

Resumen Ejecutivo

El resumen ejecutivo que aquí se presenta comprende tres partes centrales: quién es el PRONAP en términos de su diseño; cómo ha evolucionado con relación a sus principales premisas y acciones y, con qué resultados; y, principales recomendaciones para la política pública de formación continua.

Quién es el PRONAP: su diseño

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) tiene como objetivo central regular los servicios de formación continua, ampliando las posibilidades de todos los profesores de acceder a una formación permanente de alta calidad que responda a las necesidades educativas de los alumnos de educación básica del país. En este sentido, una de las principales premisas en la cual se sustenta el Programa desde sus orígenes hasta la fecha responde a los principios de cobertura y equidad, lo cual se explica por el hecho de que antes de 1992, no existía una política explícitamente orientada a la formación continua de los profesores en servicio.

En términos de su diseño, se observa que el PRONAP cuenta con capacidades de aprendizaje y renovación, lo cual le ha permitido avanzar en su diseño y desarrollo de forma gradual e incremental. Ha transitado de la revalorización del magisterio y de la descentralización de los servicios de formación continua hacia la conformación de un Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, como la propuesta más reciente.

A partir del 2004, se registra un salto cualitativo del PRONAP debido a que se decide transitar hacia un “nuevo modelo de formación” de los maestros como corolario de la política educativa centrada en la escuela. Lo anterior, tiene un impacto particular en el PRONAP especialmente con relación a su Fin, en el sentido de que comienza a percibirse y concretarse, en uno de sus documentos más recientes que sintetiza lo que ha sido, es y hacia dónde se orienta el Programa (SNFCSP), que su orientación de más largo plazo es “contribuir a la

mejora de los aprendizajes de los alumnos de educación básica”, lo cual guarda congruencia con los programas sectoriales 2001-2006 y 2007-2012.

Hoy, si bien la premisa de cobertura y equidad sigue vigente con la misma fuerza que en los orígenes del Programa, se observa un cambio hacia cómo articular la formación continua con el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos de educación básica, lo cual ha conducido al Programa a reflexionar y actuar desde 2004 hasta la fecha sobre otros aspectos que contribuirán a lograr su Fin, entre los cuales destacan, a) que la formación continua no puede solamente considerarse fuera de la escuela sino que su formación dentro de la misma tiene mayores posibilidades de impactar de forma más contundente los aprendizajes de los alumnos de educación básica, a partir de la interacción e intercambio de experiencias de los profesores en el espacio escolar y, b) la relevancia que guarda focalizar en la formación continua de los colectivos docentes que forman parte de los centros escolares, a partir del reconocimiento de que hoy la escuela es el centro del sistema educativo.

Para esto último, el PRONAP considera que dos ejes fundamentales para ello son fortalecer y consolidar: a) las instancias estatales de formación continua estatales como lo ha venido haciendo y, b) los Centros de Maestros en cada una de las entidades federativas, como espacios idóneos para ofrecer en términos de formación continua asesorías a los docentes en servicio. Aquí cabe señalar, que una de las tareas pendientes del PRONAP es la necesidad de generar mecanismos institucionalizados para que el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE) funcione bajo un esquema de mayor articulación en el marco de los Centros de Maestros, dado que los servicios de asesoría que brinda están pensados, entre otras cosas, para acompañar de forma sustancial y directa a los colectivos docentes ubicados en las escuelas, a propósito de generar condiciones para la formación continua dentro de la escuela.

Desde sus orígenes hasta la fecha los avances cualitativos del PRONAP en términos de su diseño han sido:

- En la relación a la descentralización, la institucionalización de los servicios de educación continua en los estados, a partir del establecimiento de las 32 Instancias Estatales de Formación Continua, con sus respectivos PREFC, y la instalación de 574 Centros de Maestros, con lo cual se crearon condiciones para la prestación de servicios de educación continua en los estados.
- Con relación a la formación continua, la identificación sobre la relevancia estratégica que tiene la formación continua hacia los colectivos escolares con el propósito de que ésta, responda en mayor medida a las necesidades específicas de los centros escolares, aprovechando los vínculos del PRONAP con tres programas estratégicos para la educación: PEC, PNL y, Enciclomedia.

Si bien este equipo evaluador observa que en términos de diseño el PRONAP es un Programa con cualidades y capacidades de potencializar sus propios aprendizajes y, por consiguiente avanzar en el mediano y largo plazos hacia el logro de su Fin, encontramos que en la versión última de la MML esto no se transmite como había sucedido en la construcción de versiones anteriores. Como puede observarse en el apartado de la Evaluación del Diseño, realizado a partir de la versión última de la MML definida el 10 de marzo, pareciera que el PRONAP en su diseño no cuenta con una lógica interna si únicamente nos basáramos en la MML. Es importante dejar muy claro que las inconsistencias de diseño a las que se hace referencia en el TR2 corresponden, en gran medida, a la lógica de la MML y no al diseño mismo del Programa.

Evolución del PRONAP: consistencia y resultados

En su evolución, el PRONAP observa tres etapas. La primera, comprende entre 1994 y 2000 y, corresponde a sus orígenes y a la construcción de condiciones institucionales y de infraestructura para operar los servicios de formación continua a nivel nacional. En 1994 se crea el PRONAP a través de un acuerdo entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para responder a uno de los principales aspectos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB),

la revalorización del magisterio. En esta primera etapa, destaca la creación de Instancias Estatales de Actualización donde no existían, así como la instalación de 266 Centros de Maestros.

La segunda etapa, se ubica entre 2001-2006, y se caracteriza por la institucionalización de la descentralización de servicios de formación continua, a través principalmente del establecimiento de los PREFC en 2004 como instrumentos de planeación estratégica de la formación continua en los estados. La existencia de éstos, ha permitido al PRONAP sistematizar la implementación de los servicios de formación continua en los estados, con la tarea pendiente de enfatizar sus esfuerzos en una estrategia de evaluación que permita monitorear, dar seguimiento y evaluar los servicios de formación continua en los estados, para valorar la efectividad de esta medida de política.

Uno de los principales puntos de inflexión en esta segunda etapa se registra en 2003, ya que el PRONAP transita de ser un instrumento de operación a uno de orientación de la política de formación continua, con el fin de avanzar en la federalización de los servicios de formación continua. Por lo tanto, la SEP, a través de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) asumió tareas de carácter normativo y de apoyo técnico a los equipos estatales responsables de la formación continua.

Actualmente, ante la falta de una normatividad nacional con solidez jurídica que regule de manera eficaz la organización y el funcionamiento de los servicios de formación continua y garantice la rendición de cuentas de todos los participantes en este proceso, el PRONAP se ha visto limitado en sus atribuciones, y por lo tanto, en el logro de resultados que impacten el Fin que se ha planteado de contribuir a mejorar los niveles de aprendizaje de los alumnos de educación básica.

La tercera etapa corresponde al periodo 2007-2012. Actualmente, el PRONAP se encuentra en un periodo de transición hacia otro estadio: un Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional que permita regular con eficacia y eficiencia los servicios de formación continua. En el inicio de este

periodo se registra un especial énfasis en la premisa de “que a mayor formación de los maestros, mejores resultados en el aprovechamiento escolar de los estudiantes”¹, lo cual da cuenta de que desde la perspectiva del Programa, existe una relación lineal entre cobertura y mejoramiento en los aprendizajes de los estudiantes de educación básica, como si hubiera una relación automática entre cantidad e impacto, cuando lo que media entre estos dos aspectos es la calidad.

Se vislumbra difícil de alcanzar el Fin del Programa únicamente a través de cantidad de cursos tomados o del incremento de acreditados sin considerar una diferenciación entre población potencial y población objetivo y, adicionalmente no contar con un diagnóstico sobre a) el estado actual de la formación adquirida por los profesores en servicio, qué tipo de competencias y conocimientos requieren adquirir y, quiénes (población objetivo) debieran de tomar determinados cursos; y, b) la pertinencia de la oferta en función del diagnóstico del inciso a).

A partir de lo anterior, es posible que el PRONAP pudiera plantearse transitar hacia un estado más consolidado orientado por la premisa “a *mejor* formación de los maestros, mejores resultados en el aprovechamiento escolar de los estudiantes”. El tránsito de “mayor” a “mejor” implica un salto hacia la calidad tanto en los servicios de formación continua como en la oferta de la misma.

En suma, el PRONAP desde su existencia hasta la fecha registra los siguientes **resultados**:

- La integración de 32 Instancias Estatales que son responsables de operar los servicios de formación continua en los estados.
- La instalación de 574 Centros de Maestros, tomando en consideración que todavía presentan una situación heterogénea en cuanto a su consolidación.

¹ SEB y DGFC (2008). Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros de Educación Básica en Servicio”. 14 de enero de 2008.

- La cobertura de casi el 100% de formación continua, garantizada únicamente a través de los Talleres Generales de Actualización, hoy denominados Cursos Básicos Nacionales.
- Diseño de una oferta nacional de 539 programas de estudios, con la participación de diferentes instituciones de carácter gubernamental y educativas, sin conocer con certeza la pertinencia de esos cursos en función de las necesidades de formación de los docentes y de los aprendizaje de los estudiantes de educación básica.
- Baja participación en la solicitud y sustentación de ENAMS de alrededor del 30% y 25% respectivamente, en función del tamaño de la población potencial, si además se considera que no representa un requisito de presentación de examen el haber tomado un determinado curso.
- Diseño y puesta en marcha del SAAE orientado, entre otras cosas, a impulsar actividades de formación continua para directores de escuela, supervisores y otros directivos escolares, a propósito de potenciar sus capacidades para asesorar a las escuelas y a sus colectivos docentes.

Recomendaciones de política pública

Consideramos que la evolución del PRONAP se encuentra en un momento, en el cual es posible aprovechar el tránsito hacia el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para consolidar aspectos que se han logrado hasta el momento. Desde la perspectiva del equipo evaluador de Flacso-México, las recomendaciones de política están orientadas especialmente hacia la consolidación de esos aspectos para la construcción e institucionalización de este Sistema y, desde una perspectiva estratégica engloban las recomendaciones ubicadas en el análisis FODA del capítulo 7.

Las dimensiones del Programa en las cuales se recomienda intervenir son:

- El marco normativo.
- La gestión y organización.
- La estrategia de evaluación integral.

El denominador común de la intervención son, los servicios de asesoría y la figura de los asesores como los profesionales responsables de brindar apoyo para la profesionalización de los responsables de operar los servicios de formación continua y apoyo para la formación continua.

A continuación se detallan las recomendaciones de política por dimensión.

Marco normativo del PRONAP

La necesidad de hacer ajustes al marco normativo actual del Programa radica en que el actual presenta algunas limitaciones que dificulta: a) la articulación de los diversos actores que participan en los servicios de formación continua; b) la efectividad del monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones sustanciales del Programa; c) el establecimiento de reglas claras con relación a las condiciones y características de la asesoría y de los asesores en el servicio de formación continua; y, d) el cumplimiento de la rendición de cuentas en la aplicación de los recursos federales destinados a los estados.

Para lo anterior, se recomienda diseñar una nueva normatividad o ajustar la existente que permita definir con claridad las responsabilidades de todos los actores participantes en el proceso de formación continua y que regule las acciones sustantivas para el cumplimiento de los objetivos y Fin del Programa.

Con relación a la asesoría y a los asesores, es fundamental definir y establecer, a través de lineamientos, las funciones de la asesoría así como el papel de la asesoría y de los asesores con relación a la formación orientada a los colectivos docentes en el marco del SAAE, tomando en consideración el documento nacional que existe al respecto.

Gestión y organización

Uno de los aspectos que es necesario definir es la articulación operativa entre el PRONAP y las necesidades de formación que demandan otros programas estratégicos como el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de

Lectura y Enciclomedia, a propósito de evitar duplicidades de recursos y de esfuerzos que adicionalmente generan para las escuelas una gran carga de trabajo administrativo y el uso del tiempo efectivo escolar. Para lo anterior, se recomienda realizar un diagnóstico orientado a identificar competencias genéricas en la formación de docentes y directivos, cuya coordinación debiera establecerse en el marco de la construcción del SNFCSP, dado que el eje que vincula a estos Programas son los servicios de actualización y capacitación de los docentes en servicio.

Desde la gestión del PRONAP, debiera impulsarse la reflexión sobre la posibilidad de construir un nuevo modelo de sistema de incentivos para docentes en función del desempeño de su grupo y, para directivos en función del desempeño del centro escolar, ambos con relación a la prueba de ENLACE porque es el instrumento con el que se cuenta hasta ahora. Este sistema podría operar desde Carrera Magisterial o como un sistema de incentivos, paralelo para aquellos que no pertenecen a Carrera Magisterial.

Estrategia de evaluación integral

Una de las principales conclusiones de esta evaluación externa consiste en que el PRONAP, si bien registra avances cualitativos en su diseño, éstos no han sido acompañados de una estrategia de monitoreo, seguimiento y evaluación que permita conocer con certeza la efectividad de dichos avances y su impacto en función del Fin del Programa para la toma de decisiones oportuna y pertinente.

Por lo anterior, se recomienda diseñar una estrategia integral y sistemática de evaluación de mediano plazo orientada a monitorear y dar seguimiento a las acciones sustantivas del PRONAP que dé cuenta de aspectos muy puntuales para la toma de decisiones. Estos aspectos debieran ser: desempeño de las Instancias Estatales de formación continua y de los Centros de Maestros; cumplimiento de compromisos y metas establecidos en los PREFC por ser el instrumento de planeación estratégica del PRONAP; de la formación de colectivos decentes; de la pertinencia de las opciones de formación continua

con base en una revisión del Banco Nacional de Actualización y con énfasis en la calidad de los Talleres Generales de Actualización y/o Cursos Básicos Nacionales que por su carácter de obligatoriedad registran una participación cercana al 100%; del desempeño de las asesorías y de los asesores; del uso racional de los recursos.