

# UNA EXPERIENCIA DE INVESTIGACIÓN APLICADA: LA EVALUACIÓN PILOTO DE PROCESOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL PARA LA ACTUALIZACIÓN PERMANENTE DE MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN SERVICIO (PRONAP)

---

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

GUADALUPE RUIZ CUELLAR / PATRICIA LANGFORD DE LA ROSA

Universidad Autónoma de Aguascalientes

**RESUMEN:** Esta ponencia presenta los resultados de una evaluación piloto de los términos de referencia formulados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2008 para la evaluación de procesos operativos de programas federales. La evaluación de procesos se entiende como el estudio del funcionamiento y la organización de un programa, en este caso el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP); este análisis permite conocer los factores que sustentan la implementación con énfasis en la dinámica de operación. El estudio se enfocó a uno de los componentes del PRONAP, los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS), que son el mecanismo oficial mediante el que los profesores de educación básica pueden acreditar los aprendizajes obtenidos durante el

desarrollo de los trayectos formativos nacionales. El modelo aplicado para la evaluación contemplaba ocho procesos: planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción y compra de apoyos, distribución y entrega de apoyos, y seguimiento a beneficiarios. Se hizo análisis documental y trabajo de campo en cuatro entidades del país, seleccionadas por sus indicadores de desempeño en el PRONAP y en los ENAMS en particular, y por su grado de desarrollo social contrastante; tanto el análisis documental como el trabajo empírico se realizaron para recabar información y valorar un conjunto amplio de indicadores sobre estos procesos. El análisis reveló una notable congruencia entre la normatividad y la práctica operativa.

**PALABRAS CLAVE:** Evaluación de programas, Formación continua, Evaluación de profesores.

## Introducción

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) nació en 1995 con el propósito de ofrecer a los maestros de educación básica del país opciones de capacitación y actualización; a través de este

programa, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades educativas estatales instauraron las condiciones y medios necesarios para impulsar la profesionalización de los docentes de educación básica del país.

El PRONAP, sustituido en la administración federal actual por el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (PSNFCSP), definió como su población objetivo, los colectivos docentes y maestros en lo individual que se desempeñen en funciones docentes, directivas o de apoyo técnico pedagógico, al igual que el personal responsable del diseño, desarrollo y operación de los servicios de formación continua y superación profesional.

El objetivo que se planteó el PRONAP fue generar las condiciones necesarias para hacer de la actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica en servicio, procesos regulados, sistematizados y de calidad que, con el concurso de los sectores público, social y privado, contribuyan a la mejora en los niveles de aprendizaje de los alumnos.

Para lograr este objetivo, a lo largo de los años transcurridos desde su surgimientos se desarrollaron cuatro estrategias fundamentales –no todas vigentes hoy en día–: los Cursos Nacionales de Actualización (CNA), los Talleres Generales de Actualización (TGA), los Cursos Estatales de Actualización (CEA) y los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS). Su historia, caracterizada a grandes rasgos por una progresiva descentralización y la instalación en las entidades federativas de las condiciones institucionales necesarias para brindar servicios de formación continua a los profesores en servicio, muestra un programa complejo, integrado por diversos componentes y servicios que funcionaron u operan bajo lógicas particulares, con temporalidades distintas y objetivos específicos.

Así, por la naturaleza misma del PRONAP, la evaluación de procesos operativos del programa realizada por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) por encomienda del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se enfocó en uno de los servicios que integraron este programa y que continúa en el PSNFCSP: los Exámenes Nacionales para la Actualización de Maestros en Servicio (ENAMS), lo que permitió cumplir con una de las condiciones de la evaluación de procesos, esto es, observar *in situ* la entrega de los apoyos en las jornadas de aplicación de los exámenes que tuvieron lugar en febrero de 2009.

## Metodología

Los ENAMS son el mecanismo oficial mediante el que los profesores de educación básica pueden acreditar los aprendizajes obtenidos durante el desarrollo de los trayectos formativos nacionales. Su propósito es alentar y reconocer los procesos de formación emprendidos por las maestras y los maestros en servicio, a la vez que contribuir a transformar sus prácticas educativas al brindarles elementos para la toma de decisiones y el diseño de estrategias para mejorar el aprendizaje de los alumnos en las escuelas de educación básica.

Para que los ENAMS puedan llevarse a cabo año con año en las condiciones de rigor técnico y calidad requeridas para que los resultados de la evaluación de los conocimientos y habilidades profesionales de los docentes sean confiables, la actuación de la SEP y de las instancias estatales involucradas en la organización y aplicación de los ENAMS está pautada con claridad y precisión en los Lineamientos Generales para la Organización y Aplicación de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio, anexos a las Reglas de Operación (ROP) del PRONAP.

Una parte importante de la evaluación estuvo sustentada en la revisión y análisis documental, en particular, de los documentos que norman la operación de los ENAMS. El análisis de la normatividad se hizo a través de dos perspectivas complementarias: la primera atendió a la propia lógica del servicio, reflejada en la estructura de sus lineamientos, bajo la consideración de que era importante describir y comprender la forma de operación de los ENAMS desde la perspectiva del programa y su representación de los aspectos que es preciso normar: instancias participantes, condiciones generales, organización de la aplicación, recursos para la aplicación, materiales de evaluación, aplicación de los ENAMS, validación de datos de los maestros sustentantes, resultados, e inconformidades con los resultados.

La segunda perspectiva consistió en analizar la norma en base al modelo de procesos operativos de CONEVAL, es decir, planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción y compra de apoyos, distribución y entrega de apoyos, y seguimiento a beneficiarios.

Además, en el marco de la evaluación se desarrolló una indagación empírica de la operación de los ENAMS en cuatro entidades federativas del país –Aguascalientes, Chiapas, San Luis Potosí y Zacatecas–, seleccionadas por sus indicadores de desempeño en el

PRONAP y en los ENAMS en particular, y por su grado de desarrollo social contrastante. En estas entidades se entrevistó a funcionarios y personal responsable del servicio y se aplicó un cuestionario de opinión a los sustentantes de los exámenes. La tabla 1 da cuenta de la aplicación de este último instrumento.

## Presentación de resultados y discusión

La descripción general de la operación de los ENAMS en base al análisis de su propia normatividad, así como a la información empírica obtenida mediante el trabajo de campo, revela una gran consistencia entre ambas dimensiones; esto es, la operación del servicio es muy congruente con lo que establecen sus lineamientos normativos, lo cual puede ser atribuido al pautado preciso de las acciones asociadas a la organización y aplicación de los ENAMS que incluye una clara delimitación de responsabilidades de las instancias participantes. En opinión del equipo evaluador, este alto grado de precisión de la normatividad tiene como sustento, a su vez, la naturaleza misma de los ENAMS que obliga a un riguroso control de todas las acciones involucradas en su organización y aplicación.

Los resultados del análisis de la operación de los ENAMS bajo el enfoque de los procesos que forman parte del modelo CONEVAL, son coincidentes con los hallazgos de la comparación entre información normativa y empírica y muestran la forma en que las actividades asociadas a la organización y aplicación de los ENAMS son clasificables en el modelo de procesos operativos. La descripción permite identificar las acciones que se desarrollan a nivel federal y estatal en relación con cada proceso, y deja ver el papel regulador de la Federación en la organización y aplicación de los ENAMS y el rol fundamentalmente operativo de aquéllas. Este panorama se complementa con la información cuantitativa capturada en el Sistema de Evaluación de Procesos de CONEVAL a nivel estatal. Es patente la gran semejanza con que operan los ENAMS en las distintas entidades consideradas en el estudio empírico y el valor óptimo o muy adecuado que registra el servicio en la mayoría de los indicadores del modelo de evaluación de procesos.

En síntesis, el análisis de la normatividad y el funcionamiento empírico de los ENAMS pone de manifiesto la existencia de reglas claras y precisas de operación que se aplican con bastante fidelidad en las entidades federativas. Los resultados muestran también un servicio cuyos procesos operativos se desarrollan, en términos generales, con eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

En el orden de los problemas identificados en la operación de los ENAMS el primero a mencionar es la disparidad entre la cantidad de docentes que se registra a los exámenes y la de quienes en efecto los presentan. Este problema no se asocia a un ciclo escolar en particular, sino que se ha observado a lo largo de los años de funcionamiento del servicio.

Una problemática de importancia significativa para las instancias estatales involucradas en la operación de los ENAMS es la dificultad para disponer en tiempo y forma en las entidades federativas de los recursos destinados a la aplicación de los ENAMS; este problema se agrava cuando al interior de los propios estados los recursos no fluyen de manera oportuna y se vuelve especialmente crítico en el momento de la aplicación de los exámenes.

La relación entre la autoridad federal en la materia y las autoridades e instancias estatales tiene otras dimensiones problemáticas. El personal entrevistado en las entidades federativas manifestó su desconcierto, confusión e incomodidad por lo que pudiera calificarse como un comportamiento “errático” de la autoridad federal, expresado en los cambios realizados en etapas y fechas críticas del proceso de organización y aplicación de los ENAMS sin previo aviso –o sin aviso oportuno– a las autoridades estatales que en realidad, poco pueden hacer dado el rol fundamentalmente operativo que tienen asignado.

Un problema focalizado en las jornadas de aplicación de los ENAMS se relaciona con la distribución de los materiales de evaluación del sitio de resguardo en la entidad a las sedes de aplicación por parte de las figuras que tienen esa responsabilidad (los asistentes técnicos de la OSFAE). Esta acción recae prácticamente en los medios y recursos personales de que disponen los asistentes técnicos –el personal encargado de esta tarea–, lo que puede comprometer la recepción en tiempo y forma de los materiales de evaluación en las sedes de aplicación.

En el orden de las buenas prácticas identificadas a través del trabajo de campo realizado en el marco de esta evaluación, la primera a mencionar consiste en el ajuste del calendario de los ENAMS al del ciclo escolar a partir de que se difirió la fecha de aplicación de los exámenes correspondientes al ciclo escolar 2008-2009.

Un rasgo de la operación del PRONAP que está contemplado en su normatividad y que constituye una práctica a destacar consiste en la participación conjunta de la Coordinación Operativa Estatal (COE) y las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación

en los Estados de la República (OSFAE) en la organización y sobre todo en la aplicación de los ENAMS. Refleja una responsabilidad compartida por los dos órdenes de gobierno involucrados en la operación del servicio y, contribuye a solventar las limitaciones que la COE puede llegar a enfrentar en el momento de la aplicación, en particular en aquellas entidades donde el apoyo local es escaso o ineficiente.

Una buena práctica identificada en todas las entidades es la difusión de información sobre los ENAMS a través del talón de pago de los docentes. Junto con la comunicación a través de la propia estructura educativa, es uno de los medios más eficaces para informar a los docentes la apertura de la convocatoria y recordarles las fechas de aplicación de los exámenes. Además de tener un mayor alcance –que es el objetivo central perseguido–, canalizar fuertemente la difusión a través de esta vía junto con el aprovechamiento de la estructura del sistema educativo, redundará en el ahorro de recursos destinados a los mensajes que se publican o difunden en medios de comunicación masiva.

Una práctica que hace más eficiente el uso del tiempo destinado a la revisión de los materiales de evaluación una vez que llegan a la entidad federativa, consiste en el conteo y verificación de los materiales en forma simultánea por parte de todas las instancias involucradas.

Entre las áreas de oportunidad para la mejora de la normatividad de los ENAMS es importante considerar la entrega a las entidades federativas en tiempo y forma de los recursos para la organización y aplicación de los ENAMS y el aseguramiento de las condiciones necesarias para que la instancia estatal de coordinación de este servicio del PRONAP tenga acceso directo a ellos.

La promoción de la participación de los docentes en los ENAMS tanto en términos del registro como de la sustentación, constituye otra área de oportunidad, atendiendo al hecho de que la tasa actual de participación efectiva no es satisfactoria y se traduce en un importante desperdicio de recursos. En principio parece conveniente mantener y reforzar la alineación de los exámenes con los trayectos formativos de los docentes e incrementar y diversificar sus opciones de formación continua para favorecer una mayor seguridad en su propia preparación.

Un área de oportunidad más tiene que ver con el uso de la información que genera la aplicación de los ENAMS sobre los conocimientos y competencias de los docentes, para

fundamentar en los resultados de la evaluación, los contenidos de la oferta local de formación continua.

## Conclusiones

Los resultados de la evaluación muestran que los ENAMS constituyen, tal vez, el servicio mejor pautado del PRONAP y de su sucesor, el PSNFCSP. Su normatividad es clara y orienta en forma precisa y puntual las acciones que se deben realizar en los dos órdenes de gobierno involucrados en su operación: el federal y el estatal. Esto se refleja, como ya se ha dicho, en la enorme similitud que caracteriza la operación de los ENAMS en las entidades federativas.

Los ENAMS constituyen un servicio de la política de formación continua en el país que convoca de manera creciente a los docentes a juzgar por el incremento sistemático de los índices de registro y sustentación a través de los años. Los procesos operativos identificables en la organización y aplicación de los ENAMS garantizan en forma adecuada y consistente con su normatividad, las condiciones necesarias para que los profesores que se inscriben a ellos puedan en efecto sustentarlos. Como se muestra en este informe, la mayoría de los indicadores de los distintos procesos operativos que contempla el modelo de CONEVAL alcanzan valores óptimos o muy altos en el caso de los ENAMS.

Ahora bien, el excelente funcionamiento de los procesos operativos de los ENAMS que revela la presente evaluación, sólo garantiza que la solicitud de los exámenes y su sustentación tengan lugar en condiciones adecuadas y apegadas a la normatividad. La acreditación de los docentes, la mejora de sus prácticas profesionales y como consecuencia de ésta, de los aprendizajes de los alumnos, son propósitos de los ENAMS que sólo en forma marginal pueden verse favorecidos por una buena operación del servicio.

En opinión del equipo evaluador, la política de formación continua enfrenta enormes desafíos para lograr sus objetivos, la mayoría de éstos, comunes a sus diversos componentes. Sin duda, una mejor articulación entre los ENAMS y los demás componentes del programa, así como con los actores responsables e involucrados en su implementación, contribuirían al logro de una más alta acreditación y, al menos en teoría, de una mejora en los aprendizajes de los alumnos de educación básica.

En coincidencia con las recomendaciones de política de la evaluación de diseño y consistencia y resultados del PRONAP realizada por FLACSO, se puede concluir aquí también, que se requiere una estrategia integral de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones sustantivas del PRONAP que permita conocer con certeza sus avances y su impacto en el fin del programa.

## Referencias

- CONEVAL (2008). Términos de Referencia “Evaluación Piloto de Procesos 2008 del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)”. Mecanoescrito.
- FLACSO (2008). *Evaluación externa 2007. Informe final. Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)*. Mecanoescrito.
- OEI (2006). *Evaluación externa del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio. Informe técnico. Primera fase*. Mecanoescrito, p. 36.
- OEI (2007). *Evaluación externa del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio. Segunda fase*. Mecanoescrito, p. 36.
- Ravela, Pedro (2006). *Para comprender las evaluaciones educativas. Fichas didácticas*, Santiago: PREAL.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Ley General de Desarrollo Social. México: Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004 (en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación).
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio. México: Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2007 (en vigor a partir del 1º de enero de 2008).

## Tablas

**Tabla 1. Estadísticos de la aplicación del cuestionario de opinión a sustentantes de los ENAMS**

Entidad	(a) # de sedes	(b) docentes inscritos	(c) docentes sustentantes	(d) cuestionarios contestados	(e) % (c)/(b)	(f) % (d)/(c)
Aguascalientes	2 de 8	2,010	1488	1,384	74.0	93.0
Chiapas	4 de 57	3,583	2,417	2,218	67.4	91.8
San Luis Potosí	6 de 31	3,372	2,405	2,212	71.3	92.0
Zacatecas	3 de 21	2,890	1,905	1,778	65.9	93.3
<b>TOTAL</b>	<b>15 de 117</b>	<b>11,855</b>	<b>8,215</b>	<b>7,592</b>	<b>69.3</b>	<b>92.4</b>



## Agradecimientos

Esta evaluación contó con el financiamiento y retroalimentación permanente del CONEVAL.