fue desarrollada de manera ajena al ProNAP, por personal de asesoría de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal; sin embargo, años más tarde, su revisión y dictaminación se asignó al ProNAP.

Paquetes didácticos

Eran los materiales que los maestros necesitaban para estudiar alguno de los Cursos Nacionales de Actualización. Estaban conformados por una guía de estudio autónomo y un volumen de lecturas complementarias, de modo que los maestros tuvieran acceso total a los contenidos de los cursos y dispusieran de la posibilidad de estudiar de acuerdo con sus necesidades y posibilidades particulares. En el desarrollo de los contenidos de estos cursos se promovía el uso intensivo de los libros de texto gratuito y otros materiales educativos disponibles para los maestros (Martínez Olive, 2000).

Centros de Maestros

Los Centros de Maestros fueron concebidos en los *Criterios para el establecimiento del ProNAP*, como espacios destinados exclusivamente para el apoyo académico de los maestros de educación básica. Su propósito era poner a disposición de los maestros, instalaciones y servicios para realizar actividades de capacitación y actualización profesional, a las que accedieran de manera voluntaria, espontánea e individual o, bien, al inscribirse en alguno de los programas de estudio nacionales o estatales en los que se les ofreciera asesoría o mediante la organización de grupos autónomos de estudio.

Los servicios de los Centros de Maestros incluían: consulta de libros y documentos en sala, préstamo y uso de videos en aulas equipadas para tal fin, copia de cintas de video para uso en la escuela, aulas para grupos de estudio y realización de cursos, talleres y otras modalidades formativas, así como préstamo de equipo de cómputo con acceso a Internet, entre otros.

Los edificios destinados a los Centros de Maestros se equiparon con una biblioteca con un acervo de siete mil volúmenes, videotecas y audiotecas básicas, computadoras con dispositivos multimedia, aparatos de TV conectados a la red educativa Edusat, video reproductoras, grabadoras de audio y aulas de trabajo con mobiliario consistente en sillas y mesas para los docentes.

El primer Centro de Maestros fue inaugurado el 8 de mayo de 1996 en el Estado de Aguascalientes. La Secretaría de Educación Pública había entregado equipo a las autoridades educativas estatales para la instalación de 359 Centros, y comenzaron a funcionar regularmente cerca de 300 en 31 de las 32 entidades federativas, debido a que

Michoacán aún no firmaba el convenio y los demás centros se encontraban en proceso de instalación.

La *Figura 1* muestra la plantilla de personal modelo, definida para el funcionamiento de los Centros de Maestros.



Figura 1. Plantilla de personal modelo para los Centros de Maestros

Fuente: Lineamientos Generales. Centros de Maestros. UNyDACT. 1996.

Mecanismos de evaluación y acreditación

Los *Exámenes Nacionales para la Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización* (EACNA) eran parte de este componente, y tenían la intención de evaluar a los maestros que habían estudiado alguno de los cursos que se acreditaban por medio de estos instrumentos.

El estudio de los CNA era voluntario y se basaba en la apuesta por los maestros que había inspirado al ProNAP (Martínez Olivé, 2000); por tal motivo, resultaba inadecuado establecer plazos y exigencias formales para acreditar y certificar los cursos, de manera que el diseño, aplicación y difusión de resultados creados para estos exámenes buscaba que los maestros obtuvieran evidencias de sus avances y logros al estudiar los CNA. Así, por ejemplo, un maestro de educación primaria que se había inscrito en el CNA de matemáticas (primera parte) podía sustentar el examen correspondiente para medir cuánto había avanzado en el dominio de los contenidos del curso, en el plazo que él

había determinado para estudiarlo y, en la aplicación subsiguiente, sustentarlo nuevamente, para estar en posibilidad de comparar sus resultados. De ahí que los exámenes del ProNAP se presentaran bajo el lema:

“Exámenes nacionales. Una oportunidad para reflexionar sobre lo aprendido y lo que falta por aprender.”

La primera jornada de acreditación de los CNA se realizó en noviembre de 1997. En esta aplicación, cerca de 105 mil maestros de educación primaria y secundaria sustentaron alguno de los exámenes que se elaboraron para evaluar los CNA disponibles.

Cabe señalar, sin embargo, que aun cuando se pretendía imprimir un sentido formativo y de autoestudio a los CNA, lo mismo que a los Exámenes Nacionales, los Cursos Nacionales se hallaban vinculados al programa de Carrera Magisterial y que su valor era proporcional a la calificación aprobatoria del examen nacional correspondiente. Así, la certificación se obtenía de manera formal, al sustentar los exámenes nacionales y se reflejaba en el puntaje de los maestros que participaban en la Carrera Magisterial.

También, es preciso apuntar que para los docentes de educación primaria era posible estudiar un CNA y sustentar el examen nacional que le correspondía, pero, en el caso de los maestros de educación secundaria, no había oferta de CNA para todas las especialidades; y para las maestras y los maestros de educación preescolar no había oferta alguna de CNA. Así, a los maestros y maestras de educación preescolar y secundaria que participaban en el Programa de Carrera Magisterial y no tenían posibilidad de estudiar un curso nacional por falta de disponibilidad se le asignaban automáticamente doce puntos en el factor señalado. Evidentemente, esta situación ponía en desventaja a los maestros de educación primaria y secundaria que estaban inscritos en los Cursos Nacionales de Actualización, debido a que el puntaje que se les otorgaba en la Carrera Magisterial dependía de sus resultados en los exámenes nacionales.

Además, los cursos estatales también tenían un valor para el factor “Cursos de Actualización y Superación Profesional” por lo que el ProNAP ofrecía a los docentes incorporados al Programa de Carrera Magisterial hasta 17 puntos.

2. 2. 4. Los Exámenes de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización (EACNA)

Los *Exámenes de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización* tenían dos propósitos, el primero, que los maestros que habían estudiado algún CNA pudieran acreditarlo y recibieran información objetiva sobre su avance en el estudio; y, el segundo, que los resultados obtenidos en el ejercicio de evaluación orientaran la toma de decisiones en la política de formación continua a impulsar tanto a escala nacional como estatal.

- Destinatarios

Los exámenes nacionales estaban dirigidos a todos los maestros de educación básica en servicio, inscritos en los Cursos Nacionales de Actualización, siempre y cuando cumplieran con los requisitos señalados en la convocatoria nacional, la cual establecía tener como mínimo seis meses de estar inscrito en el CNA antes de la fecha de aplicación; esta base se incluyó con el propósito de *garantizar* que los sustentantes contaran con tiempo para el estudio del paquete didáctico del curso nacional.

La normatividad que regulaba los exámenes nacionales favorecía la participación de los maestros, pues estos últimos podían presentar su examen en el momento que decidieran, después de transcurridos seis meses de la fecha de su inscripción; y, mientras el curso nacional estuviera vigente, contaban con tres oportunidades para acreditar el examen o, bien, mejorar la calificación obtenida.

La forma de organizar la aplicación fue muy bien recibida entre los maestros; pues, expresaban que existía una notable diferencia entre los exámenes del ProNAP y el examen que presentaban para evaluar el factor “Preparación Profesional” del Programa de Carrera Magisterial.

Los *Exámenes de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización* podrían dividirse en dos etapas: la primera, que se describió anteriormente y que correspondió al ciclo escolar 1997-1998; y la segunda, cuando la UNyDACT se hizo cargo del proceso, desde la construcción de los instrumentos de evaluación hasta la comunicación de resultados, lo que sucedió a partir del ciclo escolar 1998-1999 y hasta el 2003-2004, año en el que perdieron vigencia los Cursos Nacionales de Actualización.

Los Cursos Nacionales de Actualización tuvieron inicialmente una oferta de siete cursos nacionales en 1996; para 2004 se contaba con 15 cursos nacionales y su examen nacional correspondiente; es decir, que llevó ocho años duplicar la oferta para los maestros de educación básica y, únicamente, para quienes prestaban sus servicios en educación primaria, en los servicios de apoyo a la educación regular (educación especial) o en educación secundaria; pues, no se desarrollaron propuestas formativas de este programa de estudio para educación preescolar (Ver *Figura 2*).

Evolución

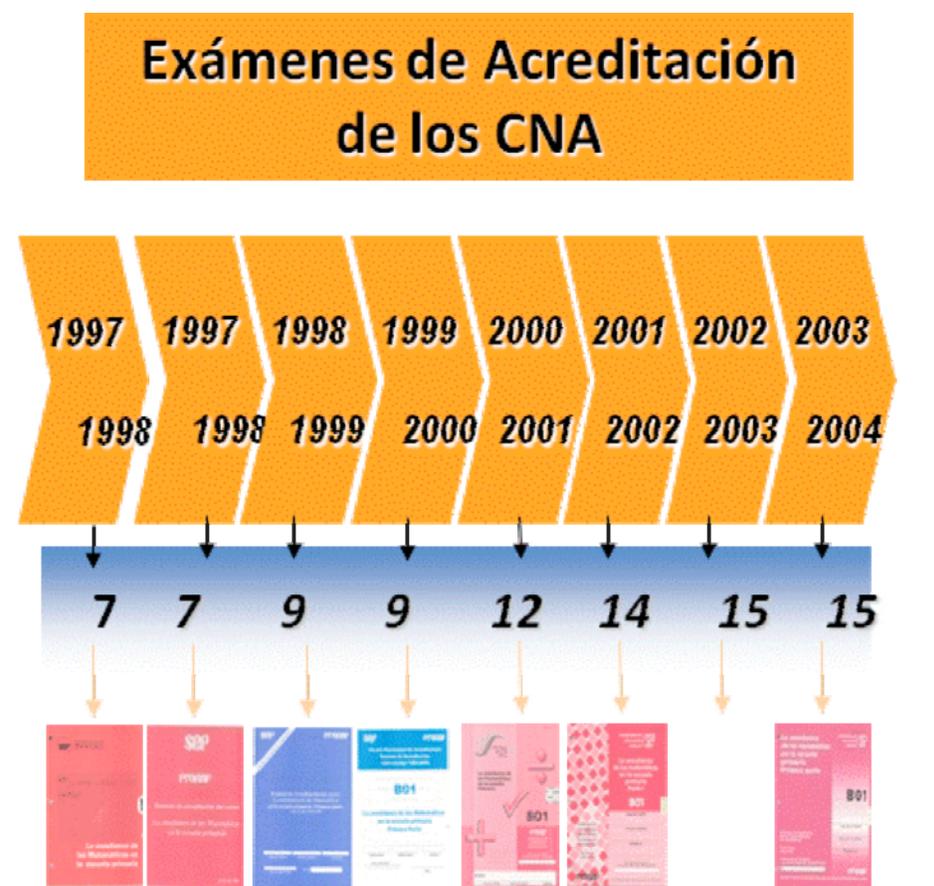


Figura 2. Evolución de los Exámenes de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización 1997-2004.

Fuente: DGFCMS.

La participación docente en los exámenes de acreditación de los CNA fue aumentado cada ciclo escolar y alcanzó su mayor cifra en la aplicación del ciclo 2001-2002. (Ver *Figura 3*).

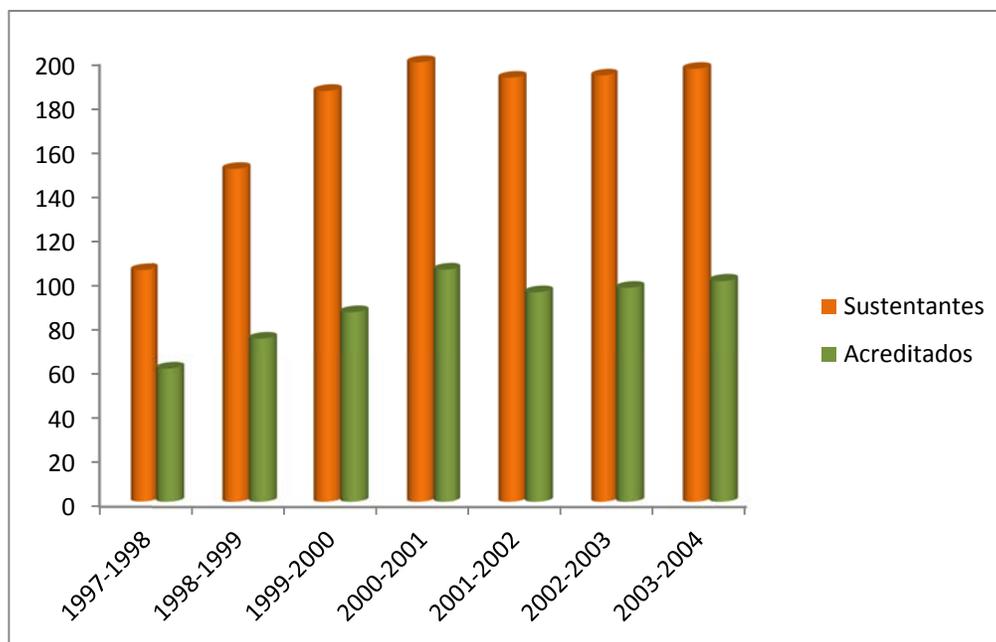


Figura 3. Exámenes Nacionales de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización. Estadística de maestros sustentantes y acreditados por ciclo escolar.

Fuente: DGFCMS.

- Construcción de los instrumentos de evaluación

En la construcción de los exámenes nacionales se consideró de suma importancia que resultaran relevantes para los sustentantes en dos sentidos; por un lado, como parte de su proceso individual de aprendizaje y, por el otro, como un referente más que suscitara su reflexión sobre la enseñanza; así mismo “[...] se consideraba básico que el examen no juzgara la calidad profesional del docente, ni propiciara algún tipo de clasificación de los maestros. Era imprescindible que fuera muy claro ante los futuros sustentantes que el examen medía sólo los aprendizajes obtenidos en el curso.” (Martínez Olivé, 2000, p. 16).

La construcción de los primeros siete instrumentos de evaluación aplicados, en noviembre de 1997, estuvo a cargo del CENEVAL, A. C., bajo la coordinación de la entonces Unidad

de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros en Servicio. Asimismo, participaron como revisores de los contenidos, los especialistas de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública.

- Logística de operación

Para la logística de la primera aplicación se contó con la participación de la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública, debido a que dicha instancia ya contaba con experiencia; pues, era la encargada de coordinar la aplicación de los exámenes de Carrera Magisterial. En las subsecuentes aplicaciones, la UNyDACT asumió el proceso completo: la inscripción, el diseño de los instrumentos de evaluación, la organización y operación de la aplicación nacional, la calificación y comunicación de resultados; en estas actividades se apoyó en otras áreas de la Secretaría de Educación Pública, tales como: La Dirección General de Materiales y Métodos, la Dirección de Investigación Educativa, la Dirección General de Evaluación así como a la Coordinación General de Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las entidades federativas.

Para lograr lo anterior, fue necesario construir una estructura operativa responsable de la organización y aplicación de los exámenes nacionales; así, en las entidades federativas se designó al Coordinador Operativo, figura responsable de garantizar las condiciones para atender a los maestros interesados en evaluar su avance en estudio de los CNA. En la UNyDACT se diseñó la normatividad de la participación de los maestros en los exámenes, así como la estrategia operativa nacional que se perfeccionó con la suma de experiencias en cada una de las jornadas de acreditación de los CNA.

La organización de la primera etapa de acreditación de los CNA se realizó básicamente con la experiencia de la Dirección General de Evaluación, para la UNyDACT este ejercicio representó un reto que asumió de manera profesional el personal a cargo del proyecto, así como con la participación de los responsables estatales, a quienes correspondió realizar las siguientes actividades:

- Seleccionar las sedes de aplicación
- Elaborar, publicar y difundir la convocatoria estatal
- Recibir las solicitudes de examen

- Recopilar e integrar las solicitudes de examen
- Seleccionar y capacitar al personal para atender a los maestros en las sedes de aplicación
- Coordinar la aplicación en la entidad federativa
- Entregar los resultados a los sustentantes
- Recibir las inconformidades de los sustentantes en relación con los resultados obtenidos.

A la Secretaría de Educación Pública a través de la UNyDACT le correspondió:

- Elaborar, publicar y difundir la Convocatoria Nacional
- Diseñar la normatividad para la organización y aplicación de los exámenes
- Construir los instrumentos de evaluación
- Enviar los paquetes de evaluación a las entidades federativas en cantidad y tipo de acuerdo con la estadística estatal
- Coordinar la aplicación a nivel nacional
- Calificar los exámenes
- Enviar los resultados individuales a los responsables estatales
- Atender las inconformidades y
- Transferir los recursos financieros necesarios para el desarrollo de la aplicación.

Para aplicar los exámenes se contó con la participación de la Coordinación General de Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las entidades federativas, quienes desarrollaron las siguientes actividades:

- Seleccionar y capacitar a un representante para cada una de las sedes que se instalaran en todo el país.
- Recibir y resguardar los materiales de evaluación
- Vigilar que la aplicación se desarrollara de conformidad con lo señalado en la normatividad emitida para este fin.

A la primera convocatoria respondieron cerca de 200 mil maestras y maestros de 30 entidades federativas y el Distrito Federal, pues Michoacán no firmaba todavía el Convenio de extensión del ProNAP y, por lo tanto, no participó. Para atender a los solicitantes de examen se instalaron 853 sedes de aplicación y se contó con la

participación de cerca de 3 mil personas que desarrollaron actividades de asistente técnico, coordinador de sede y aplicador, encargados de atender a los maestros en la sede de aplicación; a estas figuras se les otorgó una gratificación económica por su participación en la aplicación de los exámenes.

Como se señaló, la UNyDACT se apoyó en la Dirección General de Evaluación para el desarrollo de la primera aplicación de los exámenes nacionales y esta experiencia le proporcionó la información que le permitió perfeccionar el proceso adoptado y construir una estrategia más eficiente para organizar las jornadas de acreditación.

2. 3. Segunda etapa de 2005-2007

La segunda etapa de los exámenes nacionales comenzó cuando fue necesario atribuir un sentido distinto a la participación de los maestros en la evaluación de los conocimientos adquiridos mediante el estudio de los Cursos Nacionales de Actualización. Las decisiones que fundamentaron el cambio al sentido de los exámenes se relacionaba, por un lado, con los bajos resultados obtenidos por nuestro país en la prueba PISA, pues no se apreciaba en ellos influencia alguna de las acciones emprendidas por el ProNAP en los años previos para fortalecer su actualización profesional; y por el otro, porque no se había extendido la oferta de Cursos Nacionales de Actualización para atender nuevas necesidades de aprendizaje y formación continua de los profesores en servicio.

2. 3.1. Programa Nacional de Educación 2001-2006

A casi siete años de operación del ProNAP, en el diagnóstico que mostraba el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, correspondiente a la administración del Presidente Vicente Fox Quezada, con Reyes Tamez Guerra como titular de la Secretaría de Educación Pública, en el tema de la actualización de maestros, se señaló:

[...] durante la década pasada se avanzó en el establecimiento de un sistema nacional para la actualización de maestros en servicio, mediante la creación de centros de maestros y una oferta de cursos de actualización. (Secretaría de Educación Pública, 2001, p. 118).

El mismo documento planteó la necesidad de evaluar con profundidad estas acciones para tomar medidas que garantizaran su eficacia. Así mismo, expuso problemas como la saturación y la calidad desigual de la oferta de cursos de actualización dirigida a los maestros, la necesidad de revitalizar el funcionamiento de los Centros de Maestros, facilitar la colaboración profesional y la formación de grupos autónomos de estudio. Ante este diagnóstico, el ProNAP debía reorientarse para consolidar las capacidades del Estado en materia de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros para responder a los fines de la educación (Secretaría de Educación Pública, 2001).

Con la finalidad de modificar el panorama descrito, el Programa Nacional de Educación planteó el siguiente objetivo:

Fomentar el desarrollo profesional de los maestros asegurando una oferta de formación continua, variada, flexible y congruente con los propósitos educativos, así como las condiciones institucionales para esa formación, y un sistema de estímulos que aliente el ejercicio profesional y retribuya el trabajo eficaz de los maestros. (Secretaría de Educación Pública, 2001, p. 51)

Dos líneas de acción se establecieron para cumplir con el objetivo que el programa del sector educativo se había trazado; la primera se refería a la consolidación y articulación de un subsistema de actualización, capacitación y superación profesional a partir de evaluar los servicios que proporcionaba, fortalecer a la institución y establecer normas generales. La segunda buscaba impulsar el desarrollo profesional de los maestros por medio de acciones diversas.

Las metas planteadas en el Programa Nacional de Educación para el ProNAP fueron claras, entre ellas, había que realizar una evaluación externa a la instancia nacional que lo coordinaba lo mismo que a las instancias estatales de actualización. Además:

- En 2003, publicar los criterios y normas que permitan articular y fortalecer las distintas acciones del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
- Impartir dos cursos nacionales de actualización por año para el personal de apoyo técnico-pedagógico, por zona escolar y por sector, con el propósito de lograr su profesionalización.
- A partir de 2002, consolidar la transferencia del diseño y operación de los Talleres Generales de Actualización en las entidades federativas.

- A partir de 2002, fomentar la creación en los estados de cuerpos colegiados de maestros que participen en la generación de estrategias y propuestas de capacitación y actualización. (Secretaría de Educación Pública, 2001, p. 152).

En respuesta a los planteamientos del programa del sector educativo para el periodo 2001-2006, se inaugura la segunda etapa del ProNAP, el programa se transforma de un instrumento de operación a uno de orientación de la política de formación continua, lo cual permitió avanzar considerablemente en la federalización de los servicios.

La Secretaría de Educación Pública asumió la construcción de la normativa y el apoyo técnico a los equipos estatales. Se comenzó a operar mediante la modalidad de Reglas de Operación, lo que permitió una comunicación más clara de los objetivos de la política y mayor transparencia en el ejercicio del gasto. Las autoridades educativas estatales comenzaron a tomar decisiones de acuerdo con sus realidades educativas y desde 2004 elaboran su *Programa Rector Estatal de Formación Continua (PREFC)* que ha sido evaluado anualmente por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.

El propósito de las acciones descritas era atender la necesidad de regular la oferta de formación continua y atender a casi la totalidad de la población docente en servicio de educación básica mediante alguna de las modalidades vigentes. Esta oferta se transformó progresivamente; a partir de 2004 se organizó en un Catálogo Nacional, que se actualiza anualmente con propuestas académicas que atienden las necesidades identificadas en el ámbito nacional y local en relación con la formación continua de los maestros en servicio.

En esta etapa del ProNAP la oferta de programas de estudio se constituyó por:

Talleres Generales de Actualización: 12 horas obligatorias para todos los profesores que se llevaban a cabo en las escuelas al inicio del ciclo escolar. Cada maestro y directivo recibía una guía para desarrollar el taller correspondiente y su operación estaba a cargo de la autoridad educativa local.

Cursos Estatales, Generales y Nacionales de Actualización: los dos primeros de carácter presencial, diseñados por las autoridades educativas estatales o instancias diversas del gobierno federal y otros organismos con la asesoría y bajo la norma de la Secretaría de Educación Pública, que los dictamina. Los Cursos Nacionales (CNA) perdieron vigencia y fueron retirados de la oferta de formación continua en 2004.

2. 3. 2. Los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (ENMS)

A partir de 2003 y ante las evidencias que mostraban que la participación de los maestros en acciones de actualización, la acreditación de los conocimientos adquiridos mediante el estudio autónomo de los Cursos Nacionales de Actualización, la realización de los Talleres Generales de Actualización y de los Cursos Estatales, no contribuían a mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos, se tomó la decisión de emprender la transición a un nuevo modelo de formación continua (Martínez Olivé, 2008).

Después de haber reflexionado acerca de la insuficiencia del modelo de cursos, la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio comenzó la construcción de un modelo de formación permanente de los maestros, centrado en la escuela y con el aprendizaje como razón de ser, que se desarrollaría dentro y fuera de la escuela.

En 2004, la Mtra. Alba Martínez Olivé, titular de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, presentó ante los secretarios de educación de las entidades federativas, el *Nuevo modelo de formación continua de los maestros centrado en la escuela y con el aprendizaje como razón de ser*. El modelo consideraba dos campos de formación: uno en la escuela que tenía como reto atender los problemas del colectivo docente, con el apoyo de un asesor calificado; el otro fuera de la escuela que ayudaría al maestro a reflexionar sobre su quehacer docente y promoviera la mejora los procesos y servicios de formación continua.

Dentro de este modelo, los exámenes nacionales no evaluarían únicamente el estudio de los Cursos Nacionales de Actualización, aún vigentes en ese momento; por tal razón se transformaron en *Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (ENMS)*, los cuales se definieron como el mecanismo mediante el cual, la Secretaría de Educación Pública acreditaría la actualización de los conocimientos de los profesores, impulsaría el desarrollo profesional de los docentes y regularía la oferta de formación continua.

En este contexto, los exámenes se concibieron como un principio básico de la formación continua de maestros en servicio cuyo propósito es contribuir a que el profesor, directivo o asesor técnico pedagógico cuente con más y mejores elementos para promover el aprendizaje de sus alumnos en el salón de clases o en la escuela, y transforme de

manera positiva sus prácticas educativas. Así, no se propone la acumulación, sin sentido, de conocimientos.

A partir del ciclo escolar 2004-2005 los maestros interesados en presentar los ENMS podrían acreditar los cursos nacionales de actualización del ProNAP, obtener un diagnóstico de sus conocimientos profesionales con fines informativos, y aquellos que obtuvieran una calificación igual o mayor a ochenta puntos recibirían el *Diploma SEP* de reconocimiento académico.

- Destinatarios

De acuerdo con la convocatoria nacional de 2004, emitida por la Secretaría de Educación Pública, podrían participar las maestras y los maestros de educación básica interesados en evaluar su dominio de los conocimientos fundamentales de la práctica docente, en particular, aquellos referidos a los contenidos de los programas de estudio vigentes; los materiales educativos (libros de texto gratuito, libros para el maestro, entre otros); los procesos de aprendizaje de los niños y adolescentes; los problemas educativos y la gestión escolar.

A partir de ese año se abrió la convocatoria a toda la población docente y se eliminó el requisito de estar inscritos en los Cursos Nacionales de Actualización. Esta decisión provocó que, en la oferta de exámenes, se incluyeran temas que no estaban asociados directamente a algún curso nacional. La oferta correspondiente al ciclo escolar 2004-2005 fue la siguiente:

- La organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica
- Asesoría técnico pedagógica en las escuelas de educación básica
- Habilidades comunicativas en la escuela secundaria
- Aprender y enseñar matemáticas en la escuela secundaria
- Aprender y enseñar ciencias naturales en la escuela secundaria

En el ciclo 2005-2006, se incluyeron los siguientes exámenes nacionales:

- Las prioridades de la educación preescolar.
- Conocimiento del espacio geográfico y cuidado del ambiente

En el ciclo escolar 2006-2007, se incluyó el examen:

- Formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad.

De acuerdo con los registros de la Dirección General de Formación Continua, los ENMS se aplicaron durante tres ciclo escolares entre 2004 y 2007; la oferta inicial fue de 21 exámenes en 2004, que aumentaron a 23 en el ciclo escolar subsecuente y el ciclo 2006-2007, culminó con 24 exámenes aplicados. Los exámenes que se crearon en estos ciclos escolares, sin vinculación con los Cursos Nacionales de Actualización, fueron ocho en total, (Ver *Figura 4.*)

Dado que los ENMS al igual que los Exámenes de Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización tenían valor en Carrera Magisterial, la participación docente continuó siendo muy favorable y en cada ciclo escolar se observaba un crecimiento.

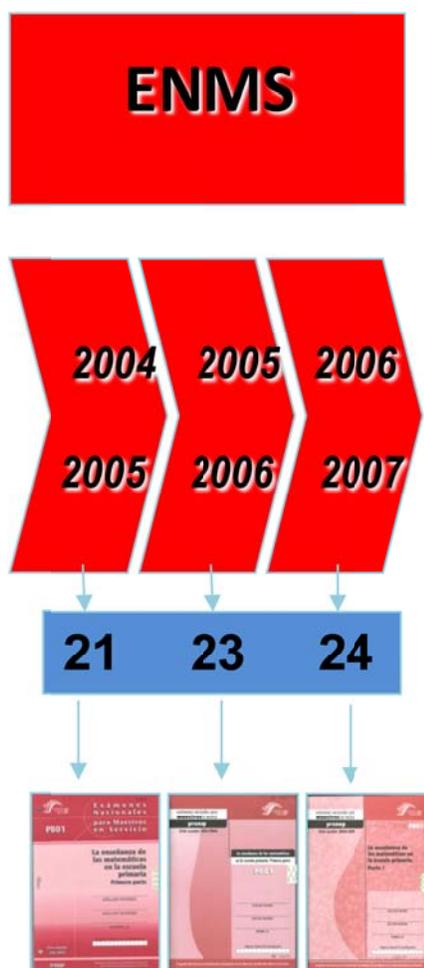


Figura 4. Exámenes nacionales para maestros en servicio, aplicados de 2004-2007.

Fuente: DGCFMS

En la *Figura 5* se observa la cantidad de sustentantes de los exámenes nacionales por ciclo escolar. El incremento de la participación de los profesores que sustentaron alguno de los exámenes disponibles fue muy notorio, pues de 410 mil que participaron en el ciclo 2004-2005, la cifra de sustentantes pasó a 465 mil en 2006-2007, que representa el %13.4 de aumento en tan sólo tres ciclos escolares, lo cual puede deberse a la inclusión de tres exámenes nacionales en el mismo periodo.

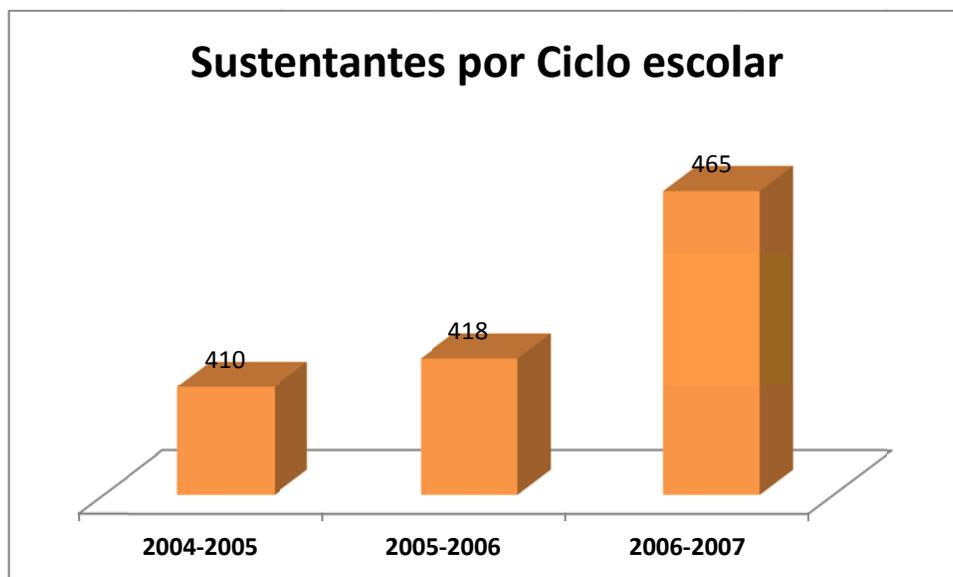


Figura 5. Sustentantes de Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio, 2004-2007 (miles).

Fuente: DGFCMS.

- Construcción de los instrumentos de evaluación

La construcción de los Exámenes Nacionales continuaba a cargo de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. Para el diseño de los instrumentos se tenían definidos los contenidos a evaluar de los 15 Cursos Nacionales de Actualización y, a partir de este momento, se instrumentaron mapas de contenidos para el resto de los exámenes, que consistían en la definición de contenidos susceptibles de evaluarse mediante la aplicación de un examen.

Para la construcción de los instrumentos de evaluación, la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio contaba con lineamientos y criterios que permitían obtener evidencia de la calidad técnica del examen, de su confiabilidad y validez. Desde el punto de vista técnico, los exámenes nacionales:

1. Son estandarizados ya que hacen referencia al hecho de que todos los componentes de una prueba están prefijados y son aplicados en igualdad de condiciones a todos los maestros del país.
2. Son objetivos porque los reactivos que se incluyen en las pruebas son de opción múltiple, donde sólo hay una respuesta indiscutiblemente correcta.
3. Son validados con respecto a su contenido. Su elaboración y revisión se realiza con la participación de profesores y expertos en currículo nacional, en la función o asignatura que se evalúa y con la asesoría de especialistas internos y externos en evaluación.
4. Están diseñados con referencia a criterio, lo cual implica la determinación de un punto de corte o nivel satisfactorio de ejecución que refleje el dominio de las competencias básicas de la función que se evalúa y/o los temas y contenidos propuestos en el examen. (Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, 2004).

Para la elaboración de estos exámenes, los mapas de contenidos se basaban en planes y programas de estudio en vigor, así como en los cursos, talleres y propuestas de actualización para los profesores, directivos y asesores técnico-pedagógicos que abordaban aspectos relevantes del quehacer docente.

No se trataba de instrumentos de evaluación diseñados para medir la capacidad memorística del profesor o del directivo; se pretendía tener evidencias de la manera en que el sustentante proponía dar solución a situaciones problemáticas que se presentan en el aula o en la escuela, del conocimiento que tenía de los materiales educativos en que apoyaba su trabajo cotidiano, de la comprensión de los enfoques para la enseñanza, del dominio de los contenidos que enseñaba o, bien, de la organización y funcionamiento del plantel escolar. El diseño de los exámenes, consideraba las siguientes etapas:

1) *Programa General*.- Esta etapa consideraba dos actividades de planeación:

- a. Establecimiento del programa de trabajo, a partir de los criterios definidos y de los documentos técnicos (Plan general de examen, Tabla de especificaciones y Manual de construcción de reactivos, para atender el diseño y construcción de los exámenes).
- b. Conformación de los equipos responsables de la construcción de los exámenes.

El personal de la Subdirección de Instrumentos de Evaluación para Maestros en Formación Continua, de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en

Servicio, era responsable de formular de manera colegiada los documentos: Plan general de examen, Tabla de especificaciones y Manual de construcción de reactivos; para ello contaban con la asesoría de especialistas en el ámbito de la evaluación.

En el Programa de trabajo se incluían los siguientes aspectos:

- a) Las etapas, tareas y acciones a realizar
- b) Los responsables de cada etapa y tarea
- c) Los tiempos en que serán realizadas (fecha de inicio y fecha de término)
- d) Lista de productos y servicios
- e) Fecha final de entrega de los instrumentos

Para la construcción de los exámenes se trabajaba de manera colegiada, con el fin de que esta forma de trabajo aportara validez técnica. Se conformaban diferentes comités con funciones específicas cada uno de ellos; entre sus tareas se encontraban diseñar, construir y legitimar los procesos de elaboración de los instrumentos de evaluación.

Con el fin de que los instrumentos de evaluación cumplieran sus propósitos, se buscó integrar los comités con personal de áreas centrales de la Secretaría de Educación Pública, universidades, directores de escuelas, profesores frente a grupo, especialistas en currículo y autores de libros de texto, así como expertos y especialistas en evaluación educativa.

Para cada uno de los exámenes a diseñar se conformaba una estructura mínima de operación:

- a) Un Comité A, cuyas funciones eran coordinar, proponer, brindar asesoría y supervisar los trabajos de planeación y diseño de los exámenes, así como elaborar los mecanismos para su calificación. Este comité estaba conformado por personal de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio y de la instancia a la que se encomendaba el proceso de construcción de los exámenes, como la Universidad Pedagógica Nacional o una asociación civil.

A este comité le correspondía garantizar la seguridad, conducción y supervisión de los exámenes, así como la conformación, el resguardo y la revisión de los bancos de reactivos, además de la preparación de los informes de resultados.

b) Un Comité B, responsable de la planeación y elaboración del examen. Sus tareas eran:

- Elaborar el plan general con los propósitos, el sentido y el alcance de evaluación; los ámbitos de evaluación y los temas y contenidos.
- Elaborar la tabla de especificaciones en la que se debía presentar la forma en que la prueba sería diseñada, como un plano previo de ella o un esbozo del alcance y énfasis con respecto a los contenidos y propósitos a evaluar.
- Construir reactivos y participar en el ensamble del instrumento, así como de las versiones del mismo que se debían generar.

Este comité estaba formado por especialistas, maestros, asesores técnico-pedagógicos y directivos vinculados directamente con la práctica pedagógica. Era necesario un Comité B por examen.

c) Un Comité C que tenía como tarea fundamental validar los documentos en los cuales se sustentaba la construcción del examen (Plan general y Tabla de especificaciones); lo mismo que los reactivos con los cuales se ensamblaba la versión final y las versiones alternas del instrumento de evaluación. Debían hacer observaciones, modificaciones o propuestas para dar mayor claridad a la planeación y a la integración del examen.

Para realizar la selección de los especialistas que conformarían los comités, la DGFCMS consideró para su selección el siguiente perfil:

- Dominio profundo de los propósitos y contenidos de los planes y programas de estudio de educación básica.
- Conocimiento amplio de los enfoques pedagógicos vigentes.
- Conocimiento sólido de la disciplina y de su tratamiento en el programa de estudios correspondiente.
- Reconocimiento en el ámbito educativo.
- Experiencia como maestro frente a grupo o en el campo de formación docente.
- Conocimiento de los materiales educativos y recursos para el aprendizaje que la SEP distribuye a los alumnos y maestros de educación básica.

2) *Plan general.* Esta etapa consistía en la fundamentación de los instrumentos de evaluación para definir sus características.

El plan general de examen es el documento que orienta la elaboración de los instrumentos, su conceptualización y estructura para dar sustento a su construcción. En él se establece el sentido y los propósitos del examen, los ámbitos de evaluación y su justificación, los temas, los contenidos y los resultados de aprendizaje que serán evaluados así como la bibliografía básica para apoyar los procesos de formación continua de los maestros y directivos en el ejercicio de su función. (Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, 2004)

Para cada examen que se ofrecía se elaboraba un Plan general. Este documento permitía tener una visión integral para desarrollar con un sentido claro y puntual los distintos aspectos a evaluar de cada uno de los instrumentos. Los aspectos que debían incluirse en el Plan general del examen eran:

1. Sentido del examen
2. Propósito del examen
3. Ámbitos de evaluación
4. Temas y contenidos a evaluar
5. Resultados de aprendizajes esperados
6. Bibliografía de apoyo para el estudio

La información que se desprendía de los resultados de los exámenes nacionales pretendía ser objetiva, clara y transparente, sobre el desempeño de los maestros en sus procesos de formación continua y como parte de la mejora en las escuelas.

En esta etapa, los exámenes nacionales conservaron su propósito inicial de formar parte del proceso de formación continua y el resultado que obtenían los sustentantes, más que otorgar una calificación, constituía una guía que buscaba mostrar las fortalezas y las debilidades del desempeño docente, para que los maestros identificaran los aspectos que requerían revisar o transformar para mejorar su función.

Otra de sus finalidades era la de brindar información sobre la calidad de las opciones de formación continua, ya que permitía a las autoridades educativas federal y estatales conocer el nivel de dominio de competencias de los maestros y tomar decisiones.

- Logística de operación

Para 2004, después de haber realizado siete jornadas de evaluación, la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio había acumulado una rica experiencia en

la organización y aplicación de los exámenes nacionales; contaba con documentos normativos que regulaban la participación de las diferentes instancias federales y estatales responsables de la aplicación de los exámenes, tales como:

- a) Lineamientos Generales para la Organización y Aplicación de los Exámenes Nacionales
- b) Manual de operación de los exámenes nacionales
- c) Guía de capacitación para el Coordinador de sede
- d) Guía de capacitación para el Aplicador

En dichos documentos se delimitaba de manera clara el ámbito de competencia de todas y cada una de las figuras involucradas en el proceso de evaluación.

Las atribuciones y responsabilidades en esta nueva etapa de los exámenes nacionales no cambiaron, las tareas operativas eran las mismas que las realizadas en los Exámenes Nacionales para la Acreditación de los Cursos Nacionales de Actualización, algunos procesos se automatizaron y mejoraron pero, en esencia, se mantenía la distribución de tareas entre la federación y las autoridades estatales.

2. 4. Tercera etapa de 2007-2010

Esta etapa comienza con la reorientación aplicada a los exámenes nacionales que fue motivada, entre otros factores, por la sustitución del personal de mando en la Subsecretaría de Educación Básica y las consecuentes que se realizaron en las unidades administrativas de esta dependencia.

2. 4. 1. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012

El *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* fue presentado por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa el 28 de noviembre de 2007. En ese momento Josefina Vázquez Mota estaba frente a la Secretaría de Educación Pública y sostuvo en su mensaje: “La educación es la base del progreso de las naciones y del bienestar de los pueblos.” (Secretaría de Educación Pública, 2007, p. 7).

El *Programa Sectorial de Educación* definió seis objetivos sectoriales con sus estrategias, líneas de acción y metas a alcanzar en los diferentes tipos de educación.

En educación básica, el programa sectorial planteó como objetivo para la formación continua:

1. 2. Revisar y fortalecer los sistemas de formación continua y superación profesional de docentes en servicio, de modo que adquieran las competencias necesarias para ser facilitadores y promotores del aprendizaje de los alumnos. (Secretaría de Educación Pública, 2007, p. 23)

Para alcanzar ese objetivo se plantearon diferentes líneas de acción, entre las que destacan:

- Identificar las necesidades de formación continua y superación profesional de los docentes para generar una oferta sistemática, pertinente, integral y equitativa orientada a la mejora de la calidad de la educación básica.
- Establecer acuerdos y convenios con autoridades educativas, instituciones formadoras de docentes de educación superior, así como organismos e instituciones que coadyuven en el diseño, desarrollo e implementación de programas para la formación continua y la superación de los profesionales de la educación. (Secretaría de Educación Pública, 2007, p. 23)

Estas líneas se concretaron con la publicación de la convocatoria nacional para la integración del *Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional*, en noviembre de 2009.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por su parte, había establecido la estrategia de:

Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo.

La evaluación es una de las herramientas más poderosas para mejorar la calidad de la educación, como se ha comprobado en todos los países que han logrado elevar el desempeño de sus sistemas educativos. La evaluación con métodos probados internacionalmente es, sin duda, el mejor camino para asignar estímulos tanto a las escuelas como al personal docente. (Poder Ejecutivo Federal, 2007, p. 183).

2. 4. 2. Los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS)

En 2007, a más de diez años del establecimiento del ProNAP, después de 11 jornadas de evaluación desarrolladas, y con una nueva administración a cargo de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, se consideró necesario fortalecer y diversificar los mecanismos de evaluación y acreditación de los procesos de formación continua; esto con el propósito de garantizar su transparencia, estimular la participación y permanencia de los profesores en las actividades formativas y reconocer sus logros académicos, así como disponer de información sistemática para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Por lo anterior, se planteó la necesidad de reorientar los exámenes nacionales con el propósito de evaluar el avance de los profesores en el conocimiento de las prioridades educativas establecidas para el nivel educativo o el servicio en que se desempeñaban.

Los ENAMS, al igual que sus antecesores, fueron instrumentos estandarizados de aplicación nacional y constituyeron el mecanismo mediante el cual la Secretaría de Educación Pública acreditaba la actualización de los conocimientos de los profesores y regulaba la mejora de los procesos y servicios de formación continua; asimismo, eran un componente del *Modelo de formación continua de maestros en servicio centrado en la escuela, basado en la demanda de los colectivos docentes y con el aprendizaje como razón de ser*, que fue denominado de ese modo por la Dirección General de Formación Continua en Maestros en Servicio en 2008.

Estos exámenes respondían a un principio de la formación continua de maestros en servicio:

Contribuir a que el profesor, directivo o asesor técnico-pedagógico cuente con más y mejores elementos para la toma cotidiana de decisiones que le demandan los procesos de formación de sus alumnos en el salón de clases o en la escuela, y transforme de manera positiva sus prácticas educativas. (Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, 2008a, p. 6).

- **Destinatarios**

Todos los docentes frente a grupo, personal directivo, de supervisión, jefes de enseñanza y comisionados en tareas de apoyo técnico-pedagógico de educación preescolar, primaria, secundaria y especial; maestras y maestros de educación preescolar, primaria y secundaria que deseen evaluar los aprendizajes adquiridos en el desarrollo de programas de formación continua. (Ver *Figura 6*).



Figura 6. Utilidad de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio.

Fuente: DGFCMS.

- **Construcción de los instrumentos de evaluación**

Esta fase del proceso se modificó de manera directa en la transición de los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio a los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio, pues el diseño de los instrumentos de evaluación se delegó en instancias externas. Así, la convocatoria nacional de los ENAMS correspondiente al ciclo escolar 2007-2008, señaló lo siguiente:

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) será la encargada de la elaboración de los ENAMS, considerando las prioridades nacionales de política educativa en materia de formación continua, así como los contenidos de los materiales de apoyo a la formación. (Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, 2007)

Para esta transición, la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio señaló:

En correspondencia con lo dispuesto en el PND, con el Acuerdo Secretarial Número 432 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, así como en los Lineamientos Generales para la Organización y Aplicación de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio, son atribuciones de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, definir el objeto, aspectos o constructos que deberán medir los ENAMS; definir los Criterios que orientarán las actividades de diseño y elaboración de los ENAMS; establecer los Lineamientos Operativos que deberán observarse en la aplicación de los ENAMS en las entidades federativas; impulsar en sistema educativo nacional una cultura de medición y evaluación del desempeño. (Dirección General de Formación Continua e Maestros e Servicio, 2008a, p. 6).

Así, pues, la Dirección General define la oferta de exámenes y una institución externa diseña los instrumentos de evaluación, la calificación sigue siendo responsabilidad única y exclusiva de la Dirección General.

La Universidad Pedagógica Nacional fue responsable del diseño de los exámenes correspondientes al ciclo escolar 2007-2008. A partir del ciclo 2008-2009 y hasta el 2010-2011, se encomendó al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (CENEVAL) la tarea.

Los ENAMS elaborados por el CENEVAL responden a una estructura definida por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. El examen se conforma por tres áreas y seis subáreas que se enuncian en la *Figura 7*. Al respecto, no fue posible disponer información para describir el contenido o explicar el significado de los componentes.

Cada subárea se desagrega en contenidos que permiten identificar aquellos elementos que, por su relevancia, serán objeto de la evaluación.

Áreas	Subáreas
Referentes de la educación básica	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque por competencias • Reforma integral de la educación básica
Competencias disciplinarias	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentos del enfoque • Objetivo de la disciplina
Competencias didácticas	<ul style="list-style-type: none"> • Organización curricular y la planeación didáctica • Estrategias para favorecer el desarrollo de la competencia

Figura 7. Áreas y subáreas de evaluación de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio.

Fuente: DGFCMS

En la Figura 8 se muestra la metodología utilizada por el CENEVAL para la construcción de los instrumentos de evaluación.



Figura 8. Metodología empleada por el CENEVAL para el diseño de los instrumentos de evaluación.

Fuente: CENEVAL.

Respecto de la metodología presentada por el CENEVAL, se desconocen los criterios que esa asociación civil aplica para seleccionar y contratar a los participantes de los consejos técnicos y de los comités académicos. Este aspecto resulta de la mayor relevancia para el

diseño y construcción de los instrumentos de evaluación que cumplan con las especificaciones técnicas para la elaboración de pruebas estandarizadas; tales como:

- Identificar y establecer el marco de referencia del objeto de evaluación, desde una perspectiva teórica determinada, que debe ser congruente con aquella utilizada por la Secretaría de Educación Pública en las áreas de diseño y desarrollo del curriculum, por señalar un aspecto que sustenta la elaboración de las pruebas.
- identificar y desagregar correctamente los contenidos a evaluar que se registran en la tabla de especificaciones, lo cual depende del grado de conocimiento de los participantes en los comités académicos, del marco de referencia y de las áreas y subáreas a evaluar.

- Logística de operación

En este rubro se mantuvo el procedimiento desarrollado para las convocatorias de aplicación de los exámenes que antecedieron a los ENAMS, que se describe en la *Figura 9*.

Autoridad educativa	Antes	Durante	Después
Federal	Convocatoria Nacional Lineamientos para la organización y aplicación Desarrollo de sistemas para la organización y aplicación Desarrolla instrumentos de capacitación Gestiona el diseño, producción y distribución de los materiales de evaluación	Da seguimiento a las jornadas de acreditación Verifica que las jornadas de acreditación se desarrollen conforme a la norma establecida	Recepción de los materiales de evaluación Lectura óptica Con el apoyo de especialistas en la materia, se determinan los puntos de corte y la calificación.
Estatal	Convocatoria estatal Capacitación al personal que participa en la organización y aplicación Realiza proceso de inscripción		Ordena el material empleado en las jornadas de acreditación y lo envía a la autoridad educativa federal

Figura 9. Definición de acciones para aplicar los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio, de 2008 a 2011.

Fuente: DGFCMS

En el *Anexo 2*, se muestra la información histórica de los exámenes nacionales que se aplicaron durante las etapas descritas a lo largo del presente capítulo.

Capítulo 3. Experiencias desarrolladas para mejorar la calidad de la educación en la escuela

En este capítulo se describen un conjunto de experiencias que han sido desarrolladas en diversos países latinoamericanos con el propósito de fortalecer la calidad de la educación escolar. Asimismo, se describen algunos modelos y prácticas de evaluación del desempeño de los maestros. Mientras que algunas experiencias se han orientado a modificar la estructura de la escuela mediante la atención a un componente específico, por ejemplo, elevar el aprovechamiento escolar, modificar las relaciones sociales para eliminar y prevenir la violencia, proveer de servicios de salud y alimentación a la población escolar de sectores vulnerables, fortalecer la educación rural y los modelos de escuela unitaria o multigrado, por mencionar algunos ejemplos; otras experiencias, con la misma orientación, se han dirigido a fortalecer la gestión institucional por medio de acciones realizadas con el personal docente y directivo, al ofrecerles herramientas que les permitan participar en las decisiones de organización, funcionamiento e intervención educativa. Por su parte, las iniciativas relacionadas con los docentes se han orientado a su profesionalización y que, una estrategia fundamental para promoverla es la evaluación de su desempeño. El capítulo continuará con

3.1. Programas y proyectos para mejorar la calidad educativa

Las primeras experiencias que se realizaron en nuestro país en busca de una mejor calidad educativa ocurrieron a partir de 1996, cuando la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Investigación Educativa, perteneciente a la Subsecretaría de Educación básica y Normal, instrumentó un programa dirigido a transformar la gestión de la escuela primaria, denominado “La Gestión en la Escuela Primaria: Proyecto de investigación e innovación” (1996-2002) (citado por Zorrilla, 2008, p. 3) que operó primero en cuatro entidades federativas; luego, expandió su cobertura en varias etapas a las 32, mediante un planteamiento de Proyecto Escolar que fue difundido a un universo creciente de escuelas de educación básica. Al mismo tiempo, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) desarrolló otro planteamiento de Proyecto Escolar, introducido en las escuelas participantes en los programas compensatorios coordinados por el Consejo. Asimismo, en varias entidades se desarrollaron planteamientos metodológicos para el proyecto escolar (Guanajuato, Colima, Coahuila,

Nuevo León, Distrito Federal) e, incluso, hubo quienes adoptaron modelos de proyecto educativo de centro o de Plan educativo institucional semejantes a los desarrollados en España, en Colombia o en Argentina en aquellos años.

Otras experiencias desarrolladas en países latinoamericanos que se describen a continuación fueron presentadas por los participantes en el *Seminario Internacional “Cambiar la escuela para cambiar la educación”*, que se efectuó en Aguascalientes, México, en marzo de 2006; entre ellas, cabe destacar la Escuela Nueva de Colombia, que comenzó desde 1975 y continúa hasta el presente con resultados positivos. Otras iniciativas comenzaron en la década de los noventa y algunas de ellas concluyeron en diferentes plazos. La experiencia más reciente es la del Programa Escuelas de Calidad, de México, que opera desde 2001.

La Escuela Nueva de Colombia (1975 a la fecha), cuyo propósito central es hacer del alumno el centro de la acción pedagógica mediante el fomento del aprendizaje activo y el desarrollo de procesos cooperativos y personalizados, está inspirada en el *Movimiento Pedagógico de la Escuela Nueva* surgido a finales del siglo XIX y opera con base en los siguientes principios: innovar las estrategias de capacitación de los docentes, el trabajo con la comunidad, la estructura organizativa y los procesos de administración y gestión de la escuela, desarrollar mecanismos que puedan ser replicables, descentralizables y viables en términos financieros y políticos. Está dirigida a poblaciones rurales. Se ha extendido a países vecinos. Distintas evaluaciones internacionales han mostrado su eficacia en el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos, lo mismo que efectos positivos en la formación docente. (Colbert, 2006).

El Programa de las 900 escuelas de Chile (1990-2000) tuvo como propósito mejorar el aprendizaje de los niños de los primeros cuatro grados en lectura, escritura y matemáticas. Se sustentaba en una política de mejoramiento de la calidad, equidad y concebía la educación como una tarea de todos. Se sustentaba en las siguientes premisas: todos los niños pueden aprender, el desarrollo profesional de los docentes se sustenta en la reflexión sobre la propia práctica y la comunidad puede aportar a la educación. Su diseño respondió a la atención de los siguientes componentes: mejoramiento de la infraestructura; bibliotecas de aula y material didáctico; talleres para profesores; talleres de aprendizaje; apoyo a directores y evaluación externa anual. Se dirigió a escuelas rurales y urbanas marginales con los resultados más bajos en

aprovechamiento según el sistema de evaluación. En diez años se atendió a 2 mil 500 escuelas. Las evaluaciones mostraron avances en el rendimiento de los alumnos en lengua y matemáticas. Entre los aprendizajes del programa destacaban: el respeto a los tiempos de los procesos institucionales y de las personas; la necesidad de fortalecer la autonomía de las escuelas para que se hicieran cargo de su mejoramiento y que las políticas de discriminación positiva permiten diseñar programas exitosos. (García-Huidobro, 2006).

El Programa EDUCO de El Salvador (1991 a la fecha) tiene como propósitos proveer servicio educativo a niños de áreas rurales en los niveles de educación parvularia y básica, a través de una estrategia de cogestión entre el Estado y la comunidad que permita ampliar la cobertura de estos servicios educativos, favorecer y alentar la participación de la comunidad, articular el currículo entre los párvulos y la educación básica y contribuir a mejorar el estado nutricional de los niños beneficiados. Se enfoca a las áreas rurales. El programa ha propiciado la participación de la comunidad, involucra más gente en la gestión social, facilita la administración de la educación en el ámbito local y propicia mecanismos de gestión con otras instituciones locales como organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, el rendimiento de los alumnos no evidencia mejora. (Meza, 2001; Tejada López, 2006).

La Nueva Escuela Unitaria en Guatemala (1992-1996). Su propósito fue mejorar la calidad y la equidad de la educación en las escuelas unitarias rurales con base en dos premisas: poner en marcha un experimento riguroso para documentar, dar seguimiento, monitorear, medir y evaluar los efectos cognoscitivos y afectivos que tenía la metodología en los estudiantes, maestros y la comunidad, e incorporar en la estrategia de instrumentación el principio aprendo-practico-aplico. La acción se estructuró en varios componentes: apoyo de las autoridades locales, diagnóstico de necesidades elaborado por los docentes, administración descentralizada, currículo flexible centrado en actividades de aprendizaje de los alumnos con apoyo de materiales y evaluación, capacitación para docentes, participación comunitaria e infraestructura para las escuelas, como mobiliario, equipo y materiales. Entre sus resultados destacan la asistencia, promoción y aprobación mejoraron en las escuelas del programa respecto de aquellas que no participaron; los resultados mostraron ser mejores en las niñas que en los niños; se incorporó la promoción flexible con el criterio de alumnos en proceso, eliminando la repetición; los componentes de currículo, metodología y materiales inspiraron mejoras en

la educación bilingüe y en la educación de las niñas. (Ortega, 2006).

El Programa de Mejoría de la Calidad de la Educación Básica en Minas Gerais, Brasil (1992-2002) tuvo como objetivo central la disminución del fracaso escolar, su principal campo de acción fue la gestión de la escuela. Se sustentó en las siguientes premisas: autonomía de las escuelas, fortalecimiento de la dirección escolar, formación de profesores, evaluación del sistema estatal de educación e integración con los municipios. Los componentes fueron: fortalecimiento de la gestión del sistema educacional (sistema de monitoreo, evaluación docente, investigaciones sobre la gestión escolar); materiales de enseñanza y aprendizaje (libros, materiales pedagógicos, espacios de lectura y bibliotecas); gestión de la escuela (planeación escolar, equipos de apoyo); desarrollo educativo (desarrollo curricular, capacitación docente, investigación); reorganización de la atención escolar (aumento de los salones de clase, racionalización de la red física, agrupación rural) y coordinación y supervisión. Entre sus resultados destaca la disminución de la repetición, aumento gradual del rendimiento escolar de los alumnos y mejoramiento de la eficiencia terminal. (Soares, 2006).

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica en Costa Rica (1992-2011) se planteó como objetivos: mejorar el acceso y la equidad, la calidad y eficacia de la prestación del servicio educativo en educación preescolar y básica; fortalecer la capacidad de planificación y administración del Ministerio de Educación y la capacidad de gestión de las direcciones regionales. Los componentes que organizan la acción se refieren a: fortalecimiento institucional, infraestructura física, adecuación curricular, recursos de aprendizaje, evaluación, desarrollo profesional, informática educativa, innovación. No se reportan resultados. (García Fallas, 2006).

El Programa de Escuelas de Tiempo Completo en Uruguay (1992 a la fecha) tiene como objetivo atender a la población escolar en condiciones de mayor pobreza para mejorar las condiciones de equidad, a través de una propuesta que les aporte los conocimientos e instrumentos para su inserción en la sociedad. Se organiza en varios componentes: horario extendido (7.5 horas); tiempo educativo enriquecido con actividades múltiples y diversas; propuesta pedagógica y didáctica; ambiente formativo; trabajo con las familias; nuevo modelo de trabajo docente; atención integral al niño; tres turnos de alimentación. Entre los resultados del programa destaca: disminución de la repetición en primer grado, abandono escolar intermitente, rendimiento cercano al promedio nacional,

relevancia de la gestión escolar y del papel de directivo, formación docente como condición necesaria. (Orozco, 2006)

Las Zonas de Atención Prioritaria en Buenos Aires (1996 a la fecha) tiene como propósitos la creación de condiciones para propiciar lazos sociales; rebelarse contra la naturaleza de las desigualdades; reconsiderar las maneras de nombrar; intentar un trabajo en equipo intersectorial; dar lugar a la palabra revisando la posición de los actores y los conceptos hegemónicos; desconfiar de los indicadores hegemónicos y recuperar la experiencia de los sujetos. Funcionó con base en las siguientes premisas: construir un programa intersectorial con participación voluntaria de directores de área, supervisores y directores escolares; el diseño de los proyectos específicos sería colectivo, funcionar sin un decreto de creación y sin presupuesto. Se dirigió a escuelas de distintos niveles cuya participación fue voluntaria. De esta iniciativa derivaron proyectos que aún perduran como Autoconstrucción asistida, Maestro+Maestro, Orquestas infantiles e Historia Oral. De sus aprendizajes destaca que es posible poner en marcha proyectos desde la zona intermedia, en donde el principio de confianza tiene un papel definitorio, así como la reunión de esfuerzos dispersos a favor de producir experiencias escolares satisfactorias; la disposición a pensar, crear y compartir con otros permite interrumpir la repetición de prácticas de exclusión; la creación de un espacio no administrativo, el ofrecimiento de tiempo reintercambio y el aseguramiento de la interlocución son variables importantes para la concreción de proyectos. (Frigerio, 2006).

El Programa Escuelas de Calidad de México (2001 a la fecha) tiene como objetivos construir un modelo de escuela pública eficaz; incidir en mejoras educativas que lleguen hasta el aula, abriendo espacios para que las escuelas generen proyectos de desarrollo propios que aseguren un mejor rendimiento de sus alumnos. Las premisas del programa son: responder a la necesidad de continuar la reforma educativa iniciada durante los años noventa; profundizar la descentralización hasta las escuelas; enfoque de mejora de la calidad; garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje; transformar la gestión escolar al propiciar innovaciones pedagógicas y curriculares; autogestión de la escuela basada en libertad para tomar decisiones, liderazgo compartido, trabajo colegiado y rendición de cuentas. La participación de las escuelas es voluntaria y concursan con un proyecto escolar para obtener su incorporación. A la fecha se encuentran incorporadas más de 38 mil escuelas de educación básica de las 32 entidades federativas. El Programa fue concebido como una oportunidad para repensar las actividades de la escuela y darse

cuenta de su capacidad de toma de decisiones para transformarse. El capital social de las comunidades se ha incrementado y han mejorado los indicadores de retención y eficiencia terminal. Sin embargo, en tres diferentes evaluaciones realizadas en 2005 y 2006, no se encontraron evidencias significativas de incremento en el rendimiento escolar de los alumnos. (Pérez y Álvarez, 2006).

En la experiencia mexicana, se ha buscado dotar de mayor capacidad de decisión a la escuela básica mediante el uso de la gestión estratégica que está en proceso de generalizarse a todas las escuelas, con independencia de su incorporación al Programa Escuelas de Calidad. Para lograrlo, el personal de cada escuela de educación preescolar, primaria y secundaria debe elaborar su *Plan Estratégico de Transformación Escolar* (PETE), un plan de mediano plazo que pretende servir como el medio de instrumentación de cambios que mejoren la gestión de la escuela en las dimensiones pedagógico-curricular, organizativa, administrativa y de participación social, con miras a elevar los resultados de aprendizaje de los alumnos.

En cada una de las dimensiones de la gestión enunciadas, se establecieron estándares de desempeño que describen el funcionamiento ideal de una escuela de calidad y que sirven como guía a docentes y directores para realizar la evaluación interna de la escuela como tarea previa a la elaboración del plan, pues ello permite identificar las áreas prioritarias de mejora que pueden atenderse mediante un Programa Anual de Trabajo.

Aun cuando existe una guía para elaborar el PETE, que describe detalladamente los conceptos, argumentos y procedimientos que orientan la planeación estratégica que instrumentará la escuela, el diseño de este documento requiere desarrollar la competencia para planear de los participantes, de un tiempo considerable del que no dispone el personal para reunirse y trabajar en colegio, además de obstáculos que se refieren al exceso de solicitudes administrativas de parte de la autoridad, entre otros señalados en capítulos previos.

La situación descrita se ha hecho progresivamente compleja y obliga a los directores escolares a buscar alternativas para elaborar su Plan. Por ejemplo, la guía del ciclo escolar 2011-2012, para elaborar el *Plan Estratégico de Transformación Escolar*, se denomina: *PETE Simplificado. Recomendaciones para elaborar el Plan Estratégico de Transformación Escolar*. A ésta, se agregó el documento: *Estándares de Gestión para la Educación Básica*. Ambos documentos se editaron en el marco de la Alianza por la

Calidad de la Educación y forman parte de los materiales de apoyo para la capacitación de los centros educativos que participan en el Programa Escuelas de Calidad.

La revisión de los documentos citados nos lleva a concluir que se trata, en el primer caso, de una versión resumida –no simplificada- de la primera edición de la guía (2006), por lo que, durante la elaboración del PETE, resulta necesario consultar la edición 2006 para comprender un procedimiento o leer un ejemplo que sirva como modelo en el proceso de planeación. El segundo documento contiene veinte estándares de gestión para la escuela básica; cada estándar presenta una definición denominada *Descripción operativa* que describe los rasgos que lo caracterizan. Los estándares sirven como parámetros para identificar el punto de partida de la escuela al realizar su autoevaluación y para orientar al personal sobre las decisiones que debería tomar para promover la transformación escolar en las dimensiones de la gestión escolar (pedagógica curricular, participación social, organizativa y administrativa). Adicionalmente, en el mismo documento se incluyen los *Estándares de competencias directivas en planeación estratégica*, que sirven para guiar a los directores escolares en el desarrollo de las tareas relativas a la elaboración del PETE en colaboración con los maestros y otros integrantes del personal, y con la participación de los padres de familia y los alumnos.

Para que un colectivo esté en posibilidad de formular el PETE de su escuela debe, en primer término, disponer de un conjunto muy variado de condiciones que, por sí mismas, serían evidencia de su capacidad de gestión; es decir, esa escuela podría considerarse de inicio, como “de calidad”, puesto que exige realizar una serie de tareas para involucrar a los integrantes de la comunidad escolar y emprender un esfuerzo colectivo que puede implicar una gran cantidad de horas de trabajo que, naturalmente, deberán ser fuera del horario de la jornada laboral para hacer realidad cada apartado del Plan. Y, como corolario, cada director de escuela debe ingresar a un sistema de información en Internet para registrar y subir su PETE y el Programa Anual de Trabajo respectivo, una vez concluidos.

Por lo que hemos visto, se ha procurado sistematizar la experiencia obtenida en el desarrollo de programas para mejorar la calidad de la educación con la expectativa de que conduzcan a mejorar los resultados que se obtienen en estudios de evaluación nacionales e internacionales que miden el rendimiento académico. Al respecto, Muñoz-Izquierdo (2007) sostiene que los resultados exitosos de diversos países en pruebas

como las del Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA) son independientes del grado de autonomía escolar; pues en algunos de ellos, como Inglaterra, Corea, Finlandia, Japón, y Holanda, las escuelas y comunidades disponen de un alto grado de autonomía, en tanto que en otros, igualmente exitosos, como Australia, mantienen sistemas educativos centralizados, por lo que no es una regla general que la capacidad de gestión de la escuela influya en los resultados de aprendizaje y concluye:

Ello significa que existe una variable interviniente entre el modelo de gestión y los resultados académicos de las escuelas; relacionada, seguramente, con los niveles de competencia y el desempeño profesional de los maestros. (Muñoz-Izquierdo, 2007, p. 1437)

3. 2. La evaluación del desempeño docente

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992, se estableció el Programa Nacional de Carrera Magisterial, que se desprendió de la línea fundamental de estrategia de *Revaloración de la función del maestro*. La Carrera Magisterial buscaba favorecer el arraigo de los maestros en el trabajo con grupos escolares, dado que había una tendencia a buscar promoverse en el sistema de escalafón hacia las funciones directivas y de supervisión escolar o, bien, continuar su preparación profesional al estudiar la licenciatura y posgrado como medios para realizar otras funciones dentro del sistema educativo, tales como la asesoría técnico-pedagógica y el diseño curricular, por mencionar algunas.

Con base en lo anterior se definió la estrategia de diseñar un sistema horizontal de estímulos que permitiera a los maestros permanecer en la función docente e incrementar su salario con base en sus méritos, que serían determinados por medio de un sistema de evaluación global que abarcaba diversos aspectos de la labor docente, desde los administrativos, como la situación laboral y la antigüedad en el servicio, hasta el aprovechamiento escolar de sus alumnos, su preparación profesional y participación en cursos de capacitación y actualización profesional.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial estableció los siguientes objetivos:

- Coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio.
- Estimular a los profesores de educación básica que obtienen mejores logros en su desempeño.
- Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes de educación básica.

Para lograr dichos objetivos, originalmente, la pretensión de la Secretaría de Educación Pública era la de incorporar a la Carrera Magisterial únicamente a los maestros que desempeñaban funciones docentes frente a grupo; no obstante, la organización sindical ejerció presión para que el personal en funciones directivas, de supervisión y apoyo técnico-pedagógico también fueran beneficiarios de este sistema de promoción. Este hecho tuvo efectos perversos, puesto que, al participar prácticamente todo el personal que disponía de plaza de base, se disipó la intención original de promover el arraigo docente y, por ende, la mejora de los resultados educativos. Por ejemplo, prevalece la tendencia de los maestros, que estudian un posgrado, de solicitar cambio de función para dedicarse a las actividades de apoyo técnico-pedagógico o, bien, concursar para obtener una plaza de dirección o la que corresponda al nivel jerárquico inmediato superior e, incluso, desempeñar puestos de mando dentro de la administración educativa.

Los lineamientos originales (1992) fueron modificados en 1998 con base en un estudio de evaluación de los resultados obtenidos y de la percepción que los maestros tenían hasta ese momento de la operación del Programa Nacional de Carrera Magisterial.

La evaluación global de los maestros que participan en la Carrera Magisterial, hasta el ciclo escolar 2010-2011, implicaba que sustentaran un examen para acreditar el factor de preparación profesional y presentaran evidencias documentales para acreditar factores como antigüedad, grado académico, cursos de actualización y superación profesional; el factor de aprovechamiento escolar se evaluaba con la aplicación de una prueba a los alumnos de los maestros que participaban en la primera vertiente y otros factores eran evaluados con base en estándares y evidencias documentales, como el caso del desempeño profesional.

Un hecho notable es que, a pesar de que los cursos nacionales se retiraron de la oferta de formación continua dirigida a los maestros de educación básica en 2004, permanecieron en el factor de cursos de actualización y superación profesional, y no motivaron la modificación de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial. Esto significa que, probablemente, se otorgaban a todos los maestros o dejaban de considerarse, por defecto, los 12 puntos que otorgaba su acreditación.

La necesidad de profesionalizar a los maestros o, en su caso, de promover su desarrollo profesional ha estado presente desde hace décadas. Esto hace suponer que se ha considerado como un elemento indispensable para coadyuvar a la calidad de la educación; sin embargo, la evaluación del desempeño docente no se ha puesto de relieve sino a partir del surgimiento de la Carrera Magisterial, aunque en este programa no participa la totalidad de los maestros porque excluye a quienes no cumplen con requisitos de antigüedad en el servicio o que ostentan una plaza distinta a las que están incluidas en el catálogo de plazas y categorías con derecho a incorporarse en el programa; es decir, no pueden participar maestros que no tengan el grado académico de licenciatura, que ocupen una plaza de manera interina limitada o con titular o aquellos que no hayan reunido un mínimo de tres años de antigüedad en el servicio. Y es de suponer que este grupo de maestros es el que se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad tanto en la formación inicial como en lo que concierne al desarrollo de sus competencias profesionales.

Además, en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación se estableció un concurso de selección de aspirantes a obtener una plaza docente para ejercer funciones de maestros frente a grupo en escuelas públicas de educación básica mediante el *Examen de ingreso al servicio docente* que se realiza desde el ciclo escolar 2008-2009. El propósito de este concurso es seleccionar a los candidatos que se desempeñen mejor en el examen como un medio para disponer de maestros con un perfil determinado, sobre el cual no fue posible obtener información.

3. 2. 1. Prácticas desarrolladas en la evaluación de los profesores

La evaluación de los docentes surgió a partir de que se consideró importante la influencia del profesor en los resultados de aprendizaje de sus alumnos. Este hallazgo, no muy

antiguo, fue resultado de las múltiples investigaciones sobre eficacia escolar que se realizaron desde la década de los setenta; dado que en los años previos, se consideró que la formación inicial era suficiente para que el maestro se incorporara al trabajo docente en una escuela y la experiencia obtenida en el transcurso de su servicio como profesor fortalecería sus habilidades profesionales. Sin embargo, esto no es así; pues, en muchos casos, el maestro persistía en aplicar las mismas técnicas y métodos a lo largo de los años, sin que su desempeño se viera modificado por la experiencia.

En la década de lo ochenta comienzan a desarrollarse modelos de evaluación, alineados con decisiones de política educativa tomadas por los sistemas educativos en muchos países que se enfocaron a la mejora de la calidad educativa. La búsqueda de la calidad se ha orientado a partir de dos aspectos fundamentales; por un lado, la *profesionalización* de los maestros y, por el otro, la *reestructuración* de la escuela (Darling-Hammond, 1997, p. 23). En estos aspectos, la evaluación desempeña un papel prioritario porque se orienta a tomar decisiones para mejorar, lo cual supone que se constituye en un proceso sistemático, continuo, formativo, cualitativo y participativo.

En múltiples experiencias desarrolladas, la evaluación del maestro se ha instrumentado a partir de diferentes modelos que responden a las concepciones sobre la enseñanza y el aprendizaje imperantes en cada momento, de las cuales depende, también, una concepción sobre las características que el profesor debe reunir. Así, la evaluación enfocada al profesor, en muchos casos, se centró en el paradigma proceso-producto, que analiza la eficacia docente al establecer relaciones entre las conductas del maestro en situaciones de enseñanza en el aula y los resultados de aprendizaje de sus alumnos (Pérez Juste y García Ramos, 1989). En este contexto, los resultados aportaron un fundamento para considerar que la escuela y su organización y, en particular, las relaciones entre el profesor y los alumnos, podían ser más o menos exitosas, dependiendo de los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas estandarizadas que se les aplicaban.

Los procedimientos tradicionales de evaluación docente han incluido mecanismos como:

- Calificaciones otorgadas por los alumnos o directores.
- Observación del trabajo en aula, realizada por un externo.

- El rendimiento de los alumnos, medido a través de pruebas estandarizadas, elaboradas con referencia a una norma o a un criterio.

Además de los anteriores, como técnica alternativa de evaluación, se han instrumentado proyectos concertados o negociaciones entre evaluador y evaluado sobre los aspectos que se evaluarán (Popham, 1980).

Uno de los problemas que muestran los procedimientos de evaluación citados es su falta de confiabilidad respecto de lo que evalúan. Si bien el desempeño docente tiene influencia en lo que aprendizajes de los alumnos, existen muchas otras variables no controladas, que afectan los resultados de aprendizaje de los estudiantes, entre ellas, las características de su contexto socio-cultural y las oportunidades de aprendizaje que están disponibles en sus experiencias sociales no escolares; por lo tanto, aun cuando el rendimiento escolar puede ser un buen indicador, no es el más importante. Por otro lado, la observación del trabajo docente en aula, que se ha realizado durante años por supervisores y directores escolares, tampoco ha mostrado ser objetiva, ni mucho menos, válida, dado que no existen datos que permitan garantizar de modo alguno que estos agentes puedan considerarse expertos en la práctica docente ni en la evaluación del desempeño docente.

La evaluación de los maestros y la búsqueda de criterios para determinar su competencia y eficacia es una de las áreas de la investigación educativa a la que se ha dedicado atención en las últimas décadas. Si el profesor se concibe como un agente de intervención educativa, su actuación puede mejorarse con la ayuda de la evaluación formativa, que se constituye como un elemento de desarrollo profesional, pues más allá de un análisis del desempeño, la evaluación contribuye al aprendizaje al manifestarse como un conjunto de prácticas que permiten expresar juicios de valor y, en consecuencia, permiten determinar las acciones de mejora (Barbier, 1993; García Jiménez, 1998).

En todo caso, evaluar a los maestros tiene dos propósitos básicos: la responsabilidad educativa y el desarrollo profesional (Duke y Stiggings, 1997). Si se desea asegurar la validez y la confiabilidad de los procesos evaluatorios es indispensable utilizar varias fuentes de información que permitan disponer de datos sobre aspectos como los que Peterson (1997, p. 157) propone:

- Datos sobre el rendimiento escolar de los alumnos.

- Estudios sobre los alumnos.
- Estudios sobre los padres.
- Documentación de la actividad profesional.
- Revisión de material realizada por colegas.
- Observación sistemática.
- Resultados de pruebas estandarizadas aplicadas a los maestros.
- Informes de la dirección escolar.
- Otros datos personales.

Si comparamos la evaluación global propuesta en el Programa Nacional de Carrera Magisterial con los aspectos que Peterson considera, se identifican algunos vacíos en la primera, tales como: los estudios referidos a los alumnos y sus padres, la revisión de material realizada por colegas, la observación sistemática y otros datos personales del docente, que contribuirían a contextualizar y a valorar con mayor profundidad el desempeño de los maestros.

3. 2. 2. La evaluación del desempeño docente y su vinculación con el desarrollo profesional

En México, independientemente de la evaluación global del Programa Nacional de Carrera Magisterial, se han incorporado tres elementos que pueden relacionarse con la evaluación del desempeño docente, pero orientados hacia la formación continua y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Desde la perspectiva curricular, pueden identificarse dos de ellos:

- a) Promover la formación del docente como un *profesional reflexivo* (Schon, 1983; 1998), en la formación inicial¹⁰; y
- b) Elaborar un diario de trabajo de la práctica docente en educación preescolar, cuyo análisis busca promover la reflexión de los maestros de este periodo escolar sobre

¹⁰ En los planes de estudio de la Licenciatura de educación primaria, de 1998, y en los de la Licenciatura en educación preescolar, de 1999, por citar algunos, las actividades de acercamiento a la práctica escolar y el estudio de asignaturas de formación común y de formación específica, buscan promover el desarrollo de capacidades para la investigación, que incluyen la observación y la reflexión crítica.

los factores que inciden en el aprendizaje de los alumnos para tomar decisiones de mejora. (Dirección General de Desarrollo Curricular, 2004).

El tercer elemento que se ha incorporado en la educación básica, con la misma orientación, se encuentra en el ámbito de la gestión escolar, y es el de la formación continua centrada en la escuela. A continuación describiremos cada uno de estos elementos.

- La práctica profesional reflexiva

En lo que se refiere a la práctica profesional reflexiva, Donald Schon señala que la reflexión puede darse antes y después de la acción; es decir, cuando los profesores planean y piensan en la clase que impartirán; y, luego, al evaluar lo sucedido en clase. Sin embargo, señala también, que puede reflexionarse durante la acción, en el momento en que el profesional considera de forma reflexiva la solución de los problemas que enfrenta en su práctica profesional, procura definirlos y resolverlos en cuanto se presentan. En la docencia, esta práctica puede ser equivalente a la de evaluar con una función formativa, pues hace posible ajustar la intervención educativa a las circunstancias de los alumnos y su manera de percibir la situación de aprendizaje que se les presenta. La práctica profesional reflexiva constituye un enfoque de desarrollo profesional que permite a los maestros (y otros profesionales prácticos) hacer conscientes algunas de sus teorías implícitas, intuitivas o empíricas y contrastarlas con el conocimiento científico, durante un proceso de apreciación, interpretación y reapreciación de lo que acontece en su práctica profesional, sobre la que toma decisiones de manera constante y que le lleva a valorar sus conocimientos en la acción y a mejorar sus decisiones paulatinamente.

- El diario de trabajo

De acuerdo con el Programa de educación preescolar 2004:

El diario de trabajo es el instrumento donde la educadora registra una narración breve de la jornada de trabajo y, cuando sea necesario, de otros hechos o circunstancias escolares que hayan influido en el desarrollo del trabajo. No se trata de reconstruir paso a paso todas las actividades realizadas sino de registrar aquellos datos que después permitan reconstruir mentalmente la práctica y reflexionar sobre ella [...] (p. 141)

Este documento puede compararse con el diario de campo que suele emplearse en la investigación cualitativa; sin embargo, en el ámbito de la educación, el diario de trabajo o

el diario del profesor (Porlán y Martín, 1993), se ha propuesto como un instrumento de desarrollo profesional, basado en la investigación en el aula, que permite al docente:

- Detectar problemas y hacer explícitas sus concepciones pedagógicas.
- Cambiar sus concepciones pedagógicas al contrastar los puntos de vista propios con colegas, alumnos y expertos externos.
- Modificar su práctica profesional al desarrollar un proceso de construcción teórica sobre su intervención educativa, lo que supone definir su modelo didáctico de referencia y, por otro, al desarrollar un proceso de construcción práctica de su “saber hacer” profesional.
- Desencadenar otros medios y procesos de investigación de su quehacer profesional.

Esta propuesta, al igual que la de la práctica profesional reflexiva, nos remite a situar en el aula, no sólo la necesidad de evaluar todos los factores de la intervención educativa, sino, fundamentalmente, la perspectiva de formación continua que promueve el desarrollo profesional del docente. Así, la evaluación del desempeño del profesor se convierte en una herramienta que sirve al maestro para aprender y fortalecer sus competencias profesionales en el contexto de su quehacer educativo.

- La formación continua centrada en la escuela

La formación continua centrada en la escuela está concebida en el marco del aprendizaje situado, es decir que ocurre en contextos y escenarios particulares, locales, afectados por problemas generales, pero también específicos, que asumen rasgos determinados en función de una escuela, una asignatura, un colectivo docente, o un grupo de alumnos en particular.

Los antecedentes de incorporación de este elemento en la educación básica se encuentran en la colección *Del colectivo docente al salón de clases* que, en el contexto del ProNAP, emergieron de la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio en colaboración con institutos y secretarías de educación de diferentes entidades federativas, entre 2003 y 2004, cuyo propósito era el de contribuir al conocimiento y a la aplicación de mejores estrategias didácticas por parte de los colectivos de maestros, en beneficio del aprendizaje y el desarrollo de habilidades de los alumnos de las escuelas de educación primaria.

De manera progresiva, la formación continua centrada en la escuela se incorporó al Programa Escuelas de Calidad, en el *Plan Estratégico de Transformación Escolar* que las escuelas participantes elaboran. Así, el PETE es un instrumento de planeación estratégica que busca *reestructurar* la escuela a la vez que pretende fomentar la *profesionalización* de maestros y directores de las escuelas de educación básica (Darling-Hammond, 1997).

Cabe señalar que los espacios de formación pueden constituir una oportunidad para que los maestros reflexionen sobre sus prácticas de enseñanza, su trabajo con los alumnos, para reestructurar saberes, creencias pedagógicas; o al contrario, pueden amenazar la identidad profesional previamente constituida, al quitar autoridad a los conocimientos y las técnicas que cotidianamente el docente desarrolla en el aula. Toda actividad de formación continua busca promover algún cambio, presentar una innovación, pretender transformar alguna práctica de enseñanza; por ello, mantener un equilibrio adecuado entre estos dos componentes (identidades previas y nuevos rasgos profesionales a construir) es uno de los desafíos de los programas de formación continua. En este marco, al diseñar programas y acciones concretas de formación, es necesario considerar que el desarrollo profesional comprende procesos de aprendizaje de diversa naturaleza, tales como:

Pedagógicos: en las áreas del currículum, en la gestión de la clase, en el trabajo en equipo, en la exploración y reflexión de la práctica, en el análisis de casos y de la experiencia de otros, en el estudio de nuevas teorías y conceptos que posibiliten la reconstrucción y renovación de las estrategias y de los recursos docentes para la enseñanza, por mencionar algunos ejemplos.

Personales: favorece la comprensión de sí mismo. Permite mantener o, en su caso, recuperar el deseo de educar y de enseñar, aquello que conduce al maestro a elegir su profesión. Implica conocerse a uno mismo, analizar la historia profesional personal, estar dispuesto a construir y reconstruirse. La tarea educativa es, por definición, una tarea de relación que posibilita el crecimiento propio y ajeno.

Institucionales: se da en contextos colegiados y colectivos, al intercambiar experiencias, al definir y analizar proyectos, en el seno de determinados equipos de trabajo y culturas institucionales. Estos procesos permiten conectarse con otras instituciones culturales, comunitarias y redes profesionales que alimenten el propio desarrollo. Las escuelas constituyen un entorno de socialización y aprendizaje para los alumnos, pero también para los maestros.

Así, la profesionalización docente requiere de políticas integrales que atiendan a las necesidades de formación permanente de los maestros; y que, además, incluyan el desarrollo profesional en el contexto de las metas generales del sistema educativo y de los cambios curriculares. La formación continua debe, también, articularse con los lineamientos, orientaciones de la formación inicial, y contemplar los requerimientos locales, de las instituciones y de los contextos sociales específicos de inserción docente.

Lograr que una porción significativa de docentes de educación básica muestren disposición y se comprometan con la formación continua centrada en su quehacer, en adoptar o desarrollar prácticas pedagógicas fundamentadas en el conocimiento profesional y que ello se refleje en mejores resultados, lo mismo que en su valoración y reconocimiento social es todavía una aspiración; para avanzar hacia ella es imprescindible dotar de coherencia y articular las diversas políticas diseñadas en el ámbito de la administración gubernamental, a la vez que se alienta la participación de la sociedad y la rendición de cuentas de los profesionales de la educación pública.

Reflexiones finales

A lo largo de casi dos décadas, la educación básica en nuestro país se ha configurado paulatinamente como un subsistema integrado por la educación preescolar, primaria y secundaria que, al parecer, comienza una etapa de consolidación a partir de la publicación del Plan de Estudios 2011. Esto se debe a que, por primera ocasión, se presenta una articulación curricular y enfoques pedagógicos comunes para los tres niveles educativos, lo que puede representar un avance de la mayor importancia en la búsqueda de la pertinencia, la relevancia, la eficacia, la eficiencia y la equidad en la prestación de los servicios de educación básica.

La evolución histórica de la educación preescolar, la primaria y la secundaria son distintas y, tanto la formación inicial como la incorporación al servicio de los maestros que prestan sus servicios en ellos, se ha desarrollado bajo premisas y circunstancias diferentes. Esto supone reconocer que existe una gran diversidad de experiencias, expectativas, concepciones pedagógicas, prácticas educativas, culturas escolares y niveles de competencia profesional de quienes tienen bajo su responsabilidad la educación de las nuevas generaciones en la escuela.

La educación básica es un complejo conglomerado de necesidades y retos; sin embargo, las niñas y los niños que a los 3 o 4 años se incorporan al sistema escolar, son los mismos que transitan por cada grado y cada periodo que lo conforma, y deberían poder ejercer su derecho a la educación en condiciones de calidad equivalentes, que reduzcan progresivamente las brechas de desigualdad que caracterizan a nuestra sociedad.

La Secretaría de Educación Pública y sus homólogos en las entidades federativas han recorrido un camino a lo largo de casi veinte años, para atender las necesidades de formación inicial y continua de los maestros de educación básica en servicio; para incorporar la evaluación como una práctica orientada a conocer el estado que guarda la competencia profesional de los educadores; y para tomar decisiones que promuevan el desarrollo profesional de los docentes. En este proceso, se ha avanzado en la sistematización de estrategias y procedimientos de evaluación; se ha establecido la importancia de la competencia docente y su influencia en el aprendizaje y desempeño de los niños y jóvenes que cursan la educación básica; se ha establecido un enfoque de formación continua centrado en la escuela y en el aprendizaje de los maestros; se ha

definido y descrito un perfil deseable para los profesionales de la educación basado en competencias; éstas, entre otras acciones suponen un mejor conocimiento de la tarea educativa y el desarrollo de prácticas que deberían influir en los resultados de aprendizaje de los alumnos y, por ende, en la calidad de la educación.

La mejora de los resultados educativos es aún incipiente, lo que necesariamente lleva a preguntarnos ¿Por qué? Y a buscar indicios de respuesta. Uno de estos indicios puede relacionarse con la calidad de las alternativas de formación continua que están a disposición de los maestros, que se integran no sólo por la pertinencia y relevancia de los programas de estudio del ProNAP y los que le han sucedido, sino, también, por la eficacia en su desarrollo, que compete a las áreas de operación de los servicios educativos y al personal de asesoría técnico pedagógica, que está integrado por maestros en su mayoría. Este hecho implica reconocer que en el ámbito de la educación básica participan los maestros y muy pocos profesionales de otras disciplinas afines a la educación; es decir, existe un factor de endogamia que puede influir en la calidad de las acciones de formación continua.

Una evidencia adicional del escaso efecto que han tenido las acciones desarrolladas para mejorar la calidad de la educación es el hecho de que el sistema educativo permanece centralizado en lo que concierne a la formación inicial y continua de los maestros, lo mismo que a la determinación de planes y programas de estudio para la educación básica y normal, cuya atribución es exclusiva del Poder Ejecutivo Federal. La distancia que existe entre los tomadores de decisiones y los beneficiarios de las políticas y estrategias definidas para mejorar la calidad de los servicios educativos es prácticamente insalvable, y puede contribuir a los resultados.

La experiencia en la elaboración de instrumentos de evaluación dirigidos a los maestros se ha construido, también, con la participación protagónica de los maestros y una muy escasa contribución de los especialistas en evaluación, tales como psicómetras, pedagogos especializados en diseño y desarrollo del currículum, psicólogos educativos y profesionales de las ciencias (lengua, matemáticas, biología, química, física, historia, etcétera), entre otros, que permitan garantizar la validez, confiabilidad y objetividad de las pruebas. En el ámbito de la educación básica se presenta con frecuencia la idea de que los maestros son los únicos especialistas o, al menos, los mejor calificados para desarrollar todas las tareas relacionadas con ella.

Los exámenes para maestros se extienden paulatinamente hacia los procesos de ingreso al servicio docente y al desempeño profesional en servicio, con el propósito de seleccionar a los candidatos más competentes, por un lado, y a identificar las áreas de mejora en el quehacer educativo para definir las acciones que fortalezcan la práctica educativa, por el otro. Sin embargo, es notable que se recurra a la aplicación de instrumentos estandarizados como la principal técnica de evaluación, que tiene un enfoque cuantitativo y una función sumativa; esto, naturalmente, sirve para tomar decisiones de mejora a mediano y largo plazo, pero soslaya la necesidad de identificar las áreas en las que resulta indispensable aplicar medidas en el corto plazo, de manera que puedan percibirse avances hacia una dirección dada.

Sin duda, la evaluación es una práctica indispensable en cualquier actividad humana y su incorporación es necesaria para perfeccionar aquello que se hace. Se trata de lograr que los procesos de evaluación se realicen con el rigor, la sistematicidad y la objetividad que deben caracterizar a esta disciplina; de otro modo, pueden producirse efectos no deseados en el objeto de evaluación, por ejemplo: concepciones erróneas sobre el propósito que orienta las prácticas de evaluación de los profesores y las técnicas de evaluación utilizadas; o bien, que los sujetos busquen evadir o corromper de algún modo los procesos evaluatorios.

En última instancia, las finalidades de la evaluación se relacionan con la necesidad de disponer de información que permita tomar decisiones para mejorar aquello que se evalúa, tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo. Esto lleva a considerar en cualquier propuesta de evaluación los factores contextuales que influyen en los resultados de aprendizaje de los alumnos y en los del desempeño docente.

Un ejemplo de buena práctica de evaluación del contexto es la que realiza el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) al aplicar el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) mediante el *Sistema de cuestionarios de contexto del aprendizaje*, cuyos objetivos son los siguientes:

- Conocer las características de los estudiantes evaluados y de su familia, de los salones de clase y los maestros, así como de las escuelas y los directores.
- Conocer las diferencias en el aprendizaje según características de género, edad, nivel socioeconómico, entre otras.

- Comparar resultados del logro escolar a nivel estatal, por estrato y modalidad educativos y por los grupos socioeconómicos que se determine.
- Identificar los factores que afectan el aprendizaje, detectando su aportación en los niveles del sistema educativo: estudiantes, salones de clase, escuelas, modalidades educativas y entidades federativas.
- Detectar las prácticas de los alumnos, de la familia, de los docentes y del director que generan mejores resultados académicos.
- Proponer modelos de explicación sobre el rendimiento escolar de los alumnos en diferentes asignaturas y grados escolares.
- Comparar los resultados obtenidos por diferentes generaciones.
- Comparar los hallazgos nacionales con la información internacional para confirmar o desarrollar modelos explicativos del logro escolar. (Dirección de Pruebas y Medición, 2007, p. 11).

Al recopilar información acerca de las condiciones en que se desarrollan los estudiantes, el capital cultural al que tienen acceso, la atención que reciben de su familia, las características del entorno escolar y del profesor, el INEE dispone de un conjunto de datos que le permiten identificar con precisión los factores que afectan de manera favorable y desfavorable el aprendizaje para comprender mejor los resultados de las pruebas y, también, para explicar el rendimiento de los alumnos.

La escasez o inexistencia de evidencias que conduzcan a comprender mejor el objeto que se evalúa impiden a los tomadores de decisiones conocer las causas de determinados resultados y, en consecuencia, disminuyen las probabilidades de establecer medidas que corrijan problemas identificados o disminuyan sus efectos.

En este documento se describen las características de los exámenes que se aplicaron a los maestros durante más de una década; se exponen las modificaciones que dichos exámenes experimentaron en momentos determinados, su vinculación con políticas y programas gubernamentales, entre otras cuestiones; sin embargo, es evidente el vacío de información acerca de algunos aspectos relevantes, tales como:

- El marco de referencia de la autoridad educativa para optar por la aplicación de exámenes estandarizados a los maestros.
- La calidad técnica de las pruebas y del procedimiento de calificación.

- Los resultados obtenidos por los profesores en las jornadas de acreditación de los cursos nacionales o, en su caso, de la evaluación de sus conocimientos cuando los exámenes dejaron de aplicarse como medio de acreditación.
- La naturaleza de los conocimientos y, en dado caso, las habilidades, actitudes o competencias que se buscaba evaluar por medio de los exámenes nacionales.
- La coherencia y congruencia existentes entre los distintos componentes del ProNAP y entre las acciones comprendidas en el modelo de formación permanente que le sucedió.

La causa principal del vacío de información detectado radica en la falta de estudios de evaluación puntuales que permitieran conocer el estado de los aspectos enunciados y de otros que se omitieron.

En 2007, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México realizó, a petición de parte, un estudio de evaluación externa al Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP). Las debilidades y amenazas identificadas en el informe final del estudio que se relacionan con el tema abordado en este documento se enuncian en los siguientes puntos:

- Los ENAMS no pueden ser el único mecanismo para asegurar la calidad de los servicios de formación, porque no están vinculados a ninguna de las opciones de formación continua.
- No hay estrategias de evaluación sistemáticas que permitan valorar la eficacia del programa.
- Falta definir la población objetivo, lo que impide disponer de información acerca de sus necesidades de formación continua y tiene como consecuencia la dispersión y abundancia de la oferta de opciones de formación continua.
- La población potencial de maestros participa escasamente en los exámenes nacionales (25%).
- El interés de los maestros por participar en las acciones de formación continua y evaluación se deben al estímulo económico que representan dentro del Programa de Carrera Magisterial.
- La normatividad vigente del ProNAP en el momento de la evaluación, dificulta la articulación de los actores que participan en la formación continua; el monitoreo, seguimiento y evaluación de sus acciones sustantivas; la regulación para el reclutamiento, permanencia, actualización y formación del personal de asesoría; y, no menos importante,

la rendición de cuentas sobre la aplicación de los recursos federales destinados a los estados. (FLACSO, 2008, pp. 115-117)

Con base en esta información, es posible identificar algunos factores que, probablemente, dificultan que las acciones de formación continua tengan efectos favorables en el aprendizaje de los maestros y en la modificación de sus prácticas, tales como la falta de pertinencia de los cursos y otras opciones de formación continua para atender necesidades específicas; la deficiencia en la orientación de los asesores que reciben los maestros al participar en una opción de formación continua y, finalmente, la inconsistencia e incongruencia de los conocimientos que se evalúan mediante la aplicación de los exámenes nacionales, lo que reporta escasa utilidad a los docentes para orientarlos en relación con sus necesidades de formación continua.

Bibliografía

- Alianza por la Calidad de la Educación (2011). *Informe de avances al 15 de mayo de 2011*, Secretaría de Educación Pública, disponible en <http://alianza.sep.gob.mx/> consultada en enero de 2012)
- Barber, L. W. (1997). "Autoevaluación". Millman, J. y L. Darling-Hammond, L., *Manual para la evaluación del profesorado*, Madrid, La Muralla.
- Bernstein, B. (1971). *Class, codes and control. Theoretical studies toward a Sociology of Language*, Londres, Routledge & Kagan Paul.
- Bernstein, B. (2000). *Pedagogy, symbolic control, and identity: theory, research, critique*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (1979). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011), *Ley General de Educación*, México, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Casanova, M. A. (1998). *La evaluación educativa*, México, Cooperación Española/SEP [Biblioteca del normalista].
- Colbert, V. (2006) *La Escuela Nueva de Colombia*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Cambiar la escuela para cambiar la educación", Aguascalientes, México, marzo.
- Coleman, J. S., E. Q. Campbell, C. J. Hobson, J. McPartland, A. M. Mood, F. D. Weinfeld et al. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, Washington, US Government Printing Office.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (2011), *Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Darling-Hammond, L., M. W. McLaughlin (2003). *El desarrollo profesional de los maestros. Nuevas estrategias y políticas de apoyo*, México, Dirección General de Normatividad, [Serie Cuadernos de discusión (9)] Secretaría de Educación Pública.

Darling-Hammond, L. (1997). "Evolución en la evaluación de profesores: nuevos papeles y métodos". Millman, J. y L. Darling-Hammond, L., *Manual para la evaluación del profesorado*, Madrid, La Muralla.

Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*, Madrid, Santillana-Ediciones UNESCO.

Di Gropello, E. (2005). "Análisis comparativo de la gestión centrada en la escuela en América Central", *En breve* (Banco Mundial), núm. 72, junio.

Dirección de Pruebas y Medición (2007). *Marco de referencia. Cuestionario de contexto para padres. Preescolar. Excale 2007*. México, INEE.

Dirección General de Desarrollo Curricular (2009). *Programas de estudio 2009. Quinto grado. Educación básica. Primaria, Etapa de prueba*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo Curricular (2009). *Programas de estudio 2009. Cuarto grado. Educación básica. Primaria, Etapa de prueba*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo Curricular (2009). *Programas de estudio 2009. Tercer grado. Educación básica. Primaria, Etapa de prueba*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo Curricular (2009). *Programas de estudio 2009. Segundo grado. Educación básica. Primaria, Etapa de prueba*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo Curricular (2006). *Programas de estudio 2006. Educación básica. Secundaria*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo Curricular (2004). *Programa de educación preescolar 2004*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (2010). *PETE Simplificado: Recomendaciones para elaborar el Plan Estratégico de Transformación Escolar*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (2010). *Estándares de Gestión para la Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (2006). *Plan Estratégico de Transformación Escolar*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (2008), *Documento interno*, México, Secretaría de Educación Pública (mimeo).

Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (2008a). *Justificación Técnica de los ENAMS*, México, Secretaría de Educación Pública (mimeo).

Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (2007). *Convocatoria a los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (2004). *Lineamientos Generales para la Organización y Aplicación de los Exámenes Nacionales*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Formación Continua Maestros en Servicio (2004). *Lineamientos para la Construcción de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio*, México, Secretaría de Educación Pública.

Dirección General de Normatividad (2002). *Plan de estudios 1999. Licenciatura en Educación Preescolar. Documentos básicos*, México, Secretaría de Educación Pública [Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales].

Duke, D. L y R. J. Stiggings (1997). "Más allá de la competencia mínima: evaluación para el desarrollo profesional". Millman, J. y L. Darling-Hammond, L., *Manual para la evaluación del profesorado*, Madrid, La Muralla.

Escudero Escorza, T. (1980). *¿Se pueden evaluar los centros educativos y sus profesores?* Instituto de Ciencias de la Educación. Universidad de Zaragoza.

Faure, E. et al. (1973). *Aprender a ser*, Madrid, Alianza Editorial/UNESCO.

FLACSO, (2008). *Evaluación externa 2007. Informe final. Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP)*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

Frigerio, G. (2006). *Zonas de Atención Prioritaria* (Buenos Aires). Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Cambiar la escuela para cambiar la educación", Aguascalientes, México, marzo.

García Fallas, J. (2006). *Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica* (Costa Rica). Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Cambiar la escuela para cambiar la educación”, Aguascalientes, México, marzo.

García-Huidobro, J. E., (2006). *Programa de las 900 escuelas* (Chile). Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Cambiar la escuela para cambiar la educación”, Aguascalientes, México, marzo.

García Jiménez, E. (1998). *Evaluación Cualitativa. Dossier de clases*. Master en Tecnología de la Educación. Universidad de Salamanca.

Gertler, P., H. Patrinos y M. Rubio-Codina (2006). *Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico*, World Bank Policy Research Working Paper 3935, junio.

Gobierno Federal y Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio de la Educación (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*, Secretaría de Educación Pública, México.

Guichard, S. (2005). *The education challenge in Mexico: Delivering good quality education to all*, OECD-Economics Department Working Papers, núm. 447, OECD Publishing.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2003). *La calidad de la educación básica. Primer informe anual*. México, INEE.

Loera, A. y O. Cázares (2005). *Análisis de cambios de logros académicos y eficacia social de las escuelas de la muestra cualitativa 2001-2005. Contraste con grupos control, Chihuahua*, México, Heurística Educativa.

Marchesi, A. (2003). “La autonomía de los centros docentes. Riesgos, temores y posibilidades”. Ponencia impartida en la *XVII Semana Monográfica de la Educación*. Fundación Santillana. Madrid, 17 al 21 de noviembre.

Martínez Olivé, A. (2000) *Construir el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en servicio 1995-2000*. México, Coordinación General de Actualización y Capacitación de Maestros en Servicio, Secretaría de Educación Pública.

Martínez Olivé, A. (2008). *El caso del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio 1995-2006*. México, Secretaría de Educación Pública.

Meza, D. (2001). "El Salvador: el caso de EDUCO", en *Taller internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo inclusivo*, Lima, Perú, Banco Mundial, disponible en: <http://www.bancomundial.org/foros/meza.htm> [consultado en noviembre de 2011].

Muñoz-Izquierdo, C., (2007). "Un punto de partida para el análisis crítico". *Revista Mexicana de Investigación Educativa. Publicación trimestral del Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, Octubre-Diciembre , Vol. 12, núm. 35, p. 1437.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. Prácticas Internacionales*, París, Ediciones OCDE.

Orozco, M. (2006). *Escuelas de Tiempo Completo en el Uruguay*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Cambiar la escuela para cambiar la educación", Aguascalientes, México, marzo.

Ortega, M. E. (2006). *La Nueva Escuela Unitaria (Guatemala)*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Cambiar la escuela para cambiar la educación", Aguascalientes, México, marzo.

Pérez, G., y J., Álvarez (2006). *Programa Escuelas de Calidad (México)*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Cambiar la escuela para cambiar la educación", Aguascalientes, México, marzo.

Prawda, J. (1985) *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*, México, Grijalbo [Colección Pedagógica Grijalbo].

Pérez Juste, R. y J. M. García Ramos (1989). "Evaluación de la eficacia docente". *Diagnóstico, evaluación y toma de decisiones*. Madrid, Ediciones RIALP, S. A.

Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República.

Poder Ejecutivo Federal (1989). *Programa de Modernización Educativa 1989-1994*, México, Presidencia de la República.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. (1993), *Decreto que declara reformados los artículos 3º y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 05 de marzo de 1993, pp. 2-3.

Popham, W. J. (1980). *Problemas y técnicas de la evaluación educativa*, Madrid, Ediciones Anaya.

Porlán, R. y J. Martín (1999). *El diario del profesor. Un recurso para la investigación en el aula*, Sevilla, Díada, [Investigación y enseñanza. Serie Práctica].

Reimers, F. (ed.) (2006). *Aprender más y mejor: Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Santos Guerra, M. A. (1993). *La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora*, Málaga, Ediciones Aljibe.

Schmelkes, S. (2001). "La autonomía escolar y la evaluación educativa en México", *Perspectivas*, XXXI (4), pp. 651-662, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org>.

Schmelkes, S. (2001). "School autonomy and assessment in Mexico", *Prospects* (UNESCO), vol. XXXI, núm. 4, diciembre.

Schmelkes, S., F. Martínez y M. C. Noriega (1997). *La calidad de la educación primaria: un estudio de caso*, México, SEP-Fondo de Cultura Económica.

Schmelkes, S. (1992) "Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas", PROMESUP, Organización de Estados Americanos, Washington, D. C.

Schon, D. A. (1998). *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*, José Bayo (trad.), Barcelona, Paidós.

Scriven, M. (2011). "The Three Revolutions", *Papers and Publications* (Michael Scriven) disponible en <http://michaelscriven.info/papersandpublications.html>, [consultado en octubre de 2011].

Scriven, M. (1997). "Selección de Profesorado". Millman, J. y L. Darling-Hammond, L., *Manual para la evaluación del profesorado*, Madrid, La Muralla.

Secretaría de Educación Pública (19 de agosto de 2011). *Acuerdo Núm. 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*. Diario Oficial de la Federación, México, Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Educación Pública (2011), *Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, México.

Secretaría de Educación Pública (2011). *Convocatoria para la Asignación de Estímulos Individuales de los ciclos escolares 2009-2010 y 2010-2011*, disponible en <http://estimulosalianza.sep.gob.mx/?p=convocatoria2011>, [consultada en enero de 2012.]

Secretaría de Educación Pública (1994). *Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública*. México, Diario Oficial de la Federación, Presidencia de la República.

Secretaría de Educación Pública (7 de septiembre de 2009). *Acuerdo Número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria*, Diario Oficial de la Federación, México, Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Educación Pública (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Educación Pública (3 de junio de 2005) *Acuerdo Número 357 Por el que se establecen los requisitos y procedimientos relacionados con la autorización para impartir educación preescolar*, Diario Oficial de la Federación, México, Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Educación Pública (2003). *Qué es el PEC*, disponible en <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>

Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Educación Pública (30 de octubre de 2000). *Acuerdo Número 286 Por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo*. Diario Oficial de la Federación, México, Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Educación Pública (1996). *Criterios para el Establecimiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP)*, México, Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Educación Pública (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República.

Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (15 de mayo de 1994). *Convenio de Ejecución del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio*, México, Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Educación Pública (19 de mayo de 1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Diario Oficial de la Federación, México, Poder Ejecutivo Federal.

Skoufias, E. y J. Shapiro (2006). Evaluating the impact of Mexico's Quality Schools Program: The pitfalls of using nonexperimental data, World Bank Policy Research Working Paper 4036, octubre.

Soares, F., (2006). *Programa de Mejoría de la Calidad de la Educación Básica* (Minas Gerais, Brasil). Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Cambiar la escuela para cambiar la educación", Aguascalientes, México, marzo.

Stufflebeam, D. y Y. Shinkfield (1993), *Evaluación sistemática*, Barcelona, Paidós.

Tejada López, I. del R. (2006). *Programa EDUCO* (El Salvador). Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Cambiar la escuela para cambiar la educación", Aguascalientes, México, marzo.

Trinidad, A. (1995). *La evaluación de las instituciones educativas. El análisis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada*, Universidad de Granada.

Torres Septién, V. (1985). *Pensamiento educativo de Jaime Torres Bodet*, México, SEP/El Caballito.

Trujillo, J. G. (2001). *¿La tercera es la vencida? Tres intentos con un mismo propósito: la actualización permanente de maestros de educación básica*, México.

UNDO, UNESCO, UNICEF, WORLD BANK. (1990). *Meeting Basic Learning Needs: A Vision For the 1990s*. The Inter-Agency Commission for the World Conference on Education for All. New York.

Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros (UnyDACT) (1996). *Lineamientos generales para el establecimiento y operación del ProNAP en las entidades federativas*. México, Secretaría de Educación Pública.

World Bank (2005). *Mexico: Determinants of learning policy note*, reporte núm. 31842-MX.

Zabalza, M. A. (1990). "Evaluación orientada al perfeccionamiento". *Revista Española de Pedagogía* No. 186 mayo-agosto, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Universidad Complutense de Madrid.

Zorrilla, M. (s/f) "Repensar la escuela como escenario del cambio educativo", Marchesi, A., J. C. Tedesco y C. Coll, (Coords.) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, OEI/Fundación Santillana, pp. 143-159.

Zorrilla, M. (Coord.) (2008) "Informe Final de la Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria", *Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Educación.

Anexo 1. Informe de Avances de la Alianza por la Calidad de la Educación, del 15 de mayo de 2011, referido al eje *Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas*

(Fragmento)

Fuente: Alianza por la Calidad de la Educación: <http://alianza.sep.gob.mx/>

INGRESO Y PROMOCIÓN

(Docentes, Directores, Supervisores y Autoridades Educativas)

Acuerdo: Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente.

Distribución de acciones en el tiempo: Para el ciclo escolar 2008-2009, se utilizará un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente.

A partir del ciclo escolar 2009-2010 la convocatoria y la dictaminación de los concursos correría a cargo de un órgano de evaluación independiente con carácter federalista.

Avances:

Concurso de asignación de plazas docentes:

- En el ciclo 2008-2009 el concurso se llevó a cabo con un mecanismo transitorio.
- Para el ciclo 2009-2010 la convocatoria y el proceso de Dictaminación estuvo a cargo del Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF).
- En el Concurso 2010 se sometieron a concurso 22,546 plazas de jornada y 119,883 Horas-Semanas-Mes (HSM) para beneficiar a 32,536 aspirantes.
- Presentaron el Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes en alguno de sus 23 tipos (5 más que en 2009-2010 cubriendo todos los tipos de plazas autorizadas por la PRODET) 145,983 docentes en 314 sedes, lo que representa una asistencia superior al 96%.
- De los 145,983 sustentantes que presentaron el Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes, 27% se ubicaron en el nivel “aceptables”, 71% en “elegible condicionado a nivelación académica” y 2% en “no aceptable”.
- Para la asignación de plazas en este ciclo escolar, además se consideraron los 32,341 docentes que decidieron mantener el resultado obtenido en el Concurso 2009-2010 ubicados en el nivel de “aceptable” o “requiere nivelación académica” que se

encontraban en listas de prelación a la fecha de la publicación de la convocatoria 2010-2011.

- En tres años se han concursado un total de 66,526 plazas de jornada y 308,556 horas-semanas-mes.
- Han participado un total de 360,081 docentes para nuevo ingreso y en servicio.
- 64% han concursado para plazas de ingreso al servicio.
- 36% han concursado para docentes en servicio.
- A tres años de realizar concursos de ingreso y de asignación de plazas hay 92,239 posibles beneficiarios.

Acuerdo: El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.

Avances:

- Las entidades federativas realizaron la solicitud de regularizar plazas docentes en funciones directivas, en virtud de que en los últimos años el Presupuesto de Egresos de la Federación no ha permitido crear este tipo de categorías.

PROFESIONALIZACIÓN

Acuerdos:

- Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio.
- 80% de los cursos nacionales y estatales serán de matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética.
- Participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente.
- Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados.

Distribución de acciones en el tiempo: A partir del ciclo escolar 2008-2009, un nuevo catálogo de cursos, y convocatoria a instituciones de educación superior para la impartición de cursos.

Avances:

- El Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación profesional 2010–2011, puede considerarse como un proceso intermedio que permitirá dar cumplimiento a las Reglas de Operación para el diseño y operación de Catálogos Estatales.
- Este catálogo renovó la oferta de formación incluida en el Catálogo Nacional 2009–2010, a partir de un proceso de revisión para corroborar su vigencia.
- A fin de dar continuidad a la línea de trabajo de programas modulares–seriados para atender las prioridades educativas nacionales, se incorporaron 21 nuevos programas de formación. Éstos se han incluido en el Catálogo 2010-2011 para atender temáticas de educación en salud sexual integral y para la formación para maestros de primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica.
- La oferta de Formación Continua y Superación Profesional se ha diversificado a partir del desarrollo de la Convocatoria Nacional, lo que se manifiesta en el número de programas como puede apreciarse en el *Cuadro 1*.

Por programa de formación

TIPO DE PROGRAMAS	2008 - 2009	2009 – 2010	2010-2011
Cursos	108	372	396
Diplomados	32	218	216
Especialidades	2	24	27
Maestrías	0	85	86
Doctorados	0	14	14
Total	142	713	739

Por área de conocimiento

TEMA	2008 - 2009	2009 - 2010	2010-2011
Español	22	43	44
Matemáticas	17	101	101
Ciencias	14	83	76
Formación Cívica y Ética	35	146	146
Historia	6	21	22
Subtotal	94	394	389
Educación Indígena	4	11	13
Preescolar	7	20	21
Asesoría	6	67	76

Gestión	8	57	61
Inglés (idiomas)	0	38	39
Educación Física	2	7	7
Uso educativo de las TICS	10	87	92
Educación Artística	4	13	14
Educación Especial	3	10	13
Educación Económica y Financiera	4	9	10
Telesecundaria			4
SUBTOTAL	48	319	350
TOTAL	236	713	739

Cuadro 1. Crecimiento de programas académicos integrados al Catálogo Nacional de los ciclos escolares 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2011.

- Se ha incrementado la participación de maestros en programas de formación de español, matemáticas, ciencias, historia y Formación Cívica y Ética.

Registro de programas de formación continua ante la Comisión Nacional SEP–SNTE de Carrera Magisterial

- Se ha fortalecido la colaboración y participación en el Catálogo Nacional con la Comisión Nacional SEP–SNTE de Carrera Magisterial, a fin de que los programas de formación continua (cursos de 40 horas) se integren a la relación de Cursos autorizados para que cuenten con puntaje.

Convocatoria para la integración del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional 2011–2012

- Se publicó la Convocatoria para la integración del Catálogo Nacional 2011-2012. Considera la experiencia de la primera emisión y los principios que dieron origen a este proceso de participación atiende los compromisos de la Alianza por la Calidad de la Educación y convoca a las Instituciones de Educación Superior, a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Escuelas Normales del país, los Centros de Actualización del Magisterio y Centros de Investigación Educativa con la incorporación de las Autoridades Educativas Nacionales y Estatales a participar en el diseño y desarrollo de propuestas de formación continua, nivelación académica, programas focalizados y de superación profesional de maestros en educación básica en servicio.

- Se recibieron más de 2,000 registros de programas académicos. Se prepara la fase de evaluación de programas académicos con la participación de miembros del Sistema Nacional de Investigación.

Programas de formación para la atención a prioridades educativas nacionales. Programas de formación modulares seriados y desarrollo de Jornadas de Equipos Técnicos Estatales de formación continua.

- Se mantiene el desarrollo de cursos de formación modulares seriados, estos programas académicos tienen articulación entre sus contenidos, con la expectativa de otorgar al participante una certificación y entrega del reconocimiento académico por parte de la Institución de Educación Superior responsable de su diseño.
- Para los ciclos escolares 2009–2010 y 2010-2011 se incrementó el número de programas modulares seriados, actualmente se desarrollan 22 programas con las siguientes instituciones: Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Nexos. Sociedad, Ciencia y Literatura, Sociedad Matemática Mexicana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Universidad Autónoma de Tabasco, Universidad para la Cooperación Internacional de Costa Rica, Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Pedagógica Nacional.
- Seguimiento a los cursos de formación modulares seriado en los ciclos escolares 2008-2009 a 2010–2011.

Lineamientos para la participación de las IES en procesos formativos. Convocatoria abierta para la participación de las IES.

- Se definió el Marco para el diseño y desarrollo de Programas de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio. El documento ofrece orientaciones básicas para promover la participación de Instituciones de Educación Superior (IES) en la conformación de la oferta de formación nacional y estatal. Asimismo, se elaboraron y difundieron los Lineamientos para la operación de los Catálogos Nacional y estatales de Formación Continua y Superación Profesional 2009–2010.

Reforma Integral de la Educación Básica 2009.

- Convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), para el diseño e implementación del Diplomado "Reforma Integral de la Educación Básica 2009", para docentes de primaria sobre los enfoques, contenidos y metodologías didácticas de los nuevos planteamientos vinculados con la Reforma. Módulo I. Elementos Básicos, Módulo II. Desarrollo de Competencias en el Aula y Módulo III. La Evaluación para el aprendizaje en el aula, perspectiva de la Reforma 2009.
- En Primaria de 1° a 6° participaron 230,682 docentes de educación física, especial y artística, directivos, apoyos técnicos-pedagógicos, supervisores y jefes de sector de las 32 entidades federativas.
- Para el ciclo escolar 2009-2010, 655 integrantes del Grupo Académico Nacional (GAN), 7,915 del Grupo Académico Estatal (GAE) con 230,682 maestros participantes.
- Durante el taller "Planeación por Competencias" se trabajó el enfoque por competencias mediante el análisis de situaciones didácticas y se efectuaron reuniones regionales en las que participaron en total 477 personas.
- Para el ciclo escolar 2009-2010, se realizaron 3 Encuentros Nacionales, 96 procesos de formación de grupos académicos estatales, se organizaron cerca de 8, 000 grupos de profesores y en total se imprimieron 963,000 materiales de los tres módulos del Diplomado a partir de la estadística educativa nacional y de la solicitud de las entidades federativas.
- En Secundaria y Telesecundaria fueron profesionalizados 25,300 docentes; para Preescolar 60,390 maestros y en el tema de competencias docentes se alcanzó un total de 14,849 profesores.
- Estrategia interinstitucional para conformar el Grupo Académico Nacional (GAN) y 32 Grupos Académicos Estatales (GAE) encargados de la implementación e impartición del Diplomado a los maestros participantes.
- Continuidad al programa del Diplomado para 1° y 6° con el Diplomado para 2° y 5° a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias, con una población objetivo de 252,997 maestros de estos grados, así como directivos, asesores técnicos y maestros de educación física, especial y artística que no hayan cursado en Diplomado anterior para el ciclo escolar 2010-2011.

- En el Diplomado de 2° y 5° se han realizado 4 Encuentros Nacionales y se retomó la red de maestros de la reforma establecida, constituida para el ciclo escolar 2010-2011 por 12,257 profesionales de la educación, 689 integrantes del GAN y 11,568 en el GAE, con 252,997 maestros participantes.
- Apoyos multimedia que se ofrecen desde el portal www.cuaed.unam.mx/rieb además de una plataforma virtual para el control escolar.

Diseño y desarrollo del Curso Básico de Formación Continua para Maestros en Servicio Planeación Didáctica para el Desarrollo de Competencias en el Aula 2010.

- Constituye una plataforma común de conocimientos para todos los docentes de educación básica del país, con la cual se inauguraron las actividades académicas del ciclo escolar 2010–2011. Más de 1´200,000 maestros de educación básica abordaron de manera colegiada las actividades propuestas en el curso.
- Propuesta formativa que incorpora contenidos interrelacionados, que tienen como eje vertebral la planeación didáctica para el desarrollo de competencias y se consideran:
 - Competencia lectora
 - Cultura para la Salud Alimentaria
 - Cultura Cívica: Cultura de la Legalidad, derechos humanos y educación inclusiva.
 - Participación Social en la educación y los Consejos Escolares de Participación Social
 - Productividad en y desde la Escuela.
- El tiraje de 1´270,000 ejemplares garantizó que cada maestro contara con un material, que además puede servir de consulta y apoyo durante el ciclo escolar.
- El Curso Básico se diseñó en Sistema Braille, con una reproducción de 1,000 ejemplares de acuerdo a las necesidades de profesores invidentes.

Programa de formación de profesores de inglés de educación secundaria.

- Hasta 2010 se continuó con la aplicación del diagnóstico en línea dirigido a maestros en servicio de la asignatura de inglés de secundaria, iniciado por el Programa en 2008, el cual fue diseñado por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, conforme al “Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas”.

- Los programas de formación se imparten en dos modalidades: Estancias de formación en el Extranjero en las Escuelas de Extensión de la UNAM, ubicadas en Estados Unidos y Canadá.
- Programas académicos a nivel nacional (cursos, diplomados o especialidad) diseñados y desarrollados por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Guadalajara.
- Se conformó la Red de Maestros de Maestros para la Enseñanza del Idioma Inglés, integrada por los maestros egresados de las estancias de formación en el extranjero y representa una red especializada en la formación de profesores de educación básica de los tres niveles.
- Resultados del diagnóstico: 9,406 maestros de inglés de secundaria.
- Resultados programas académicos 2009-2010: Ofertas de formación a 6,375 profesores de inglés de educación secundaria, de los cuales 4,812 se han inscrito en alguna de las acciones formativas ofrecidas en el Programa, ya sea a nivel nacional o en el extranjero.
- 5 estancias de formación en las Escuelas de Extensión de la UNAM en Estados Unidos y Canadá, con un total de 367 participantes.
- Curso modular-seriado Las Competencias Comunicativas de la Lengua Inglesa I y II, con la participación de 10,839 profesores de los tres niveles de educación básica de todo el país.
- Las 32 entidades federativas continuarán formando a profesores de educación básica durante 2011: a) Programa de Formación de Profesores de Inglés de Educación Secundaria, 4,812 profesores atendidos, y b) Las Competencias Comunicativas de la Lengua Inglesa (Red de Maestros de Maestros para la Enseñanza del idioma Inglés), 10,839 profesores atendidos, en total 15,651 profesores han participado en los programas de formación de inglés.

Desarrollo de procesos formativos en el uso educativo de las TIC. (Competencias digitales)

- Desarrollo de una Jornada de Profesionalización docente en el uso pedagógico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Desarrollo de la plataforma del Programa de Competencias para el México que queremos.

- Inicio del Diseño de la Estructura curricular del Programa Académico para la Especialización "La profesionalización docente en el uso pedagógico de las TIC".
- Diseño tecnológico y operativo de una Red para una comunidad de aprendizaje e intercambio de experiencias docentes.

Estrategia de Política Educativa Nacional "Hacia PISA 2012"

- Lanzamiento de la Estrategia Competencias para el México que queremos "Hacia PISA 2012".
- Rediseño de los manuales para el maestro y para el alumno.
- Jornada del programa académico "hacia PISA 2012", los días 11,12 y 13 de Mayo.
- Distribución de 197,769 Manuales para el Maestro.
- Distribución de 1'946,489 Manuales para el Alumno.

Especialización de Alto Nivel para la profesionalización en Matemáticas de Secundaria

- 900 docentes frente a grupo de secundaria, formados en la Primera Generación de la Especialización para la profesionalización docente en Matemáticas.
- 6,600 docentes en la Especialización.

Incorporar a 758 Asesores Técnico Pedagógicos (ATP) en procesos de formación, actualización y profesionalización

- El programa ATP ha asesorado a 24,274 docentes en 6,498 escuelas de educación indígena, focalizando escuelas en municipios de alta marginación social. Se llevó a cabo la capacitación de los 758 ATPs del Programa, con el curso "La función asesora del ATP y la RIEB".
- Se llevó a cabo la capacitación del Primer Grupo de Capacitadores del Seminario "Formación de académicos para la certificación de docentes en contextos indígenas".
- Se formó un equipo de 10 Asesores Académicos de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (AADs) en el tema de RIEB y AADs, para preescolar.
- Se impartió el Curso Nacional "El Asesor Técnico Pedagógico en la Educación Indígena y la Reforma Integral de la Educación Básica" a 102 Asesores Académicos de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (AADs) de Preescolar.
- Se impartió el Curso Nacional "El Asesor Técnico Pedagógico en la Educación Indígena y la Reforma Integral de la Educación Básica" a 102 Asesores Académicos de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (AADs) de Preescolar.

- En el primer trimestre se reportan 11,133 asesorías del Programa Asesor Técnico Pedagógico.
- En abril se proporcionaron 4,348 asesorías del ATP- Programa Asesor Técnico Pedagógico en Educación Indígena (PAED).
- Se incluyeron en el Catálogo Nacional de Información 33 cursos como parte de la oferta de educación indígena.

Acuerdo: Creación de 5 centros regionales de excelencia académica.

Distribución de acciones en el tiempo: A partir del ciclo escolar 2008-2009.

Avances:

- Se ha trabajado en una Propuesta de Decreto por el que se crea el Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa.
- Se ha elaborado una Propuesta de Convenio de Coordinación para la Creación, operación y apoyo financiero del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa.

INCENTIVOS Y ESTÍMULOS

Acuerdo: Reformar los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente 3 factores: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional.

Distribución de acciones en el tiempo: Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009.

Avances

- Existe un importante avance en la elaboración de la propuesta para la reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial. En el sistema de evaluación se privilegia el logro académico de los alumnos. Una vez aprobados, se convocará la participación de los docentes de escuelas públicas de educación básica, con el propósito de que obtengan el estímulo correspondiente. El grupo de trabajo SEP-SNTE, está laborando intensamente para concluir, a la brevedad, dicha reforma.

Acuerdo: Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente

Distribución de acciones en el tiempo: A partir del ciclo escolar 2008-2009.

Avances:

Objetivo: Estimular la labor del personal docente y directivo de escuelas públicas de educación básica y especial, a través de una recompensa económica, en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación.

Modalidades: al mérito colectivo y al mérito individual.

- Registro: A diferencia del año pasado, para esta edición del programa, los docentes se registraron para participar en la modalidad de estímulos individuales. El objetivo del registro es asegurar la correcta identificación del personal que recibirá el reconocimiento, de acuerdo a los lineamientos establecidos para otorgar los recursos. Gracias a esto se publicarán resultados identificando al personal reconocido con nombre, apellido, RFC y monto, por centro de trabajo, nivel educativo y municipio, fomentando la transparencia en la asignación de los recursos.

Validación de registros para estímulo individual

- El registro por Internet administrado por la SEP <http://estimulosalianza.sep.gob.mx>, estuvo abierto del 7 de marzo al 17 de abril de 2011.
- 837,211 visitas al portal del programa.
- 176,798 grupos y asignaturas registradas para participar en el programa 2009-2010 que deben ser validados por las autoridades educativas estatales.
- Primaria y secundaria: A la fecha se ha recibido información de 18 entidades y CONAFE, que han validado 82,133 registros individuales de primarias y secundarias, lo que representa el 58.7% del total.
- Educación especial y Preescolar: la UPEPE está validando contra la información de las bases nacionales de Carrera Magisterial, hasta el momento se han determinado como válidos 95% de las 26,529 personas registradas. Cabe señalar que las autoridades educativas estatales realizaron registros individuales adicionales por lo que el número total se incrementará en ambas categorías.

Validación de plantillas de personal para el estímulo colectivo.

- Una vez recibida copia del acta de conformación de la respectiva Comisión Mixta, responsable de validar la información de plantillas y registros individuales en cada una

de las Entidades Federativas, se les proporcionó el listado de las escuelas que serán reconocidas en lo colectivo en función de sus resultados ENLACE.

- Información recibida de 25 Entidades y CONAFE: 17,615 escuelas (75.6% del total nacional a reconocer) 179,647 docentes, directivos y personal de apoyo técnico-pedagógico y 3,117 instructores comunitarios que recibirán estímulos colectivos.

Anexo 2. Exámenes nacionales aplicados por ciclo escolar (1997-2010)

Clave CNA	Clave ENMS	Clave ENAMS	Nombre del Examen	Ciclo Escolar														
				97-98 ^(a)	98-99 ^(b)	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05 ^(c y d)	05-06 ^(e)	06-07 ^(f)	07-08 ^(g)	08-09	09-10		
B01	PB01		La enseñanza de las matemáticas en la escuela primaria. Parte I	XX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
B02	PB02		La enseñanza de las matemáticas en la escuela primaria. Parte II		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
B03	PB03		La adquisición de la lectura y la escritura en la escuela primaria				X	X	X	X	X	X	X	X	X			
B04	PB04		La enseñanza de las ciencias naturales en la escuela primaria						X	X	X	X	X	X	X			
D01	PD01		Primer curso nacional de directivos de educación primaria				X	X	X	X	X	X	X	X	X			
	PB05		La educación ambiental en la escuela primaria											X	X			
	PB06		La enseñanza de las ciencias naturales asistida por enciclopedia											X	X			
	PA01		Las prioridades de la educación preescolar											X	X			
	BM01		La Lectura en las escuelas de educación básica											X	X			
	BM02		Formación cívica y ética en la educación básica											X	X			
	BM03		La organización y funcionamiento de las escuelas de educación básica											X	X			
	BM04		Aprender y enseñar historia en la educación básica											X	X			
	BF01		Asesoría técnica pedagógica en las escuelas de educación básica											X	X			
E01	BE01		Curso nacional de integración educativa				X	X	X	X	X	X	X	X	X			
C01	SC01		La enseñanza de la biología en la escuela secundaria	XX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
C02	SC02		La enseñanza del español en la escuela secundaria	XX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
C03	SC03		La enseñanza de la geografía en la escuela secundaria	XX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
C04	SC04		La enseñanza de las matemáticas en la escuela secundaria	XX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
C05	SC05		La enseñanza de las lenguas extranjeras en la escuela secundaria	XX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
C06	SC06		La enseñanza de la química en la escuela secundaria	XX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
C07	SC07		La enseñanza de la física en la escuela secundaria		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		

Anexo 2. Exámenes nacionales aplicados por ciclo escolar (1997-2010)

Clave CNA	Clave ENMS	Clave ENAMS	Nombre del Examen	Ciclo Escolar													
				97-98 ^(a)	98-99 ^(b)	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05 ^(c y d)	05-06 ^(e)	06-07 ^(f)	07-08 ^(g)	08-09	09-10	
C08	SC08		La educación ambiental en la escuela secundaria				X	X	X	X	X	X	X				
D02	SD02		Primer curso nacional para directivos de educación secundaria					X	X	X	X	X	X				
	SM01		Biología. Contenidos disciplinares para la educación secundaria										X	X			
	SM02		Química. Contenidos disciplinares para la educación secundaria										X	X			
	SM09		Habilidades comunicativas en la escuela secundaria									X	X	X			
	SM10		Aprender y enseñar ciencias naturales en la escuela secundaria								X	X	X	X			
	SM11		Aprender y enseñar matemáticas en la escuela secundaria								X	X	X	X			
	SM12		Conocimiento del espacio geográfico y cuidado del ambiente									X	X	X			
	SM13		Formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad										X	X			
		BE02	La integración educativa												X		
		BF02	La asesoría en las escuelas de educación básica												X		
		BM05	La formación de lectores en las escuelas de educación básica												X		
		PA02	Fundamentos y características del programa de educación preescolar												X		
		PB07	La lectura y escritura en la escuela primaria												X		
		PB08	Matemáticas. Contenidos disciplinares y su enseñanza en la escuela primaria												X		
		PB09	La enseñanza de las ciencias en la escuela primaria												X		
		PB10	La problemática ambiental desde la escuela primaria												X		
		PB11	Enciclomedia y la planeación didáctica												X		
		PB12	La formación cívica y ética en la escuela primaria												X		
		PD02	La función directiva en la educación secundaria												X		
		SC09	El desarrollo de actitudes y valores para la educación ambiental en la escuela secundaria												X		

Anexo 2. Exámenes nacionales aplicados por ciclo escolar (1997-2010)

Clave CNA	Clave ENMS	Clave ENAMS	Nombre del Examen	Ciclo Escolar														
				97-98 ^(a)	98-99 ^(b)	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05 ^(c y d)	05-06 ^(e)	06-07 ^(f)	07-08 ^(g)	08-09	09-10		
	SC10		La formación cívica y ética en la escuela secundaria													X		
	SD03		La función directiva en la educación secundaria													X		
	SM14		Adolescentes y aprendizaje escolar													X		
	BF03		La asesoría académica en educación básica													X		X
	BM06		La formación cívica y ética en la educación básica													X		X
	BM07		La educación ambiental en las escuelas de educación básica													X		X
	BM08		La función directiva en las escuelas de educación básica													X		X
	PA03		La educación preescolar. Propósitos y prioridades													X		
	PB13		Contenidos y enseñanza del español en la escuela primaria													X		X
	PB14		Contenidos y enseñanza de las matemáticas en la escuela primaria													X		X
	PB15		Contenidos y enseñanza de las ciencias naturales en la escuela primaria													X		X
	PB16		La enciclopedia como recurso para la enseñanza en la escuela primaria													X		
	SC11		Contenidos y enseñanza del español en la escuela secundaria													X		
	SC12		Contenidos y enseñanza de las matemáticas en la escuela secundaria													X		X
	SC13		Contenidos y enseñanza de las ciencias en la escuela secundaria													X		X
	PB17		Lengua indígena parámetros curriculares															X
	PA04		Lenguaje escrito y pensamiento matemático en educación preescolar															X
	SC14		Contenidos básicos para la enseñanza del español en educación secundaria															X
	BM09		Educar y formarse en historia en la educación básica															X
	BM10		El conocimiento y la enseñanza de las artes en educación básica															X
	BM11		La reorientación de la educación física en la educación básica															X

