



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“Políticas Públicas para alcanzar una Educación Básica de Calidad: la formación y actualización docente, una perspectiva del servidor público docente”

T E S I N A

Que para obtener el título de Licenciado en Ciencias  
Políticas y Administración Pública  
(Opción Administración Pública)

P R E S E N T A

Alejandro Castillo Gutiérrez

Asesor de Tesina

Maestra Rina Marissa Aguilera Hintelholher



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

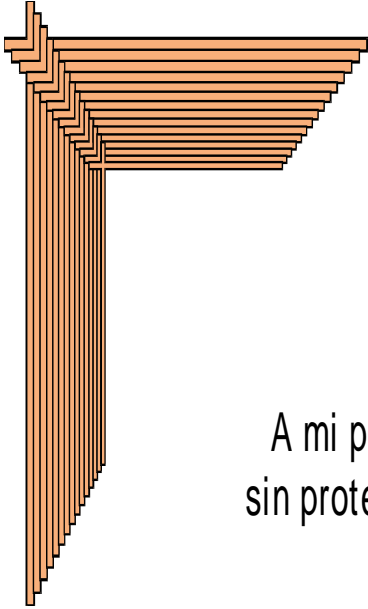


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

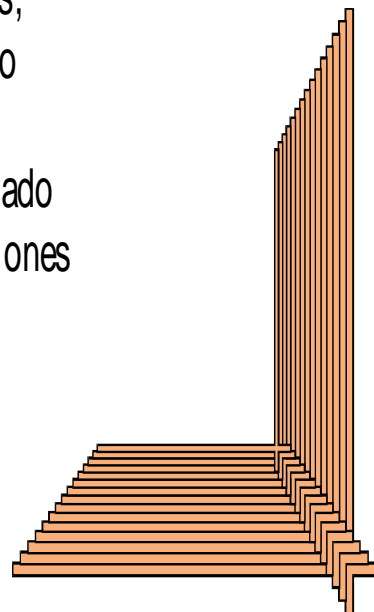


Para y por mi madre,  
siempre todo

A mi padre, que siempre ha estado conmigo  
sin protestar y sin intervenir en mis decisiones

A esa persona que me ha dado  
un periodo de mi vida muy agradable,  
y que ha compartido parte de su vida  
aguantándome mis arranques,  
aún cuando hemos discutido

A mis hermanos que han aceptado  
y no han cuestionado mis decisiones



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
1. El papel del Estado en la elaboración de Políticas Públicas.	1
1.1. El Estado y la Política	1
1.2. Las Políticas Públicas	4
1.2.1. Definición.	4
1.2.2. Antecedentes del análisis de Políticas Públicas.	6
1.2.3. Elaboración y Análisis de las Políticas Públicas	8
1.3. La Administración Pública: Función pública del Estado.	11
2. Las Políticas de Calidad Educativa	18
2.1. Esbozo histórico sobre políticas educativas aplicadas en México.	18
2.2. Concepto e indicadores de la calidad educativa.	25
2.3. Políticas Federales para mejorar la calidad educativa	29
2.3.1. El Programa Escuelas de Calidad (PEC)	29
2.3.2. Procesos de evaluación educativa como parte de la calidad escolar y la rendición de cuentas.	33
3. Formación y actualización docente como elementos para elevar la calidad de los centros de educación básica	42
3.1. La formación docente y las nuevas competencias para el docente de educación básica	42
3.1.1. Nuevos enfoques en la formación docente.	42
3.1.2. Las nuevas competencias para el docente del siglo XXI	51
3.2. La actualización docente.	56
3.2.1. Aspectos que llevan a los programas de actualización docente para el nivel básico	56
3.2.2. Carrera Magisterial: mecanismo de actualización docente.	61
CONCLUSIONES	69
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	80

## INTRODUCCIÓN

*"La educación del pueblo es una de las primeras acciones de todo gobierno.*

*Sin escuelas jamás podrá nuestro pueblo tener el conocimiento  
de sus deberes y la apreciación de sus derechos"*

***Benito Juárez***

Los acontecimientos más recientes en cuestión de políticas de gobierno permiten observar una necesidad inmediata de hacer del servicio público más eficiente y eficaz que de respuestas más satisfactorias a las necesidades que, la población, día a día exige con mayor fuerza y con justa razón. El papel de la Administración Pública en la respuesta a estas fuertes exigencias, genera, en consecuencia, que los encargados de la proyección y ejecución de las acciones necesarias para dar respuestas a las necesidades de la población, incluyan dentro de sus cuadros el personal que cuente con una preparación adecuada y suficiente que le permita establecer los nexos para generar el acercamiento entre gobernado y gobernante que día con día se deteriora rápidamente por la falta de un verdadero sentido de servicio público, contribuir de manera activa en el conocimiento y comprensión de la realidad social que conlleve a una nueva función pública.

La preparación del servidor público es un factor que puede establecer la diferencia entre éxito o fracaso en la aplicación de las metas y logro de los objetivos de toda política; en este sentido se puede considerar que el profesional de la Administración Pública debe reunir condiciones que le permitan adquirir parámetros necesarios para aplicar adecuadamente las decisiones políticas que reditúan en beneficio de los distintos grupos sociales. Las acciones gubernamentales que se toman dentro de la administración pública consisten en identificar las demandas y/o circunstancias, económicas, políticas y sociales, que justifiquen su aplicación, considerando que los resultados que se alcancen en su ejecución siempre deben estar enfocados en lograr la satisfacción de manera pronta y oportuna de esas demandas y evitar, en mayor medida, el incremento o agudización de la problemática retardando el desarrollo social que debe perseguir todo Estado.

En este sentido se puede considerar que el campo ocupacional en el cual se inscribe la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública se sustenta en cuatro áreas específicas: primera, el económico-administrativo donde se participa en los procesos de control, administración y optimización

de los recursos materiales y humanos; segunda, las relaciones internacionales orientando sus conocimientos al desarrollo y transformación de las relaciones sociales, jurídicas y políticas entre los estados soberanos; tercera, el de la investigación donde el análisis del comportamiento social y político del hombre debe tener un sentido dialéctico; cuarta, la de docencia en donde se trata de encontrar una explicación y generar nuevos esquemas de interpretación que posibiliten la solución a los fenómenos sociales.

Tomando en consideración las anteriores áreas de desarrollo profesional del Administrador Público, la de investigación y docencia, permiten realizar el análisis sobre temas que repercuten en el desarrollo de la sociedad mexicana. Uno de ellos, que en años recientes ha tomado fuerza, es el de Políticas Públicas, tanto que el gobierno de Vicente Fox creó la Oficina de Políticas Públicas, como organismo de apoyo a la Presidencia de la República respecto de la toma de decisiones que se aplicaron a lo largo del sexenio.

Hoy en día, los trabajos que se realizan en la administración pública en el área educativa, se orientan en la clara necesidad de encontrar los mecanismos que permitan alcanzar el grado de calidad en el servicio que brindan las instituciones educativas del país. El sistema educativo mexicano atraviesa por una serie de problemáticas producto de la búsqueda de políticas que conlleven a brindar esa calidad educativa, un concepto que justifica cualquier proceso de cambio o programa de acción.

Muchos de los indicadores que intervienen en el logro de la educación de calidad están centrados en los aspectos pedagógico, humano y material de las instituciones educativas: el primero, como la parte adjetiva del esquema educativo, enfocado en la elaboración de los planes y programas y su aplicación, así como sus implicaciones histórico, políticas y sociales; el segundo, centrado en el papel del docente y de las autoridades educativas, como la parte sustantiva que pondrá en práctica todas sus habilidades y destrezas mediante un desempeño eficiente, dentro de un ambiente de colaboración y de trabajo en equipo; el tercero que se interpreta como el lugar en donde se realizará esa actividad, la cual debe contar con los materiales y equipos indispensables para el desempeño de la actividad educativa.

La estructura propia de cada institución define su propia problemática, es decir, hasta el momento podemos decir que en México, los aspectos anteriormente señalados, no cubren con esas

características, el sistema educativo mexicano ha dejado de cumplir con su función concreta, al dejar de ser una alternativa en donde la sociedad pueda y tenga la condición de centrar sus expectativas de desarrollo humano, al dotarle de las capacidades, actitudes y aptitudes que le permitan el mejoramiento de su calidad de vida, hacer que la educación que reciben les sea útil en los medios en los que se desarrolle.

En este problema, mucho se ha hablado acerca de quién es el responsable del mal funcionamiento de sistema educativo, por un lado, los alumnos y padres de familia a los profesores, los profesores al gobierno, el gobierno al sindicato, y así se sigue la línea de señalar responsables y no asumirlo. En este sentido debemos ser, todos los que estamos involucrados en el sistema educativo, más autocríticos ante nuestro actuar y encontrar las políticas que se dirijan al mejoramiento de la función educativa, que va desde la elaboración de planes y programas, la remuneración al docente, de la dotación de mejores medios y materiales educativos que apoyen la práctica docente para facilitar la innovación y acumulación de estrategias de aprendizaje a través de objetivos concretos dispuestos en la misión y visión del sistema educativo mexicano; así la formación y actualización del personal docente, que en gran medida es lo que la sociedad considera como el punto central en el mal servicio que se brinda, en algunas escuelas públicas, aspecto donde no existe una política concreta que haga que el docente se sienta comprometido con el proyecto y la reformas educativas, para alcanzar lo que en la actualidad representa el reto más importante de todo estado, independientemente de los esquema de globalización y mundialización de la mano de obra, lograr de la educación el mecanismo de promoción, de cambio y de desarrollo social por medio del diseño de políticas públicas educativas para alcanzar la calidad de los centros de educación básica como una de las funciones dentro de la actividad primordial que tiene todo Estado en materia de bienestar social.

Así los intentos por establecer una verdadera política de estado en materia educativa no han sido, hasta el momento los mas adecuados, si bien antes de la federalización de la educación básica las políticas que se tenían en esta área se generaban desde el ámbito de acción central de la Secretaría de Educación Pública no alcanzaron el impacto que hiciera ver una mejora en la prestación del servicio, debido a factores diversos, con la entrada en vigor de la federalización los estados adquieren la responsabilidad de aplicar estas acciones donde el órgano central solo se encargara de dar establecer los lineamientos generales de acción en los cuales se basará el modelo educativo.

El presente trabajo tiene como objetivo observar como el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública y en correlación con el federalismo educativo impulsado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ha implementado políticas públicas para elevar la calidad de la educación básica, de manera conjunta con sindicatos y gobiernos estatales, la cual lleva a identificar que la formación de profesores y de la capacitación y actualización de docentes en activo son dos de los aspectos básicos para el logro de la calidad en la educación; el observar y analizar como los docentes del nivel básico han asimilado, o no, el cambio que se ha experimentado y en el cual he participado a lo largo de una práctica docente de 20 años, lo cual, considero, me permite hacer una serie de apreciaciones sobre estos aspectos, intentando con esta perspectiva, generar un cambio de mentalidad en los docentes en activo, de hacer ver que los actuales esquemas de formación docente no son los más adecuados ante los requerimientos de una sociedad cada vez mas demandante, sembrar la idea que no es solo cuestión del Estado quien debe de establecer los esquemas de profesionalización, sino, que es el docente el primero que debe generar sus propias formas de capacitación en beneficio de las personas a las cuales servimos, los alumnos, y que ello sea el motivo por lo cual se logre un mejor esquema de beneficio económico y de desarrollo personal.

El cambio provocado desde uno mismo hará que tengamos la posibilidad de exigir al gobierno una mejora en nuestras condiciones de vida y de superación personal; mientras sigamos con la mentalidad de que es el Estado el único responsable de crear los espacios para la actualización y capacitación, y sigamos entregando los resultados que hasta ahora se tiene, de seguir fomentando en la sociedad la idea de que los profesores no somos profesionales, de que solo somos un grupo de personas que se para frente a un grupo de alumnos para entretenerlos, que lo que aprenden en la escuela no les sirve de nada, no se logrará mejorar la imagen que sobre el docente se tiene, el lograr ese cambio es lo que nos debe motivar.



## 1. El papel del Estado en la elaboración de Políticas Públicas

### 1.1 El Estado y la Política.

Las condiciones histórico-sociales que posee el Estado y de acuerdo con las diversas concepciones ideológicas que van desde los clásicos, hasta las interpretaciones más modernas, y basándose en las formas de poder, permite observar el desarrollo en la interpretación de éste. Es hasta el Renacimiento donde se establece un significado más concreto de lo que debe ser el Estado en cuanto a los fines y actividades que realiza así como el designar el status social que toda organización desea a través del carácter público del poder.

Con el transcurso del tiempo es en el liberalismo que la acepción de Estado Moderno, se plantea como un concepto un tanto difícil de entender debido a su sobreutilización; en este sentido surge una nueva interpretación del propio concepto en función administrativa de la política, esta nueva relación permite entender que las condiciones que se dan en ella generan una cercanía con la sociedad que se fundamenta en la lógica de la nueva clase dominante y en la necesidad de un cambio en las condiciones sociales que caracterizan los primeros años del siglo XIX. *"La evolución que se lleva a cabo en el aspecto organizativo, hacia el estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración que eran posesión privada, se convirtieron en propiedad pública y que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho de sujetos se expropia en beneficio del principio absoluto del primero y luego del Estado"*<sup>1</sup>

La conformación del Estado como una unidad organizada, real, en base a la actividad real de sus integrantes en un esquema de cooperación a través de la creación de órganos especiales para la formación eficaz de esa unidad; se asume como el conjunto de acciones u omisiones necesarias para la existencia del propio Estado y que, con ello, se logre una renovación para llegar a una organización más efectiva. *"Por el hecho de la cooperación de sus miembros y órganos, sobre la base de una ordenación y para el efecto unitario cobra existencia la unidad real como organización de unidad de acción. (...) El obrar organizador actúa de modo mediato para formar la unidad en cuanto cuida de los medios precisos de la cooperación y trata de procurárselos. Creará por eso, las instituciones y*

---

<sup>1</sup> Héller, Herman, Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica., p. 146

*preparará los medios, tales como alimentación, vestido, habitación, armas, dinero, etc., que sean necesarios para realizar la conducta que crea la unidad”<sup>2</sup>*

El Estado como unidad de acción y decisión política, definido por Herman Heller en su Teoría del Estado, atribuye que la organización real de éste se fundamente en el poder que adquiere para la consecución de sus acciones, la cual le otorga su condición social buscando la legitimidad necesaria que le permita obtener una validez real y, por lo tanto, su propia justificación y existencia. *“El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en constante flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercutan, también, diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil. El proceso de reacomodación interna supone reproducir en el seno del ámbito estatal el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos que se desarrolla en la sociedad. En ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses guardan una positiva correlación.”<sup>3</sup>*

Así, dentro de esta esfera de acción, la política, considerada como la toma de decisiones por medios públicos, adquiere la función de gobierno, es decir, de la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. La palabra “política” pone de relieve los resultados de este proceso de control y autocontrol de la comunidad, sea cual sea la forma que adopte, como ciudad, país o Estado. La política como forma de dirección y obediencia debe responder a la búsqueda de intereses y la generación de valores, en donde éstos se interpretan como las cosas o relaciones que los individuos desearían tener o disfrutar de forma legítima.

La legitimidad que debe contener la práctica política depende de las acciones que resultan en la búsqueda de valores que deben ser compatibles con lo que la sociedad desea en relación con sus propios valores, esa relación es lo que permite encontrar la compatibilidad o la desavenencia entre los actores políticos. Cuando se llega a romper la legitimidad los acuerdos se rompen o se convierten en cuestiones de conveniencia que se pueden violar cuando resulte pertinente generando formas de desorganización social.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.* pp.250 – 251

<sup>3</sup> Oszlak, Oscar. “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”, p. 5 en [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Esta legitimidad se puede adquirir de diversas maneras, por procedimiento cuando se llega por medio de las reglas o pasos establecidos en la obtención de la misma; por representación, cuando el grupo dirigente adopta una posición frente a problemas de la comunidad: por resultados, la cual es la idea más concreta para identificar la legitimidad, se ocupa de eso que existe, de lo observable en la realización o aplicación de una política.

*"En virtud que la legitimidad promete una compatibilidad de valores y acciones en la búsqueda de los mismos, también promueve la compatibilidad de los objetivos y de las prácticas públicas con los valores privados y las personalidades de los individuos"*<sup>4</sup>, es decir, cuando el gobierno deja de cumplir con lo que le corresponde dejando a un lado las leyes, se convierte en ilegítimo, así, los individuos se pondrían en contra de la autoridad y podrían establecer nuevos mecanismos que correspondan a sus intereses y desarrollen sus valores.

Utilizando la idea de los pensadores del siglo XIX, de que la política es el arte de lo posible, es necesario establecer que, *"para ser eficaz, todo político o estadista debe saber lo que se puede hacer, políticamente, en cualquier tiempo y lugar particulares; debe saber qué leyes y conductas aceptará el pueblo, qué considerará como legítimo y qué permitirán sus hábitos de obediencia que se imponga, además de saber cuáles leyes y comportamientos continuará apoyando el pueblo durante un tiempo suficientemente largo para alcanzar los resultados deseados."*<sup>5</sup>

El hablar de lo posible refiere un análisis de lo que se realiza en determinado tiempo y en la forma en la cual se está aplicando, tomar en cuenta la situación real de la sociedad y de los intereses, valores y actitudes que imperen en ese momento, dependerá la escala de prioridades (económicas, políticas o de bienestar social) en relación con las propias necesidades de la población. Así esas prioridades van estableciendo las acciones de gobierno, por ejemplo, en la época del Porfiriato, la prioridad del Estado consistió en el crecimiento económico y la modernización del país, para ello, todas las acciones de política fueron encaminadas a dicha acción, dejando a un lado la distribución de la riqueza o el respeto a los derechos humanos de los grupos indígenas.

---

<sup>4</sup> W. Deutsch. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. Madrid, España, 1976, p. 29

<sup>5</sup> *Ibíd.* p. 32

Hoy en día los políticos y los dirigentes de los Estados se enfrentan, de forma recurrente, a problemas y decisiones que los hacen dudar sobre lo que es necesario dentro de una coyuntura particular de su gobierno, las presiones de grupos políticos distintos a su ideología o proyecto, las prioridades en las necesidades de sus gobernados, y la disminución en la credibilidad de su actuar, fuera de toda sensatez y sensibilidad política, deriva en una reevaluación de prioridades nacionales, tales como si se debe erradicar la pobreza en su totalidad o dejar algunos pobres, la democracia o la estabilidad económica, el modernizar los sistemas educativos o disminuir el salario a los burócratas, pagar la deuda externa o permitir la entrada de capital extranjero, estos y otros ejemplos, permiten observar en que aspectos deben los gobiernos poner atención, es decir, en lo que verdaderamente es prioritario y saber cómo va a afectar a la sociedad toda política pública.

En varios escritos y ensayos elaborados a cerca de la función pública del Estado se encuentran recientemente los que establecen la idea de las máximas del Estado, éstas entendidas como las formas de acciones que realiza el aparato estatal, el echar andar esta gran maquinaria requiere de la operatividad concreta y eficaz de sus acciones para evitar condiciones ajenas a lo que se espera de éste respecto de la su función administrativa. Existe dentro de esta clasificación, una máxima que Nicolás Donato establece como *singular*<sup>6</sup> las cuales inscriben la idea de políticas públicas al señalarse la práctica de *"pequeñas máximas singulares"*. Así este autor establece que *"La formación política y administrativa del ministro del gobierno, no tiene mas finalidad que ponerlo en condiciones de elaborar las máximas y ponerlas en vigor. (...) se debe distinguir entre las reglas para la formación de la máxima y el método para su ejecución, es decir, entre la idea y la puesta en práctica cuyo puente es la máxima del Estado como molde de la acción gubernamental."*<sup>7</sup>.

## 1.2 Las Políticas Públicas

### 1.2.1 Definición

Hoy en día el estudio de las políticas públicas ha adquirido una importancia más significativa dado que los errores generados por los modelos económicos más recientes han generado la necesidad de analizar dichas acciones con la finalidad de encontrar un sentido teórico y académico en la elaboración

---

<sup>6</sup> Guerreño, Omar "Las políticas públicas antes de las ciencias políticas" en Gestión y Política Pública. Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997, p. 265 [www.cide.edu](http://www.cide.edu)

<sup>7</sup> *Ibíd.* pp. 266 - 267

de las mismas, es en el campo de las ciencias políticas que se hace necesario establecer la condición de que los nuevos estudiantes de estas áreas, las revisen y analicen.

*"La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología de la acepción que interesa proviene del anglosajón public policy, traducido por el no menos equívoco término de política pública. Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y siguiendo a uno de los teóricos más destacados en esta materia, Jean-Claude Thoenig, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?", Yehezkel Dror define las políticas públicas como "una supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas" y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas.<sup>8</sup>*

Se trata de una disciplina de la ciencia política que tiene por objetivo el estudiar la acción de las autoridades públicas en el seno de sus facultades, es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la ciencia de la administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos. Involucra un conjunto de métodos que permiten hacer una revisión de la complejidad que adquiere la acción pública, adquiere un valor descriptivo de todo el espectro político administrativo, mientras que permita la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, además de facilitar la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas, conjuntamente con este valor descriptivo el análisis de las políticas públicas tiene un valor prescriptivo, debido a que ofrece mecanismos de análisis desarrollados para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y poder entender o predecir el impacto de determinadas decisiones en el contexto en el que se aplicarán.

En las distintas formas de definir a las políticas públicas intervienen una serie de condiciones que se deben considerar para hacer una interpretación más amplia de ellas, es decir, considerar a las políticas públicas como un esquema de toma de decisiones o proceso decisional que refiere a la toma de

---

<sup>8</sup> De Kostka, Fernández, Estanislao, "Políticas Públicas" en Diccionario Crítico de Ciencias Sociales/ Universidad Complutense de Madrid. p. 1

decisiones y la observación probable en un tiempo determinado; cuando los gobiernos dejan a un lado estas condiciones y no logran satisfacer o dar respuesta a las necesidades de la población observamos casos de inacción en donde las políticas públicas prescriben o dejan de tener vigencia, así la adecuación de éstas a las circunstancias de una sociedad cada vez más demandante adquieren un sentido institucional que debe ser la tarea primordial de los órganos gubernamentales.

Las políticas públicas son *“el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”*<sup>9</sup> *“Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye menciona que una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”, Frohock menciona que una política pública es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas”*<sup>10</sup>

A partir de ello se puede entender que las políticas públicas son acciones que realiza el gobierno como parte de su actividad gubernamental intentando dar respuesta a las necesidades de la población, la función gubernamental no se puede dejar a la mera especulación de las autoridades, debe adquirir más seriedad y sentido de responsabilidad de lo que está obligado a hacer, es necesario que las condiciones en las que se establecen los mecanismos de identificación de las demandas sociales estén acompañadas de un análisis concreto a través del manejo de la información que tiene a la mano.

## 1.2.2 Antecedentes del análisis de las Políticas Públicas.

Los antecedentes históricos de la acción pública se remontan hasta el siglo XIX donde la intervención del estado se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad, produciéndose una primera etapa en la formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Es durante la Segunda Guerra Mundial cuando se desarrolla y generaliza la intervención pública en muchos asuntos y que darán lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre

---

<sup>9</sup> Definición de Peters (1982), recogida por Pallares, Frances. “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. *Revista de Estudios Políticos*, No. 62.t. p.142, [www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html)

<sup>10</sup> [www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html)

políticas públicas. Aunque será desde la década de 1970, en los Estados Unidos, cuando las políticas públicas comiencen su desarrollo, como consecuencia de la convergencia de corrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos, cuando el análisis de la acción de las autoridades públicas se desarrolle y comience a ser considerado como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración.

En los primeros análisis de políticas públicas algunos teóricos realizaron estudios que pusieron de manifiesto la relación entre demandas y resultados empleando los elementos de la teoría general de sistemas (inputs y outputs), otros, los economistas, sustentaron sus estudios en las variables económicas a través del empleo de métodos empíricos que apoyaran la toma de decisiones y no a la construcción de una teoría que sustentara el quehacer de las Políticas Públicas.

Hacia la década de los años 70 se relacionó a las políticas públicas con la teoría del Estado, al considerarlas como variables dependientes de las acciones que éste tenía que realizar, anteponiendo su esquema ideológico de grupos de intervención y toma de decisión política otorgándoles la condición de factores socio-económicos y políticos. Ya en los años 80 el enfoque que prevaleció en el análisis, generó la idea que consideraba a éstas como un producto, interpretadas como las condicionantes de los sistemas socio-económicos, las cuales establecen mecanismos de cambio que se deben producir dentro del sistema político, es decir, que las políticas públicas son más útiles en tanto sean consideradas como el punto de partida para realizar la serie de transformaciones necesarias por el mal o erróneo diseño y aplicación de las mismas y ser indicador en el funcionamiento del sistema socio-económico.

Al momento que la ciencia política rechaza las tesis del racionalismo abstracto, surge la tendencia de nuevos modelos en el análisis de las políticas públicas clasificándolos en tres grupos:

a) *“El modelo pluralista-racionalista considera a las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionen ante las demandas a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades.(...) Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituye la teoría del public choice que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma*

*racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce las limitaciones en la capacidad de conocimiento y elección.*

- b) El modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos ya que estos se le concibe como élites que controlan las estructuras estatales. Dentro de este enfoque, y a pesar de las divergentes aproximaciones filosóficas que suponen, podemos incluir el neomanagerismo o neoweberismo, el neomarxismo y el estructuralismo.*
- c) Tanto el modelo corporativista y el institucionalista vinieron a ofrecer una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema. A diferencia del modelo pluralista, en el que la relación fundamental se produce entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, en el neocorporativismo, la relación se produce entre los grupos y el propio Estado. La reinserción del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas, que la revolución behaviorista había eliminado de su agenda de prioridades dentro de la policy science, y el interés suscitado por el estudio del Estado dará pie a la aparición del neoinstitucionalismo.<sup>11</sup>*

### **1.2.3 Elaboración y Análisis de las Políticas Públicas.**

La nueva visión de conceptualizar a las Políticas Públicas como "*un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental*"<sup>12</sup>, considerada ya como una ciencia práctica donde el primer paso en el desarrollo de políticas públicas debe estar sujeta a un diagnóstico de la situación, el aprovechamiento de los recursos y los fines a alcanzar, si se realizan estos aspectos se puede identificar las posibles aplicaciones y los efectos que generaran, no se puede permitir, que en el diseño y aplicación de las políticas públicas, se anteponga la particularidad e interés de unos cuantos frente a las necesidades y demandas de la mayoría; bajo esta perspectiva, es evidente que toda política y/o programa público genera efectos, provoca intereses, genera conflictos debido a la relación causa – efecto y conlleva a costos y obligaciones, inconvenientes y beneficios, producto de la naturaleza que adquiere toda teoría de cambio.

Esta aplicación, en la esfera de intervención pública, genera una modificación del estado en el cual se encuentra la situación de la sociedad en donde la función administrativa se considera como el ámbito de aplicación e identificación real de los efectos que pudiesen tener las políticas públicas, en muchas ocasiones los efectos que genera la aplicación de las políticas públicas es contraria a lo que se había

<sup>11</sup> De Kostka, Fernández, Estanislao. *op.cit.* pp. 2-3

<sup>12</sup> *Ibíd.* p. 3



propuesto debido a que las acciones realizadas no eran las adecuadas o resultaron insuficientes para responder a las necesidades a quienes iban dirigidas; en este sentido, se debe considerar a las políticas públicas como un marco metodológico que permita evaluar y controlar los resultados de la actividad gubernamental promoviendo los efectos positivos y eliminando, en lo posible la inconsistencia o la inaplicabilidad de las políticas.

En este sentido, las políticas públicas constituyen una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que los productos generen los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones. Esta metodología es muy variada, muchos de los investigadores de las políticas públicas varía de manera significativa los pasos en los cuales se estructura dicha metodología, mientras unos señalan cuatro pasos, otros señalan hasta ocho de ellos, lo cierto es que en lo que coinciden la mayoría de ellos son en los siguientes:

- Definición de la agenda, que consiste en la observación e identificación de las demandas y/o problemáticas que manifiesta la sociedad, como un esquema de punto de partida en la orientación de las políticas públicas. Hay que observar que no todas las demandas sociales logran estar dentro de la agenda de lo público, dado que no responden a los intereses del sistema político, resuelto en el sentido de la distribución del poder.
- Formulación y diseño, en este sentido es en donde existe una variedad de opiniones dado que interviene el análisis de quién es o quiénes son los que deben elaborar las políticas públicas, si deben de ser desde el punto de vista gubernamental de manera endógena o desde el punto de vista de lo social, es decir, exógena. Se corre el riesgo dentro de este paso que muchas de las demandas no logren su objetivo, dado que desde un principio no fueron bien delimitadas, de ahí su posible fracaso; es necesario que los encargados del diseño de las políticas públicas. *"Determinar los objetivos para la elaboración de políticas actuales o de futuro representan una de las orientaciones básicas para la configuración de la política. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Por supuesto que conseguir estos objetivos deseados va a estar en dependencia de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar. Ej, el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, entre otros."*<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> [www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html)

- La implementación de la política; este paso está íntimamente ligado al de la formulación de la política, los investigadores señalan que no se puede encontrar la referencia en donde termina y empieza una u otra, las condiciones en la implementación se deben observar desde el análisis de las situaciones en las cuales se va a aplicar la política pública, en este sentido se corre el riesgo que al momento de implementarla no se obtengan los resultados deseados, aquí es en donde entran los esquemas de convencimiento y de negociación con los sectores a los cuales va dirigido y obtener el mejor resultado, la esfera de negociación entre las partes permite recordarnos el aspecto político de las políticas públicas, en el sentido de que no todos los sectores o grupos están dispuestos a ceder ciertos esquemas de poder que pongan en riesgo su estabilidad o posición.
- Evaluación de las políticas; el proceso de evaluación se manifiesta en tanto el resultado que trae consigo la política pública. *"La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera", Pallares. Es decir, la política que se ha puesto en marcha está resultando o no, sirve o no, qué es lo bueno de ella y dónde tenemos que cambiarla. ¿Es la misma coherente con los fines planteados o se tiene que modificar? ¿Es eficaz o no?"<sup>14</sup>*

El análisis de políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. En su vertiente práctica, el análisis de políticas públicas ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público. Como apunta Maurice Blondel, las investigaciones en torno a las políticas públicas son *"una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas*

---

<sup>14</sup> Ibid.

*en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas".<sup>15</sup>*

### 1.3 La Administración Pública: Función pública del Estado

Desde la aparición de las políticas públicas como una parte novedosa en el estudio de las ciencias políticas se ha generado el pensamiento que la implementación de ellas se inscribe en la esfera de la administración pública que se remonta hasta la idea de la división clásica de poderes, posteriormente en el análisis de la teoría administrativa de Goodnow y Wilson se establece una nueva relación entre la política y la administración descartando la distinción inicial, éstos propusieron un punto de vista racional apoyados en los pensadores de finales del siglo XIX que acercara la función administrativa a la realidad en la que se inscribe la actividad pública

Sostenían la separación de la Administración Pública con la Política, consideraban que la administración pública debe actuar muy independiente de una posición política, dado que no se puede manipular las instituciones públicas a favor de los intereses de clase o de una ideología determinada; intentando cambiar la posición generada por el incremento de la intervención estatal derivada de la gran depresión, a lo cual se le denominó como el Estado de Bienestar apoyada en la expansión burocrática, y una complicidad más directa entre el sector público y el sector privado, que contribuyó en desvanecer la separación entre política y administración; posición que prevaleció hasta finales de los años 40 y principios de los 50.

Dentro de esta perspectiva las nuevas tendencias en las teorías de las ciencias políticas realizaron nuevos estudios que intentaron examinar de manera conceptual y empírica los procesos y las determinantes que explicaban la adopción de políticas públicas y los impactos y/o repercusiones sociales en su aplicación; otros autores a favor de la separación entre política y administración es real al momento de que el administrador puede intervenir en la esfera política, sin que esto implique adoptar una posición política a la vez, es decir, poner en práctica una determinada política pública, depende del que se encarga de su aplicación y no de quien desee tal o cual efecto. *"Los políticos y la ciudadanía*

---

<sup>15</sup> De Kostka, Fernández, Estanislao, op.cit. p. 4

*verían sus acciones como el resultado de la aplicación de criterios legales, racionales o técnicos, a cuestiones de política pública. También los políticos tendrían, según esta visión, cierta latitud."*<sup>16</sup>

Desde la perspectiva de la población, que es a quien le afecta o le beneficia la aplicación de las políticas públicas, considera que en su elaboración o diseño se debería anteponer el interés general de la sociedad y alejarse en grado tal de las inercias que trae consigo la esfera o el ámbito de la operación de la clase política que gobierna en el momento en el que se aplica, enmarcado en un ambiente de rutina, ineficiencia y la corrupción, por lo tanto, en la vinculación entre política y administración, la población quiere percibir lo bueno de la actividad administrativa y no solo lo malo que puede resultar la intromisión de lo político en situaciones de bien público al momento de descalificar la aplicación de una cierta política al aplicar una especie de conspiración en contra de su logro, de que todo salga mal, en beneficio de un grupo y no del bien común..

Se puede entender que la responsabilidad de la aplicación de las políticas públicas debe recaer sobre una realidad concreta, así, a través de la evaluación continua de éstas resulta favorable para identificar en qué momento de la aplicación dejaron de cumplirse los objetivos y quién es el responsable de dicha acción. En esencia, una de las actividades estatales es, pues, la de formular e implementar políticas, donde su formulación es una operación abstracta donde el proceso de concreción de una política, implica por lo general, la intervención de una serie de actores cuyo comportamiento se va desagregando, y a la vez, materializando la política.

Esta última operación introduciría en la política un factor externo en la materialización de ésta, ya que el proceso de materialización de la política afecta a actores de la sociedad civil, cuyo comportamiento condiciona la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación. Esto significa que la relación estado-sociedad se concreta a través de sucesivas tomas de posición de diferentes actores sociales o estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intra-burocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales.

---

<sup>16</sup> Oszlak, Oscar. Op.cit. pp. 1-2

Esta interpretación permite el rechazo de un carácter monolítico del estado, concibiendo a éste como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las diversas tomas de posición de sus instituciones como de la relación de fuerzas, donde existen pugnas por la existencia de intereses de grupo sobre temas socialmente problematizados, es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión, a su vez, de otros enfrentamientos sociales. El aparato estatal no es pues resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente.

Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento, cuya cristalización es, en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre aparato y proyecto puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, es decir, modificar situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato del estado nuevas tensiones en tanto privilegia ciertos organismos y programas en detrimento de otros.

*"El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en constante flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercutan, también, diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil. El proceso de reacomodación interna supone reproducir en el seno del ámbito estatal el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos que se desarrolla en la sociedad. En ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses guardan una positiva correlación."*<sup>17</sup>

Siempre se ha manejado que la política y la administración son dos cuestiones totalmente contrarias, lo cual resulta un tanto falso, existe una verdadera relación debido a que la formulación de las políticas

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* p. 5

públicas es en primer lugar una función administrativa, pero al ejecución y evaluación de éstas es una función totalmente política dado que se requiere de una serie de negociaciones e interpretaciones para que tengan aplicación y aceptación, y esto es una tarea propia de la esfera política.

Los planificadores y reformadores administrativos reivindican la "intelección" y, consecuentemente, la dicotomía política-administración. Los administradores profesionales y los políticos prácticos en cambio, aceptan con resignación, la "interacción". Es decir, la vigencia de ciertas reglas del juego que permitan alterar, mediante la interacción en el proceso decisorio, el contenido y eventuales consecuencias de las políticas. Si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede ser en modo alguno ajena a la política.

Entender el aspecto social de la Administración Pública deriva de su carácter de ese propio sentido público, el cual se fundamenta por las relaciones entre las instituciones gubernamentales y los sectores sociales que están reguladas por criterios de control y concertación política y constituirse como coordinador de las actividades económicas para el desarrollo de la sociedad. La consolidación de fuerzas obedece, por otra parte, a la relación de la estructura administrativa para la toma de toma de decisiones en la aplicación de las políticas públicas.

Entender que cada decisión tomada repercutirá directa o indirectamente en las condiciones de la vida de la sociedad, se debe de considerar, para ello, una visión integral y de largo plazo, analizando todos los factores a favor y en contra para así lograr el mayor beneficio posible y, en consecuencia, generar, promover y evaluar programas tendientes al mejoramiento de las condiciones de los distintos sectores sociales denominados de Bienestar Social, bajo una planeación estratégica y correcta de proyectos de dirigidos a mejorar los esquemas de salud, vivienda, alimentación, recreación y educación, los cuales nos permiten observar el grado de desarrollo que ha alcanzado una sociedad al brindar a su población mejores estándares de calidad de vida.

La existencia del Estado requiere de un órgano dentro de él que se encargue de la dirección de sus asuntos llevando a decir que éste "(...) es una maquinaria organizada para la elaboración de decisiones

*políticas y para la imposición de leyes y reglas de un gobierno*"<sup>18</sup> Lo relevante de la expresión anterior es lo relacionado al aspecto de la toma de decisiones, en su elaboración y ejecución, pero cómo hacerlo sino a través del Gobierno.

La propia función del Estado permite identificar quiénes son los que llevan a cabo la elaboración de planes y programas tendientes a la mejora en la calidad de vida de la población, así como de su ejecución. El gobierno a través de la administración realiza de manera ordenada y coherente las condiciones que permitan mantener, extender y reproducir las voluntades y valores que fortalecen sus cimientos, como organización política, la sociedad crea instituciones que fundamenten la actividad del Estado y que lleven a la consecución de los fines y objetivos comunes al perfeccionar y procurar el bien social y cubrir sus expectativas de desarrollo.

Este conjunto de instituciones que se crean es lo que se denomina gobierno el cual será el que prevea, vea y provea de los recursos necesarios a toda la sociedad con base al esquema de regulación establecido de la actividad social sin dañar los intereses generales, para ello, el gobierno debe observar cómo afectarán las distintas disposiciones a la mayoría de la sociedad y canalizar los recursos necesarios a través de una distribución eficiente y equitativa a través de la política pública.

Retomando el concepto de políticas públicas<sup>19</sup>, la política educativa que, a partir de la entrada de México a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en 1994, se le exigió un aumento de sus índices de educación iniciando con una identificación de las problemáticas que van desde la base legal, las reformas pedagógicas, curriculares e institucionales al sistema educativo, la preparación docente, desde su formación y actualización, el financiamiento de las instituciones de educación pública, la demanda y oferta educativa y los fines del sistema educativo nacional.

En nuestro país fue evidente que la adopción del modelo neoliberal, hacía finales de la década de los 80, fuese la vía para que el país ingresara y competiera dentro de lo que se ha venido llamando *modernidad*. Las transformaciones realizadas en México y basadas en este modelo, que planteaba un régimen de mercado demasiado duro, "*nuestro país vivió la disyuntiva de adecuarse o permanecer*

---

<sup>18</sup> W. Deutche, Kart. *Op.cit.* p. 120

<sup>19</sup> *supr.* p. 12

*rezagado en lo interno así como su política, habría pues que redefinirse buscando lograr soluciones de fondo*"<sup>20</sup>.

La propuesta neoliberal a la condición educativa se sustentó en la puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado por el Sindicato, la SEP y los gobernadores, se planteó la ideología del liberalismo social como base de la política educativa de ese tiempo, donde el Estado debería ser el promotor de las transformaciones que se requerían para alcanzar los fines del modelo basado "*en el individualismo, la globalización, los procesos de integración regional sin tomar en cuenta la soberanía sino sólo en sentido de una competitividad productiva, la consideración del nacionalismo como caduco y por tanto las soberanías nacionales como estorbo. El Acuerdo Nacional es un compromiso que maestros y autoridades debemos cumplir, en ello radica el éxito, esto implica fundamentalmente un cambio de mentalidad, donde la voluntad juega un papel decisivo.*"<sup>21</sup>

Las condiciones sociopolíticas y económicas que en un momento determinado imperaron, influyeron de manera significativa en el diseño de la política de educación pública en México que chocó con una realidad ideológica que no correspondía a las necesidades de la población, ni a las condiciones que la infraestructura educativa poseía en ese momento poniendo en riesgo, lo que en muchas ocasiones se ha señalado, que la educación pública como derecho social estuviera en riesgo, promoviendo la idea de la posibles privatización de la educación..

La necesidad del sistema educativo mexicano de adoptar acciones que conlleven a la transformación de la misma, no implica la condición de poner en riesgo lo que se ha logrado en materia educativa de carácter público en el país. La federalización educativa fue el primer paso que se dio en este marco para alcanzar la tan anhelada calidad de la enseñanza que se imparte en las escuelas oficiales o particulares la cual tuvo sus eficiencias y sus deficiencias al observarse los resultados de los egresados de escuelas oficiales y particulares al ingresar al nivel medio básico.

---

<sup>20</sup> González García, Marcos. "El Neoliberalismo en el Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica" en La Tarea, Revista de Educación y Cultura. Enero – Junio 1993. p. 1

<sup>21</sup> Ibíd. p.2



*“El reto es elevar la calidad de la educación. Para lograr este encomiable objetivo nacional habrá que, no sólo involucrar a quienes intervienen en el proceso educativo como son: los maestros, los alumnos, los padres de familia y el Estado, sino también delimitar los espacios en que éstos deberán operar con aportaciones adecuadas para lograrlo. En este sentido, la calidad de la educación no deberá procurarse sólo en la educación pública como mecanismo de competitividad, porque de concebirlo así, estaríamos dando por hecho que la educación privada, en todos los niveles, es de excelencia, lo que resultaría una falsa concepción del estado de cosas en el sector educativo del país.”<sup>22</sup>*

Entender que cada decisión tomada repercutirá directa o indirectamente en las condiciones de la vida de la sociedad, se debe de considerar, para ello, una visión integral y de largo plazo, analizando todos los factores a favor y en contra para así lograr el mayor beneficio posible y, en consecuencia, generar, promover y evaluar programas tendientes al mejoramiento de las condiciones de los distintos sectores sociales denominados de Bienestar Social.

Desde la conformación como un Estado – Nación, y hasta la consolidación del Estado Mexicano, la educación se convierte en un asunto propio de la esfera estatal, en donde el proceso histórico demuestra la constante búsqueda de hacer de la actividad educativa una razón de Estado; así a lo largo de su conformación se idearon y aplicaron una serie de políticas que, más que mejorar las condiciones educativas de la población, en algunos casos, polarizaron y aumentaron la gran desigualdad entre los grupos sociales, en otros funcionaron como una válvula de escape en el problema en materia educativa. Es hasta el triunfo de la Revolución Mexicana, y la consolidación del movimiento constitucionalista y las discusiones dentro del Congreso Constituyente se acepta integrar en el dicho documento el artículo 3º Constitucional que sentaba las bases de la EDUCACIÓN como una obligación que debe brindar el Estado.

---

<sup>22</sup> *Ibíd.* p.3

## 2 Las Políticas de Calidad Educativa.

### 2.1 Esbozo histórico sobre políticas educativas aplicadas en México

Antes de llevar a cabo una verdadera transformación social y material del país, la Revolución Mexicana puso en marcha su transformación cultural. Uno de los resultados, un tanto inesperados de la nueva política educativa y cultural de la Revolución Mexicana, fue su impacto en el exterior. El esfuerzo del régimen por extender la educación formal a la población indígena fue considerado por los observadores en otros países como el lado más positivo, hasta ese momento, del nuevo gobierno y el preámbulo para que México pudiera incorporarse a la modernidad.

En 1921 se creó la Secretaría de Educación y su primer titular, José Vasconcelos, elaboró y puso en marcha un ambicioso plan de educación nacional al que Obregón destinó un 15% del presupuesto, cifra sin precedente hasta entonces. Justo a la expansión de la población escolar se intentó penetrar en la sociedad rural e indígena, así como crear los apoyos para que la educación continuara fuera del aula: se enviaron misiones culturales al campo y se construyeron bibliotecas; se hicieron ediciones de bajo costo y masivas de obras clásicas. La intención era poner lo mejor de la cultura universal al alcance de las clases que hasta entonces se habían mantenido marginadas a cualquier esfuerzo de educación formal, el clima político de los años 30 promovió la reforma del artículo 3° constitucional y la implantación de la llamada "educación socialista". El PNR en su Plan Sexenal bajo el cual se supone gobernaría Lázaro Cárdenas, insistió en la educación socialista, sin embargo, no estaba claro en lo absoluto lo que este socialismo mal definido debería significar en la práctica, especialmente por la falta de planes para socializar la economía o el sistema político en su conjunto; la educación socialista iba a ser seriamente deformada por su relación con el anticlericalismo demagógico de los callistas, se avanzó y profundizó en el camino andado por los sonorenses, y mediante la reforma al artículo 3° logra dentro de la educación básica una nueva visión enfocada a acercarla a todas las regiones del territorio nacional, además que muestra los numerosos antecedentes que en materia de política educativa se habían realizado.

En los sexenios en los que Jaime Torres Bodet fungió como secretario de Educación, se intensificaron las campañas nacionales de alfabetización, intensificó las actividades de las misiones culturales al dotar a las escuelas rurales con mejores materiales y la construcción de normales rurales, planteaba la idea

de que todos los niños deberían recibir una educación y con esta idea realizó la difusión de diversos libros de lecturas a nivel preescolar y primaria para desarrollar ideas democráticas y el conocimiento de la naturaleza y el clima de cada región dando un fuerte impulso a la idea de buscar la pertinencia de los contenidos programáticos al acercar a los alumnos a su realidad y no con contenidos que no tuvieran significatividad. Estableció una diversidad de programas educativos otorgando un enfoque muy importante al "contenido científico", buscó relacionar la psicología con la pedagogía reformulando los planes y programas donde los maestros condujeran sus clases con base en "unidades de trabajo", dando una libertad y flexibilidad en el manejo de los mismos de acuerdo a las necesidades de la escuela, el grupo, los padres o el propio maestro, tal como se plantea hoy en día al involucrar al padre de familia en la vida escolar, hacer corresponsables en el logro de los objetivos escolares.

Con esta renovación de los planes y programas, los colaboradores de Torres Bodet, propusieron una nueva estructura del mapa curricular, se buscó la relación entre los niveles de secundaria y preparatoria, la creación de grupos móviles, la remodelación y actualización de bibliotecas, se dio a la tarea de revisar el artículo tercero constitucional para modificar la palabra socialista por democrática, promovió congresos educativos como un mecanismo de actualización de los maestros de la época dentro de las escuelas normales y mejorar la didáctica al modificar los planes y programas de estudios para los maestros de escuelas rurales.

Hacia el gobierno de Adolfo López Mateos se inició un proceso de diagnóstico que arrojaron aspectos negativos en los indicadores de eficiencia terminal, principalmente en el área rural, una fuerte deserción y abandono de la escuela de los alumnos en el medio urbano, además de una gran falta de infraestructura educativa. Para subsanar el déficit, se ampliaron las plazas y se mejoraron los programas. La SEP decidió desarrollar el plan de once años, según la revista de Orientación Pedagógica en julio de 1959, con dicho plan se pretendió que ningún niño mexicano se quedaba sin escuela. El plan no proponía construir más escuelas, sino ampliar la capacidad de las existentes, sin embargo, afrontó problemas inmediatos: el presupuesto al gasto público, las enfermedades infantiles, el crecimiento demográfico y el incremento de la fuerza laboral urbana, situación que había producido en México, la desaparición paulatina de la actividad agrícola.

A su vez, dentro de la educación preescolar y primaria, la SEP estableció nuevas formas de trabajo para los maestros generando un nuevo perfil al ser los encargados de la protección de los niños, el

cuidado de la salud, su crecimiento, desarrollo físico e intelectual, además de que procuraran la formación moral y la conciencia de su responsabilidad al tener conocimiento de los recursos naturales y su interacción con su región, cuidando además su desarrollo físico e intelectual, complementando con la formación cívica, ética, estética, social y moral, acompañada de trabajos manuales para fomentar el trabajo en equipo, el amor a la patria y el conocimiento de los problemas nacionales. La función del maestro fue dar al alumno los conocimientos que mejor sirvieran para comprender el conjunto, así la dosificación y aplicación desempeñaron un papel importante en la enseñanza.

Se preocupó por generar un programa que mejorara las condiciones de los inmuebles educativos dando una nueva fisonomía a los planteles escolares que se construirían durante el sexenio, así se creó el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). *“Otras obras importantes que llevó a cabo en materia educativa fueron la creación de la Comisión Nacional de los libros de texto gratuitos, el impulso a la educación técnica (los Institutos tecnológicos regionales), así como la creación del centro de investigación y de estudios del IPN para impulsar la investigación científica y tecnológica”.*<sup>23</sup>

Con la entrada del populismo del gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976) la política educativa del país ha de interpretarse como parte de la política global del Estado Mexicano, con dichas orientaciones la política educativa de este sexenio inició con el cambio del marco jurídico del sector en donde se fortaleció el concepto de Educación Básica, incluyendo los dos niveles el de primaria y el de secundaria. La reforma en materia de educación primaria se concentró en el cambio en los planes y programas de enseñanza en los cuales se manifestó el carácter permanente que debía tener la educación, generar una actitud científica de los estudiantes a partir de contenidos temáticos que les permitieran desarrollar las capacidades de observar, registrar, examinar y formular juicios propios, generar una conciencia histórica que les permita entender el porqué de su presente y a través de su pasado y proyectar su futuro. La política educativa de este sexenio se concibió como una inversión productiva, dado que se pretendía formar un personal calificado para producir y absorber las innovaciones tecnológicas y, desde luego, elevar la productividad. *“La educación se concebía como un proceso con dos grandes objetivos sociales: de una parte, transformar la economía, las artes y la*

---

<sup>23</sup> Peralta Alemán, Gilberto. Tendencias al Desarrollo Nacional, Editorial. Esfinge, pp. 108-116 - 137-144.

*cultura, a través de la modernización de las mentalidades y, de otra, instaurar un orden social más justo, principalmente mediante la igualación de oportunidades”.*<sup>24</sup>

Es hasta los gobiernos de los años 80 y 90 que se retoma la idea de una educación básica universal de 10 años, la elevación de la Calidad de la Educación a partir de acciones como la superación del magisterio, renovación metodológica de planes y programas, inclusión de nuevas tecnologías en el proceso enseñanza-aprendizaje, renovación de los libros de texto gratuitos y de los materiales didácticos, la actualización del magisterio a través de los centros de actualización docente en diferentes regiones del país, además que se crea la Universidad Pedagógica Nacional y el incremento de la matrícula en las escuelas normales, además se realizó una evaluación institucional con la finalidad de facilitar la toma de decisiones en materia educativa, intentando un esfuerzo enorme para modernizar el sistema educativo.

La educación básica experimentó un desgaste del método prevaleciente hasta el momento en cuestión del modelo educativo al reducirse y cerrarse numerosos centros que apoyaban la tarea educativa para elevar la calidad de la educación. A la entrada del gobierno de Carlos Salinas de Gortari las políticas educativas cambiaron la perspectiva sobre el fin de la educación, lo más significativo de estas reformas lo constituyó el cambio de visión, es decir, se pasó de considerar el aumento en la cobertura a pasar a aumentar la calidad de la educación basadas en propuestas de reforma de organismos internacionales que influyeron directamente en el diseño de los programas para elevar la Calidad de la Educación en tres grandes ejes, la modernización educativa, la reforma institucional y la profesionalización académica, todas ellas apoyadas en un análisis concreto de las necesidades y requerimientos de lo que la administración planteaba como tal. principalmente los de CEPAL, UNESCO y de la OCDE.

En México los inicios de buscar la calidad educativa se encuentran en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se estableció la posición de conjugar las aspiraciones sociales de la población con los principios de la libre competencia, así su reforma operó en función de los requerimientos del mercado laboral de esa época, la descentralización de las instituciones, la capacidad de la administración central para evaluar los resultados obtenidos hicieron que el gobierno alcanzara, en gran parte, un avance significativo en dicha reforma, principalmente en la educación básica, en este sentido jugó un papel muy

---

<sup>24</sup> Gómez, Magdalena y Jorge Zebadúa. Sistema de educación a distancia, UPN.

importante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) siendo la plataforma que hiciera posible una mejor educación donde los alumnos fueran capaces de aprender, de adecuarse continuamente a nuevos entornos y de afrontar retos y desafíos, se concibió como el punto de partida, no como el programa acabado, donde se iniciará el proceso de transformación de la actividad educativa aún cuando se tuvieron grandes resistencias a la aplicación del Acuerdo, dado la característica que este iba a adquirir de romper esquemas establecidos y lesionar intereses creados dentro de la actividad educativa.

Si bien la reforma educativa aplicada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se torna inconclusa, las políticas públicas aplicadas para el nivel básico se sustentaron en tres indicadores básicos, 1) la Federalización Educativa, que consistió en transferir las instituciones escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo a las entidades federativas, reservándose para la administración central la toma de decisiones esenciales en materia educativa, lo cual derivó en una gran desigualdad laboral entre los estados. El reto más grande al cual se enfrentó la federalización educativa se concentró en la nueva dinámica a la cual los docentes se iban a enfrentar, es decir, el cambio del modelo pedagógico, la forma de administración que iba a plantearse y la insatisfacción del gremio magisterial establecido en el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación); 2) reformulación de contenidos y materiales educativos, lo cual en el marco del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica se concentró en dar énfasis a los contenidos de lecto – escritura y de las matemáticas, la relación ética del individuo en su aspecto social y el medio ambiente, apoyados en el modelo del constructivismo y del aprendizaje significativo, transformando los programas de un modelo informativo a uno más formativo y de acercamiento a la parte crítica de los contenidos, a la resolución de problemas, el trabajo en equipo y a la mayor solidaridad entre los educandos, y 3) la revaloración de la función magisterial, adecuando programas de formación y actualización, el mejoramiento de los salarios y vivienda, el programa de carrera magisterial y el aprecio social por el trabajo docente.

Hacia el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Educativo, mostró una continuidad con las políticas aplicadas en el periodo anterior, lo novedoso de este programa se centró en la ampliación de la cobertura y del principio de equidad del sistema de educación básica, así el programa estableció la inclusión de apartados relacionados a la

educación indígena, al adoptar la impresión de libros de texto gratuitos en lengua indígena de los distintos grupos étnicos del país, la designación de profesores que hablaran la lengua indígena de la comunidad en la cual iban a prestar sus servicios; bajo este principio de equidad en la educación se establecieron las directrices de la inclusión de alumnos con capacidades diferentes a escuelas primarias con alumnos con capacidades completas, lo cual generó un problema a las autoridades estatales, al tener que realizar los cambios en la infraestructura escolar, donde no habían sido construidas para brindar la atención a esta población.

Dentro del Programa Nacional de Educación del periodo 2001-2006 (PNE) se estableció como un factor primordial el seguir avanzando en el objetivo de una educación de calidad que estuviera adecuada a las necesidades de la sociedad mexicana, así la educación básica definió sus rutas de acción para alcanzar la calidad basada en el desarrollo de las capacidades cognitivas fundamentales, aplicación básica de conocimientos y formación cívica. Hablar de un verdadero sistema de calidad es hablar de su contribución a la satisfacción de las necesidades de la misma población así como la capacidad de atención a la demanda con una marcada pertinencia y eficiencia, todo esto bajo la premisa de cumplir con las demandas de los sectores que lo solicitan.

Dentro de este periodo el Programa Educativo amplió a ocho líneas estratégicas que retoman las del gobierno de Carlos Salinas y las del gobierno de Ernesto Zedillo. Algunos de los aspectos que sobresalen en este sexenio son: 1) Elevar a nivel nacional el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), donde el esquema de financiamiento de las mismas estuviera en función del desarrollo de planes y programas tendientes a la mejora institucional, en todos sus aspectos (material, económico, pedagógico y de vinculación social) la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en torno a dichos programas, la inclusión del concepto de rendición de cuentas de las instituciones educativas a través de nuevos esquemas de evaluación institucional y de los aprendizajes con la creación del Instituto de Evaluación Educativa (IEE). 2) La Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), que en fechas recientes ha tenido una serie de críticas por parte de los intelectuales y de investigadores de la educación, al hacer una reducción de los tiempos de estancia de los alumnos del nivel en las escuelas, el cambio del mapa curricular y de la renovación de los contenidos de planes y programas así como del enfoque metodológico, el cual entró en vigor en el ciclo escolar 2006 – 2007, y 3) el proyecto de Enciclomedia, que constituyó el programa más ambicioso del gobierno de Vicente Fox en materia

educativa, al considerarlo como el punto de partida en la modernización de los métodos y materiales que apoyen la actividad pedagógica y que reditúen en un mejor aprendizaje de los alumnos, 4) El Programa Nacional de Lectura, 5) Bibliotecas de aula, 6) Niños migrantes, 7) Plazas comunitarias y 8) Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa.

El pasado 28 de noviembre de 2007 se dio a conocer el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007–2012, en donde se plasmaron las líneas de acción, expectativas y metas que el gobierno propone llevar a cabo en este sector. El documento se organizó en seis objetivos principales determinados para cada nivel del sistema educativo, así como ciertos aspectos que resultan básicos en la consecución de la política educativa (evaluación, infraestructura, sistema de información, marco jurídico y mejora de la gestión institucional). El programa presentado por la administración del presidente Felipe Calderón adquiere algunas características de continuidad con respecto a las tendencias generales que han seguido las políticas educativas desde mediados de la década de los ochenta tales como:

- a) Políticas para el mejoramiento de la calidad educativa vinculadas a procesos de evaluación y distribución de recursos, que desde la década de los años ochenta estos problemas han tenido un aspecto central de discusión y aplicación de políticas estrechamente vinculados a procesos de evaluación.
- b) Políticas de equidad sustentadas en acciones compensatorias hacia grupos localizados, asimismo, la atención hacia los grupos más rezagados educativa y socialmente se empezó a estructurar con base en programas de apoyo dirigidos hacia grupos específicos, principalmente a través de becas económicas.
- c) Adecuación de los procesos de formación a los requerimientos del mercado laboral, principalmente en el nivel medio superior planteando la constante de la reforma a este nivel para integrar todas las formas de bachillerato en una sola que de salida a las condiciones del mercado laboral o de la preparación en nuevas carreras que requiere hoy en día los sectores productivos.
- d) Aplicación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) a los procesos de formación, a este respecto el PSE propone la reestructuración del programa de Enciclomedia sin profundizar el porqué de esa transformación, se plantea la necesidad de crear nuevos mecanismos y centros de innovación tecnológica que apoyen a los docentes en su práctica docente a lo cual se les menciona como Centros Virtuales para la Educación Básica (CIVEB)



con Aulas de Telemática Educativa. Se observa también en el documento un abandono de las telesecundarias dado que no se aborda la expectativa o la forma en la cual se le dotaran de nuevas herramientas o equipamiento de TIC, al igual que los programas de educación a distancia no se refleja la forma en la cual se van a implementar para mejorar la calidad de estas modalidades de educación.

En este sentido abordaremos el Programa Escuelas de Calidad (PEC) como el programa que pone de manifiesto una condición importante de la calidad educativa y los procesos de evaluación como parte de la rendición de cuentas e indicadores de la calidad de los centros de educación básica, así como los mención de los principales programas denominados compensatorios como objetivo de disminuir los elementos de equidad en los servicios de educación básica de calidad a favor de grupos menos favorecidos.

## 2.2 Concepto e indicadores de la Calidad Educativa.

La existencia de varias acepciones sobre el concepto de calidad, debemos tomar en cuenta que éste es sin duda muy relativo, así cuando pretendemos hablar de calidad de la educación se debe entender que los resultados que se obtengan deben ser mejores a los que se tienen o se quieren aplicar. *"En el mismo sentido, el mejoramiento de la calidad de la educación debería reflejarse en indicadores tales como una mayor eficiencia terminal, un mayor grado de correspondencia entre la formación obtenida en cada nivel y las exigencias académicas del nivel subsecuente, así como un mayor grado de pertinencia entre la formación y las expectativas del medio laboral, cultural y social"*<sup>25</sup>

En este mismo sentido muchos autores establecen la idea de *"distribución social de la calidad, (...)* el cual plantea que no importa que tipo de institución genere la mayor calidad en los servicios educativos, si la mayoría presenta niveles que no son del todo satisfactorios es necesario plantearle al gobierno que el reto es mayor y que no puede dejar a un lado que el sistema en su conjunto sea de buena calidad. (...) *"En ese sentido, la calidad se mide no por cuanto avanzan los más adelantados, ni siquiera por el promedio, sino por el desempeño de los menos favorecidos. Siguiendo con esta idea se entiende que*

---

<sup>25</sup> Comunicado No 61, "Evaluación" en Observatorio Ciudadano de la Educación, Septiembre 14, 2001

*calidad sin equidad es atributo de los sistemas elitistas y que perseguir la equidad sin atender a la calidad es mero populismo*<sup>26</sup>

El concepto de CALIDAD es uno de las expresiones más utilizadas actualmente en el ámbito educativo, como punto de referencia que justifica cualquier proceso de cambio o programa de acción donde la exigencia que día a día exige la sociedad de tener una educación de mayor calidad se ha convertido como una condición de demanda social, condicionado en gran medida a la exigencia de un mundo en el cual no podemos estar ajenos. Éste ha creado la imperiosa necesidad de que el trabajo del hombre sea mucho más eficiente y para ello se requiere una mejor preparación, en este contexto la eficiencia es uno de sus componentes, considerado como uno de los elementos base en la consecución del fin de la calidad educativa; conseguir centros educativos eficientes es uno de los principios básicos de la política educativa en el país, en este marco hablar de calidad de la educación involucra el empleo de los medios que permitan alcanzar el objetivo de esta política pública.

La preocupación por la calidad de la educación sustenta la necesidad de entender que no existen remedios inmediatos que terminen con el rezago educativo o elevar las condiciones educativas de la población, se debe tomar en cuenta que esto constituye un proceso de largo plazo, debido a la aparición de inercias que van desde la resistencia a la aplicación de las reformas hasta el romper con esquemas ya establecidos que es difícil de eliminar, burocratismo, sindicalismo, etc.

El análisis de la calidad educativa debe iniciar desde el estudio del propio concepto visto desde distintos puntos de análisis tales como el ámbito familiar donde hablar de calidad refiere la existencia y desarrollo de valores y hábitos que los hijos adquieren y que formarán parte de su personalidad; desde el punto de vista empresarial el resultado obtenido del conjunto de los integrantes de la empresa con el propósito de retener o atraer nuevos clientes y por último desde la perspectiva social en la cual se requiere que esta calidad repercuta en una realidad actual que refleje una evolución de la sociedad al reproducir los valores y hacer mejores individuos, hijos, amigos y ciudadanos y permitirles encontrar mejores condiciones de vida de manera eficiente como individuos que brindan un servicio a su sociedad.

*"Según algunos autores se requiere de una profunda modificación del sistema para hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad, a fin de fortalecer sus valores y lograr la modernización educativa; pero ¿qué significa calidad? ¿Es algo real o una mera palabra de adorno, utilizada por*

---

<sup>26</sup> *ibid.*

*cientos de demagogos? Para la mayoría de las personas la calidad representa los atributos de los productos que se fabrican o de los servicios que se prestan en una organización. En el ámbito familiar, esos atributos son los valores y hábitos que los hijos adquieren y que formarán parte de su personalidad. Algunas empresas exitosas afirman que la calidad es "el esfuerzo continuo de todos los que integran una organización pública o privada, con el propósito de retener y atraer clientes". En este caso, llamemos clientes a las personas que buscan una superación, una forma de vida más digna, congruentes en su forma de vivir y pensar, partícipes de los beneficios sociales más sobresalientes"*<sup>27</sup>

Dentro de la academia existen posiciones en la dirección del análisis de la calidad educativa, mientras algunos investigadores centran su postura en los insumos hacia la educación (presupuesto, instalaciones y materiales didácticos) hay otros que ponen énfasis en los procesos que se generan al interior de las escuelas tal es el caso de Sylvia Schmelkes, "*... la capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, el desarrollo de valores y actitudes que desean una vida de calidad para todos sus miembros*"<sup>28</sup>

Ubicar en el contexto histórico la preocupación por la calidad de la educación, constituye el análisis del porqué de este nuevo reto; primero, la reacción que tuvieron las sociedades a la nueva etapa de desarrollo, en donde a la tarea educativa se le considera como elemento que contribuye al desarrollo económico y al bienestar de la población, exigiéndosele los resultados que justifiquen su existencia y los recursos económicos que se le otorgan, segundo, que se concentró en la reforma de los procesos educativos y no solo en sus estructuras, esto implicaba una amplia reforma en el planteamiento pedagógico de planes y programas y en gran medida en la práctica docente, que sería el motor de cambio en la perspectiva de la calidad educativa; tercero, el análisis donde se reconoce la importancia del capital humano en el proceso educativo, desde el papel que debe tener la familia en la educación, bajo una corresponsabilidad con los profesores, con una mejor formación y actualización que repercuta en una mejor preparación de los alumnos, en la solución de problemas y la mejora de las expectativas de vida.

---

<sup>27</sup> [www.unam.mx/rompanfilas/37/rf37.html#nueve](http://www.unam.mx/rompanfilas/37/rf37.html#nueve)

<sup>28</sup> Schmelkes, Silvia Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas, México, SEP, 1992, p. 13.

El concepto de calidad adquiere en este contexto, un punto esencial en el manejo de los planes y programas educativos, en este sentido se promueve la idea de que se debe pasar a un plano CUALITATIVO de la educación, toda vez que se ha llegado al cimiento base que es lo CUANTITATIVO, en el cual, bajo este aspecto se había medido toda condición de calidad en la educación, es decir, en el plano material, numérico; el paso de lo cuantitativo a lo cualitativo será de vital importancia para hacer de la educación básica una educación que cumpla con las expectativas de la propia sociedad.

Bajo esta nueva forma de concebir a la calidad educativa, los primeros estudios realizados para observar los índices de calidad de la educación los tenemos hacia 1997, en el estudio realizado en América Latina sobre competencias de lenguaje y matemáticas, en Santiago de Chile, en el cual participó México; dicho estudio se tomaron variables directamente relacionadas a factores de "insumo" (formación de los profesores, de los estudiantes y de los materiales escolares), a factores de "contexto" (la escuela) y a los factores de "respaldo" principalmente la familia. Dentro de éste los factores asociados al rendimiento empleados en la muestra presentó una serie de resultados tales como: el estatus sociocultural donde la preparación y participación de los padres de familia en el entorno educativo redundan en un aumento en el rendimiento escolar; los antecedentes escolares de los alumnos refiere que niños que reciben educación preescolar obtienen un resultado mejor que los que no lo cursan; la infraestructura escolar, la formación, condiciones laborales y la percepción axiológica del docente, las estrategias manejadas dentro del aula, aunados con el contexto familiar, son aspectos que influyen *significativamente en el rendimiento de los alumnos según el estudio realizado.*

*"De todas las variables consideradas en el estudio, la que aparece con mayor peso explicativo es aquella que refleja la imagen de los estudiantes sobre el clima escolar. Los estudiantes que perciben la escuela como un lugar amigable (para aprender, jugar, hacer amistades) obtuvieron las mayores puntuaciones de toda la muestra (superiores entre 92 puntos de lenguaje y 115 de matemáticas sobre aquellos alumnos con la percepción contraria). Pero, además, esta variable se correlaciona positivamente con las demás que corresponden a la dinámica del aula. Por ello, se concluye en el estudio que el factor "aula" es el de mayor importancia para el aprendizaje de los niños."<sup>29</sup>*

---

<sup>29</sup> "Calidad de la Educación, Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado 61: Septiembre 14, 2001

Esos factores estudiados explicaban entonces, que la calidad de la educación no está sujeta a condiciones de exclusividad o de atributos innatos o hereditarios, sino que están asociados a factores que se relacionados con el diseño de políticas, estrategias y acciones que refuercen a las escuelas, a los profesores, a la gestión escolar y a las instancias de participación social. De manera conjunta se deben considerar esquema de evaluación e investigación educativa aplicadas, con la finalidad de tener un conocimiento sobre el sistema educativo.

## **2.3. Políticas Federales para mejorar la calidad educativa**

### **2.3.1. El Programa Escuelas de Calidad (PEC).**

Así, alcanzar la calidad de los centros de Educación Básica se ha constituido como un factor determinante y prioritario de los últimos tres sexenios y aún el de Felipe Calderón, es entonces que el Programa de Escuelas de Calidad se consolida como uno de los mecanismos que llevan a la concreción de este objetivo.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) nace como una iniciativa de reforma de la gestión institucional y escolar, que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo, es un programa que intenta replantear la forma de diseñar la política educativa, pasar de una formulación central hacía una dinámica más directa dentro de los centros educativos, al hacerlos más participativos y corresponsables en la consecución de los objetivos del sistema educativo nacional en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

La apuesta del PEC es hacer que todos los involucrados en la actividad educativa., a nivel escuela (profesores, directivos, padres de familia, alumnos) tengan la capacidad de dialogar y encontrar los mecanismos de mejora que sean las más adecuados y acordes a las necesidades (financieras, de equipo, de material didáctico,) que la propia comunidad detecte con el afán de mejorar el servicio educativo, a través de un esquema de gestión más adecuado y mejor planeado.

La misión que adquiere desde su creación el PEC fue *"Impulsar de manera permanente en las escuelas públicas de educación básica incorporadas al programa, la cultura de la planeación, la evaluación y la rendición de cuentas en el marco de la gestión estratégica, para la mejora continua de las prácticas*

*pedagógicas, organizativas, administrativas y de participación social que incidan en el mejoramiento permanente de los aprendizajes. El Programa Escuelas de Calidad aspira constituirse en una política pública que contribuya a que la comunidad educativa asuma de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos los alumnos y el mejoramiento continuo de la calidad educativa”.*<sup>30</sup>

Así según la revista EDUCARE<sup>31</sup>, editada por la Secretaría de Educación Pública, para el año 2005 el PEC atendía a 21 466 escuelas de educación pública básica en 1 659 municipios a lo largo de todo el país, en las que participan activamente 179 936 maestros beneficiando a 4 914 467 alumnos. El PEC responde a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el logro de aprendizajes de todos los alumnos, independientemente de su origen social, étnico o del ambiente familiar que procedan.

La consecución del PEC está íntimamente involucrado con el nuevo esquema de gestión de estratégica en la cual dentro del mismo programa se define a la gestión como *“el conjunto de acciones realizadas por los actores escolares en relación a la tarea fundamental que le ha sido asignada a la escuela: generar las condiciones, ambientes y procesos necesarios para que los alumnos aprendan conforme a los fines, objetivos y propósitos de la educación básica”(…)* la propia Secretaría de Educación Pública define a ésta como *(…) “el ámbito de la cultura organizacional de la escuela, conformada por directivos, equipo docente, las normas, las instancias de decisión escolar, los sectores y factores que están relacionados con la “forma” peculiar de hacer las cosas en las escuelas, el entendimiento de sus objetivos e identidad como colectivo, la manera como se logra estructurar el ambiente de aprendizaje y los nexos con la comunidad donde se ubica la escuela.* <sup>32</sup>

Este esquema de organización y gestión estratégica se plasmó en el diseño del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) que se ha consolidado como la herramienta en la cual se establecen los esquemas de transformación escolar, aunque cabe mencionar, que muchos de los centros educativos, aún cuando no están dentro del PEC deben realizar dicho plan, en donde en muchos de los casos, los encargados de la elaboración de éste, desconocen de manera importante los requisitos o

<sup>30</sup> <http://básica.sep.gob.mx/pec/#des1>

<sup>31</sup> Revista educare: Nueva época. Año 1 Num. 1, invierno-primavera 2005

<sup>32</sup> ibd. p. 34

componentes, lo cual deriva que sean documentos elaborados al vapor y fuera de todo consenso de la comunidad escolar, asignándolo a un docente, quién más le allá entendido a la estructura, la responsabilidad de elaborarlo.

El PETE debiera permitir a los integrantes de la comunidad escolar tener un panorama de las grandes líneas de trabajo y los resultados por alcanzar en el mediano plazo estableciendo su propia programación y presupuestación. Conjuntamente con el PETE, el Programa Anual de Trabajo (PAT) es el documento de corto plazo que pone en operación lo planeado en el PETE, éste último debe especificar las acciones concretas a que se deben seguir durante un ciclo escolar para dar cumplimiento a los objetivos, a la misión y a la visión de la escuela. El PAT es un documento vivo que debe ser consultado permanentemente para la planeación del aula, para la organización y la administración del día a día, dando las pautas para diferenciar aquellas actividades que se realizan de manera rutinaria de las que tienen un significado en cuanto al mejoramiento de la institución.<sup>33</sup>

El identificar los logros de las escuelas dentro del PEC se basan en evaluaciones a partir de estándares los cuales se concentran en tres campos de acción: práctica pedagógica, gestión escolar y participación social. Dentro del primer aspecto las escuelas deben comprometerse a disminuir la reprobación dentro de la escuela a través de la innovación pedagógica, la funcionalidad de los programas y contenidos curriculares, uso de materiales y equipos con los que cuenta la escuela, el aspecto de la gestión escolar se enfoca a las cuestiones de liderazgo y funciones del director escolar, la conformación y tareas del Consejo Técnico Escolar, los mecanismos de elaboración del PETE y del PAT, la toma de decisiones, la autoevaluación escolar y la capacidad de colaboración de los docentes en la consecución de los aspectos planteados para la mejora de la escuela, con relación a los estándares de participación social se consideran la participación de los padres de familia en el diseño de las estrategias de mejora, en la toma de decisiones a partir de la integración de la Asociación de Padres de Familia, la posición de la escuela de brindar la información que se relevante para la comunidad, así como la vinculación gestión ante las autoridades municipales e iniciativa privada en apoyo a las acciones plasmadas en el PETE.

Bajo estas perspectivas el Subsecretario de Educación Básica del gobierno de Vicente Fox estableció los "Criterios de desempeño para la escuela pública mexicana"<sup>34</sup>, donde planteaba las características

---

<sup>33</sup> <http://básica.sep.gob.mx/pec>

<sup>34</sup> Revista educare: Nueva época. Año 1 Num. 1, invierno-primavera 2005 p.p. 8-13

generales y de las acciones de transformación de la educación básica, el subsecretario partió de la base de diseñar una estrategia más integral formulando dos ejes rectores, el del modelo de política educativa y los criterios de desempeño.

En el modelo de política educativa se plasmó la tendencia a que la participación de todos los actores que intervienen en el quehacer educativo es de vital importancia, así se creó el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, quienes serían los encargados de velar por el federalismo dentro del sistema educativo mexicano, el diseño y ejecución de la política en materia educativa a nivel nacional. Se trataba de establecer nuevos mecanismos de participación que llevarán a la escuela a ser el centro de las políticas públicas, es decir, que no fuera desde la Secretaría de Educación Pública donde salieran los procesos de cambio sino que a partir de indagar las necesidades de cada centro educativo y así rearticular el esquema de participación social, aspecto que guió desde entonces la idea de la nueva escuela mexicana.

*“Dentro de este nuevo modelo se propusieron seis ejes de acción, 1) el aula y la escuela deben estar en el centro de las políticas y el funcionamiento del sistema, 2) democratización del sistema educativo, 3) el federalismo educativo, 4) participación social y 5) una educación pública de calidad”.*<sup>35</sup> Es en este último aspecto en donde nos detendremos un poco dado que en este se estipulaba la idea central de la nueva escuela mexicana, hacer que los alumnos de educación básica alcancen los niveles de logro satisfactorios con una eliminación de las desigualdades, la asimetría de los centros educativos y hacer que la educación disminuya de manera significativa los grandes baches socioeconómicos y culturas a los cuales se enfrenta la sociedad de este siglo.

Dentro del mismo documento el subsecretario de Educación Básica estableció los criterios de desempeño para las escuelas públicas mexicanas. *“Entre los rasgos más sobresalientes de una escuela pública de buena calidad se pueden contar los siguientes.*

- *Constituye una institución centrada en el aprendizaje y que asume la responsabilidad de los logros educativos de los alumnos.*
- *Dispone de una planta docente que posee las competencias intelectuales que se requieren para el ejercicio de la docencia.*

---

<sup>35</sup> ibd.p.10



- *Logra que los docentes planifiquen sus clases anticipando alternativas que toman en cuenta la diversidad de sus estudiantes.*
- *Logra que los directivos y docentes demuestren un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos educativos.*
- *Impulsa procesos de formación continua a partir de las necesidades, propuestas y experiencias de los propios colectivos docentes.*
- *Apoya las iniciativas individuales de los docentes para construir trayectorias de actualización fuera de la escuela.*
- *Fomenta que los directivos y el personal de apoyo se capaciten continuamente y se actualicen.*
- *Consigue que el personal directivo, docente y de apoyo trabajen como un equipo integrado con intereses afines y metas comunes.*<sup>36</sup>

### 2.3.2. Procesos de evaluación educativa como parte de la calidad escolar y la rendición de cuentas.

Sin necesidad de remontarse a las primeras etapas en el desarrollo de la evaluación como disciplina y como práctica profesional, baste recordar el fuerte impulso que recibió en los Estados Unidos, dado que la demanda continúa de dar respuesta a objetivos y fiabilidad que sobre las cuestiones acerca del sistema educativo, en principio el estadounidense, se manifestó con mayor intensidad el favorecer la canalización de recursos económicos hacia las actividades de evaluación, produciendo como consecuencia, un gran impacto sobre su desarrollo académico y profesional, donde la evaluación educativa experimentaría así un apreciable desarrollo a partir de finales de la década de los sesenta, cuya influencia se haría sentir progresivamente en otros países.

En el ámbito internacional se ponían en marcha otras iniciativas que se orientaban en la misma dirección. Entre ellas cabe destacar, por su importancia y por su extensión temporal y geográfica, la constitución de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (I.E.A), dedicada a promover y realizar estudios internacionales de evaluación educativa. Conjuntamente con estos organismos el creciente interés y la experiencia más directa y estructurada por la evaluación de

---

<sup>36</sup> ibd. p. 11

los sistemas educativos se encuentra el proyecto desarrollado por la OCDE que crea una serie de indicadores internacionales para la educación de manera estandarizada

En los años setenta, dicha organización, que agrupa a los países con economías más desarrolladas, inició un proyecto con esa finalidad, en conexión con un intento más ambicioso de construcción de indicadores sociales cualitativos, que se saldó con un relativo fracaso y a finales de los años ochenta, la OCDE retoma la idea y pone en marcha el proyecto denominado INES, (Index Norm Education Standard) de indicadores Internacionales de la Educación.

En México, al igual que en otros países del mundo, se adoptó el modelo español sobre el proceso generalizado de evaluación, que trasciende el ámbito de los aprendizajes, éste involucra un cambio fundamental, de tal forma que, aunque los aprendizajes siguen ocupando un papel prioritario con nuevas alternativas y avances producidos por las aportaciones metodológicas vinculadas a la medida, se amplía el campo de evaluación abarcando sistemas, resultados, procesos, práctica docente, profesorado, centros educativos, etc., en España el proyecto de reforma jurídica emprendida y la publicación de la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo Español) estableció que la evaluación general de su sistema educativo fuera realizada por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (mismo que sucederá en nuestro país a la aprobación y entrada en vigor de la iniciativa de ley enviada al congreso por el Presidente Fox de la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa), es a partir de la creación de este organismo cuando se inician los procesos de evaluación del sistema educativo español. Esta perspectiva de la nueva tendencia en el manejo de los niveles de calidad obedece a un contexto internacional en estudios de carácter evaluativo llevados a cabo en la última década por organizaciones tales como la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) o el International Assessment of Educational Progress (IAEP) los cuales plantean la necesidad de abarcar realidades más amplias y realizar análisis comparativo de políticas y sistemas educativos en términos no solamente teóricos.

Otra de las perspectivas manejadas en el contexto de la evaluación es el denominado ámbito de la Microevaluación que involucra los centros; el profesorado, procesos y práctica docente, en donde se hace evidente la necesidad de realizar los cambios pertinentes en dichos rubros; volvamos al caso español, en esta materia se inició de igual manera una reforma legislativa en el ámbito educativo

articulando y planteando a la evaluación como una necesidad de control para la mejora permanente de los centros y de la calidad educativa, la cual México siguió el mismo camino.

Por otra parte, la investigación sobre eficacia constituye actualmente un criterio especialmente relevante para justificar la inclusión de *indicadores de evaluación* de centros, ya que, si bien desde planteamientos teóricos se pueden identificar y justificar un gran número de ellos, a la hora de seleccionar aquellos más relevantes existe otro tipo de criterios más objetivos que pueden impedir el que la evaluación sea una labor ardua y prolija cuya eficacia será dudosa al poseer tanta información, probablemente irrelevante, para una loma de decisiones operativa, cumpliendo con la función evaluativa.

*Con ello "la calidad de la evaluación no está precisamente en recoger la mayor cantidad posible de información relativa al centro, sino en seleccionar aquellas variables que, desde planteamientos teóricos y fundamentados en un modelo, se puedan justificar como especialmente relevantes por la magnitud de su importancia, por su valor mediador, por su capacidad para ejercer cambios si fuera necesario, por su importancia puesta de manifiesto en investigaciones empíricas y, en síntesis, por su contribución a una evaluación dinámica, operativa, de resultados y retroalimentación inmediatas, y eficaz en la toma de decisiones y en su repercusión en el centro. Así pues, la determinación de indicadores debe partir de modelos conceptuales dirigidos hacia sistemas de valores más comprensivos que tengan en cuenta variables de contexto, entrada, procesos y productos, y la evidencia empírica existente en relación al logro de los distintos productos."*<sup>37</sup>

No cabe duda de que, en la actualidad, *la calidad*, preocupación de educadores, administrativos, políticos, etc. se relaciona en cualquier caso con eficacia. Desde aquéllos que asocian calidad con eficacia, a aquellos otros que la consideran un componente de la misma, la eficacia se ha vinculado estrechamente a ella. En un momento en que la mayoría de los países plantean reformas, sistemas de evaluación nacional, internacional, de centros, profesores, etc., para lograr una educación de calidad, los estudios de eficacia son un referente importante.

---

<sup>37</sup> Fernández Díaz, María de Jesús, González Galán, Antonio. "Desarrollo y situación actual de los estudios de eficacia escolar", en RELIEVE (Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa) No. 3 Año 1997, Madrid, España.

Esta es otra razón que justifica la proliferación de este tipo de estudios al encontrar una aproximación más concreta a los *programas de mejora* de los centros educativos dirigidos a plantear reformas específicas que afectan a la organización general del centro, orientadas al desarrollo de aquellas variables o elementos del centro que han mostrado sistemáticamente su relación con eficacia (liderazgo, expectativas del profesor, implicación de los padres en las tareas educativas, etc.) sustentado en el modelo de racionalidad en el diseño de las políticas públicas, el cual señala "*los componentes de cualquier sistema organizado para la acción pueden combinarse anticipadamente en forma óptima, de acuerdo a un plan susceptible de implementación. La planificación es, entonces, la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos (o políticas) fundamentalmente mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnica.*"<sup>38</sup>

Dentro de la investigación de las escuelas de eficacia existen varias técnicas que ponen de manifiesto algunas variables para identificar el grado de calidad; dentro de todas ellas existe una técnica que es considerada como la más apropiada para comparar escuelas, especialmente utilizada cuando se trata de la rendición de cuentas (*accountability*), conocida como "valor añadido", consiste en el uso de una o varias técnicas estadísticas para ajustar los resultados sobre la base de las características de entrada más relevantes de los alumnos.

Esta técnica, no obstante, tiene unas exigencias que, en muchos casos, son difíciles de cumplir. Para poder controlar las características de entrada de los alumnos, necesitamos obtener medidas fiables de las mismas, cuando ingresan los alumnos en el centro y cuando lo abandonan. El mismo problema alude a la medición del rendimiento como indicador del producto.

El diseño de las políticas públicas del gobierno de Vicente Fox plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 sustentó la base de lo que el gobierno desea respecto a la calidad educativa en el nivel básico sustentada en el incremento de las habilidades y capacidades que le permitan al individuo responder a las necesidades del sector productivo, al respecto Silvia Schmelkes señala que "... *la capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver*

---

<sup>38</sup> Ozlak, W. *op.cit.* p.2

*problemas y seguir aprendiendo, el desarrollo de valores y actitudes que desean una vida de calidad para todos sus miembros*<sup>39</sup>

Bajo estas condiciones la evaluación se ha tomado como un punto muy importante para lograr la mejora en la calidad del sistema educativo, el reto que podemos encontrar es hacer de la evaluación una nueva cultura dentro de los centros educativos, dejando a un lado, la simplicidad o marginalidad con la que se trata, por parte del sector gubernamental, este aspecto, al considerar solo el fortalecimiento de los esquemas de financiamiento, la dotación de nuevos materiales (escritos, tecnológico, etc.), de la formulación de planes y programas de actualización docente, que en muchos casos, son ineficientes y de poco interés para los docentes; se debe de tomar en cuenta que estos no son suficientes para identificar el grado de calidad de los centros educativos, se debe mejorar en los mecanismos de evaluación para que sean éstos los instrumentos que permitan analizar, modificar y reorientar las políticas en materia educativa.

Para sustentar lo anterior se habla de que *"... varios especialistas en todo el mundo, y como perfectamente lo saben quienes participan en la gestión del sistema educativo, la evaluación vinculada a la obtención de bienes (salariales, infraestructura, equipo) favorece la dedicación del trabajo para el logro de los indicadores esperados. Son conocidas las prácticas negativas al respecto: puntismo, simulación, productivismo, entre otras. La evaluación debería servir, en cambio, para brindar elementos de diagnóstico y crítica que permitieran adecuar el sistema para la solución de rezagos y el mejoramiento de resultados, lo que implica evitar la relación unívoca entre evaluación y recursos."*<sup>40</sup>

Actualmente se esta reconsiderando el debate respecto de la política nacional de evaluación planteada por los gobiernos anteriores y en el actual, donde el principio de la "rendición de cuentas" se reitera como uno de los aspectos centrales para identificar las condiciones en las cuales se encuentran los centros de educación básica, todo ello derivado de los resultados arrojados por los exámenes denominados de ENLACE (Examen Nacional del Logro Académico de los Centros Educativos) aplicados a los alumnos de 3º a 6º año de primaria y de 3º de Secundaria, éstos dejan entrever que la aplicación de las políticas públicas en esta materia no lograron alcanzar los niveles de estandarización

<sup>39</sup> Schmelkes, Silvia. *"Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas"* México 1992, SEP p.13

<sup>40</sup> "Calidad y Evaluación" en *Observatorio Ciudadano de la Educación*, Comunicado 111 de, Noviembre 16 de 2003, p. 2

internacional y que se habían establecido desde la reforma constitucional del artículo 3º, tales como los esquemas de Planeación Nacional; la creación del Instituto Nacional de Evaluación, con todo y los debates a favor y en contra de su creación, el acceso a la información en tanto a los resultados arrojados por dichos instrumentos aplicados a los centros educativos, esto aunados a los resultados publicados por la OCDE, en las evaluaciones de PISA 2003 y los del INEE en ese mismo año, indicaron que México ocupó el penúltimo lugar, de los 18 países miembros de este organismo y un invitado de América Latina, en habilidades comunicativas y de comprensión de lectura así como de Matemáticas, dejando entrever la inconsistencia de los mecanismos y de las políticas públicas en materia educativa y que se repiten en los resultados de PISA 2006.

Los resultados que se señalan en el informe de la OCDE respecto de PISA 2006, en voz de la encargada de la oficina de este organismo en México Blanca Heredia<sup>41</sup>, señala que los resultados son producto de la mala aplicación de los recursos financieros que se destinan a educación, señala que si bien en nuestro país se ha elevado el porcentaje en proporción del PIB a educación los resultados reflejan que se están utilizando mal los recursos. En el mismo sentido, señaló que los exámenes de PISA son indicadores que reflejan la necesidad de hacer de los profesores de educación básica, verdaderos profesionales con un cierto perfil determinado que le permita el desarrollo de habilidades para desarrollar habilidades, habilitarlo en la gestión escolar, ser participe de la información que se requiere a cerca del centro escolar (transparencia y rendición de cuentas) y la reorientación de su práctica (memorismo contra constructivismo).

La OCDE en su informe de PISA 2006 señala "*PISA nos indica que los factores más importantes para el éxito no son los que están directamente relacionados con recursos materiales limitados, como es la distribución de buenos docentes. Más bien, lo que importa es cómo las escuelas y los sistemas escolares son dirigidos (...) Recalca una vez más que la calidad, la equidad y la congruencia en las normas educativas son en realidad metas de política alcanzables*".<sup>42</sup>

Las cualidades de la evaluación son, hoy día, objeto de una discusión amplia y documentada en el ámbito educativo. Las posiciones encontradas manifiestan, por una parte, la inconveniencia de evaluaciones burocratizadas, precipitadas, sin matices, y su alcance limitado si no se desarrollan con el

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada el 03 de Febrero de 2008. Canal 40. Programa "LA OTRA URNA" 19:30 pm.

<sup>42</sup> PISA 2006: Aptitudes para las ciencias para el mundo del mañana. Nota informativa para México. Informe OCDE 2007

conocimiento requerido para su diseño y aplicación. Mientras que, por otra parte, los defensores de la evaluación argumentan que ésta permite una aproximación objetiva a los aspectos evaluados y una visión realista de nuestros problemas educativos, además de que ha conducido, como otros tipos particularizados de indagación, a contar con cierta claridad y precisión sobre ámbitos delimitados de la educación y las relaciones escolares, lo cual, en un sentido académico-administrativo, lleva al rendimiento de cuentas.

Para fortalecer estos esquemas de evaluación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tiene un nuevo programa de evaluaciones que se conoce como EXCALE (Examen de la Calidad y el Logro Educativo) los cuales se aplicará el próximo año a los alumnos de 6º de primaria y 3º de Secundaria en las asignaturas de Español, Matemáticas, Naturales y Sociales dado que son exámenes cuatrimestrales, *"son pruebas de aprendizaje de gran escala, los cuales miden el logro escolar de los estudiantes de educación básica en distintas asignaturas y grados. Estos exámenes tienen tres características distintivas: son criteriosales, están alineados al currículo y son matriciales.*

- *Son **criteriales** porque se diseñan para evaluar el dominio que tienen los estudiantes de una disciplina en particular. Su interés central es conocer el nivel de aprendizaje que logran los estudiantes como resultado de su escolarización formal.*
- *Están **alineados al currículo** porque su propósito es evaluar los aprendizajes pretendidos por los planes y programas de estudio nacionales. El hecho de contar en México con un currículo nacional para la educación básica, libros de textos gratuitos y una formación magisterial bastante uniforme, facilita identificar lo que aprenden los estudiantes en relación con lo que se espera de ellos.*

*Puesto que los Excale pretenden evaluar todos los contenidos curriculares importantes, tienen un **diseño matricial** en el cual los reactivos que conforman una prueba se agrupan en bloques para ser distribuidos entre los alumnos; no todos contestan las mismas preguntas, pero con las repuestas de todos se obtienen resultados del examen en su conjunto. En este tipo de pruebas, la calificación individual del estudiante no es tan*

*importante como los resultados agregados a nivel de entidad federativa y modalidad educativa, dado que lo que se busca es evaluar al sistema educativo en su conjunto"*<sup>43</sup>.

Dentro del Programa Sectorial de Educación (PSE) de 2007 – 2012 se plantean políticas de mejoramiento de la calidad educativa vinculadas a procesos de evaluación y distribución de recursos, pero no al fortalecimiento de la profesionalización de los docentes, así para educación básica el programa propone una serie de criterios de evaluación en todos los programas de aplicación federal dentro de los centros educativos federales (Escuelas de Calidad, Escuela Segura), aunado de los ya existentes como el de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares –ENLACE– y el Examen de la Calidad y el Logro Educativo –Excale–), el PSE propone una nueva forma de generar prácticas evaluativas en cada uno de los niveles que todos los niveles y modalidades que conforman el sistema educativo nacional y a la vez mecanismos de evaluación para los evaluadores.

Sin embargo, preocupa la poca eficacia que estas políticas han mostrado para promover un mejor desempeño del sector educativo, principalmente porque la evaluación se ha vinculado a la distribución de recursos económicos, mientras que las políticas de apoyo a grupos localizados han resultado insuficientes para contrarrestar los factores estructurales que limitan las posibilidades de estos grupos para mantenerse, avanzar y obtener mejores resultados académicos.

*"Las propuestas del PSE encaminadas a desarrollar los procesos de evaluación y la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa buscan servir para identificar los avances y problemas que se presentan en el sistema educativo, orientar la toma de decisiones para la mejora del sistema, así como establecer mecanismos que sirvan para la rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos destinados al sector, por lo que es difícil ponerlas a discusión. No obstante, hasta la fecha, el uso que se le ha dado a la evaluación está lejos de cubrir estos objetivos. (...) Parece que a pesar de que se propone el logro de la calidad como objetivo estratégico, ésta se concibe básicamente como insumos y resultados, dejando de lado los procesos de innovación pedagógica que favorezcan el logro de los aprendizajes esperados en los alumnos.*

*En la medida que el PSE concentra sus estrategias en la intensificación de los procesos de evaluación, pasa por alto la necesidad de fortalecer la profesionalización de los docentes. Esto sugiere formular a la*

---

<sup>43</sup> <http://www.inee.edu.mx/excale.htm>



*Secretaría de Educación Pública (SEP) la siguiente pregunta: ¿qué sentido tiene intensificar la evaluación sin satisfacer al mismo tiempo la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza (mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento de la profesionalización de los docentes), que es indispensable para mejorar los resultados de los procesos que van a ser evaluados?<sup>44</sup>*

---

<sup>44</sup> Observatorio ciudadano de la Educación. Número 11 Vol. 1 noviembre 2007

### 3 Formación y actualización docente como elementos para elevar la calidad de los centros de educación básica.

#### 3.1 La formación docente y las nuevas competencias para el docente de educación básica.

##### 3.1.1 Nuevos enfoques en la formación docente

En la búsqueda de la calidad educativa en México, de los últimos tres sexenios, y el actual, se ha considerado al factor humano como uno de los pilares centrales para el éxito o fracaso de la política de calidad. Observar cómo la formación de docentes y sus procesos de actualización y profesionalización reditúan en el incremento de la satisfacción de la sociedad en cuanto a la calidad de la educación que reciben por parte del Estado, y conjuntamente con el programa de Carrera Magisterial han sido los dos aspectos que ponen de manifiesto la tarea de profesionalizar la actividad magisterial que cada uno de los estados ha impulsado de manera distinta en el marco de sus atribuciones.

La competencia y dedicación de los profesores son requisitos vitales y previos para el logro de una educación de calidad. El dilema que se presenta con respecto a este punto es el descontento social y la falta de valoración de la función del profesor lo cual lleva a identificar la problemática específica y los mecanismos por donde se debe de combatir y así lograr la calidad de los centros de educación básica.

El comparar al profesor con un individuo que es productivo dentro de una empresa, es necesario incorporar mecanismos que lleven a mejorar las condiciones de vida de los profesores, aunque en muchos de los países, y México no es la excepción, no han podido encontrarlos, esta urgente acción de hacer del profesor un agente de cambio y motor de calidad. Dentro de este marco de calidad mínima en la prestación del servicio por parte de los docentes, la formación inicial y la capacitación de los docentes en activo es uno de las condiciones en las que se ha puesto primordial atención el gobierno federal al crear el programa denominado Carrera Magisterial.

Los profesores al igual que los padres y los que diseñan las políticas correspondientes deben redefinir el concepto de competencia profesional. *"Es importante por tal razón que los enseñantes sean considerados como profesionales, que sometan su peripezia a la apreciación periódica y que, en casos extremos de incompetencia, sean trasladados a otros puestos. El propósito primario de la apreciación*

*debe ser, el promover el desarrollo profesional, y probablemente sólo será eficaz si los enseñantes se hallan íntimamente implicados en el proceso de su realización*<sup>45</sup>

Dentro de muchas sociedades en el mundo los sistemas educativos y las escuelas funcionan de manera poco satisfactoria para la gente dado que los programas, los edificios y los materiales didácticos son insuficientes o no son buenos, donde los profesores no tienen las capacidades y/o habilidades que reditúen en una práctica docente mejor planteada, sin que exista una especie de burocratización, y, por otra serie de razones que pueden y deben mejorarse. Esta situación está vinculada a la formación que del profesor se ha realizado, desde los que están en formación hasta los que ya laboran, una formación bajo un modelo tradicional de la escuela y de los sistemas educativos que hoy en día está en crisis y debe ser reemplazado.

El modelo tradicional sostenía la existencia de escuelas idénticas en contextos diversos que derivó en la formación de maestros y profesores que determinarán su práctica docente en situaciones que no correspondían a la realidad, el cambio de modelo debe estar determinado en proporcionar al apoyos que le permitan tener una práctica más acorde a escenarios mas reales y bajo un contexto diversificado derivado de los intereses, necesidades y deseos de niños, jóvenes y adultos de una misma generación y, más aún, de generaciones sucesivas.

El cambio del proceso de formación docente requiere que la mayoría de los profesores formados en el modelo anterior, realicen un proceso de actualización que les permita interactuar con una sociedad que a su vez, les exige más. La existencia de ciertas tradiciones de formación y de perfeccionamiento o capacitación de docentes en ejercicio, suponen la utilización de un determinado conjunto de recursos y estrategias que apoyen la transformación del perfil de los maestros y profesores que actualmente trabajan en el sistema educativo lo cual se debe considerar un cambio y/o modificación de los programas de formación docente, que irían desde una revisión de los mapas curriculares, la estructura y organización de las prácticas docentes de los profesores en formación, los mecanismos de promoción, los mecanismos y estrategias de actualización de docentes, las prerrogativas de docentes con mayor experiencia como apoyo a docentes de menor experiencia.

---

<sup>45</sup> Ibarra Colado, Eduardo y Soria Murillo, Víctor M. Op.cit. p. 182

En muchos casos se ha dicho y visto que la carrera de profesor no corresponde a las condiciones de profesionales, como sucede en otras áreas de conocimiento, tal como se puede observar en la designación de técnico profesional que le otorga la Dirección General de Profesiones a los títulos de Profesores de Educación Primaria, aspecto que se trató de corregir al aumentar los años de preparación y de exigencia del nivel bachillerato para ingresar a las escuelas normales con los cambios de planes y programas de 1998, pero que aún así no se considera como una verdadera profesión; debido a que se establece al docente un margen de operatividad técnica de la actividad docente, todo ello condujo a un proceso de desprofesionalización que conlleva a un desarme intelectual del profesor, el papel del docente en esta circunstancia se concentraba a ser un reproductor del sistema, un servidor estatal o particular que ponía en práctica un currículum a través de actividades definidas donde no podía salir de lo establecido. Investigadores como Gimeno Sacristán (1999) planteaba la idea de que era necesario cambiar este esquema de participación del docente, se debía repensar la formación del docente en función de garantizar tanto la formación inicial como de la continua actualización del docente que lo lleve a una verdadera profesionalización que responda a los requerimientos de la sociedad del siglo XXI.

Podemos decir que la desvaloración del docente hoy en día es muy difícil de suprimir, tanto desde la perspectiva del propio docente como desde la condición de lo que la educación hace desde el punto de vista social, político, económico y cultural, dado que no depende solo del docente este cambio, sino que depende de factores externos que motiven esa transformación, así tenemos que esta condición del magisterio no solo se debe impulsar desde las instituciones formadoras de profesores sino que se debe realizar desde la formulación de políticas gubernamentales adecuadas y correctas en función de los que quieren ser docentes con elementos que lleven a una validez social y políticamente adecuada (...) *una de las principales tareas (...) es la de encontrar múltiples razones, válidas social y políticamente, por hacer que las exigencias éticas del docente cada día más complejas estén acompañadas de una valoración social correspondientes la cual se puede traducir en términos de política pública*.<sup>46</sup>

Reinventar la profesión del docente exige tener cierta claridad respecto de hacia dónde ir; los profesores reproducen lo que aprendieron cuando fueron alumnos y cuando fueron formados. Por eso es imprescindible promover una sólida reflexión acerca de cuál es el perfil de profesor que se desea

---

<sup>46</sup> Ibarra Russi, Oscar Armando La función del docente: entre los compromisos éticos y la valoración social Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. 2004, p.5

promover, para avanzar entonces respecto a como hacerlo en el caso de aquellos que ya estén en ejercicio. Los encargados del diseño de políticas públicas en este rubro deben considerar que cuando se hace referencia al perfil que deben tener los profesores se presentan en la discusión tres puntos de vista específicos, el primero que señala una actividad muy simplificada de la actividad del docente donde se funda la idea de que DEBE saber lo que debe enseñar, en la cual la mayoría de los docentes en México fue formado, la otra, que esta en función de los esquemas de jerarquía de un sin fin de cualidades, conocimientos y actitudes, lo que se llamó predicar con el ejemplo, restándole al docente su posición como individuo y condición humana, creando una imagen, que en mucho tiempo fue una figura respetada y considerada como algo importante para la sociedad y la tercera enfocada en la formación de docentes que sean los encargados de crear y desarrollar competencias en los alumnos de la sociedad del siglo XXI.

*"Profesionalizar al educador, desde el punto de vista de la formación ha de asumir en forma radical los criterios que caracterizan las "profesiones modernas", a partir de los cuales son reconocibles por lo menos cinco dominios:*

- *el dominio de los problemas de la realidad educativa que han de ser objeto de estudio e intervención,*
- *el dominio de las teorías que ayudan a explicar y comprender la realidad y permitan crear escenarios de futuro, el dominio de una práctica con responsabilidad social basada en competencias propias, distinguibles de otras profesiones,*
- *el dominio de la pedagogía en su doble carácter, filosófico y científico, a partir de la cual se delimiten, expliquen y comprendan tanto los problemas como las teorías referidas a la educación y a la enseñanza y desde la cual el maestro fundamente su identidad y su compromiso con los fines de la educación*
- *y el dominio del ethos de la profesión entendido en el marco de las dimensiones históricas, éticas y normativas que orienten y regulen su ejercicio profesional y su ser como persona".<sup>47</sup>*

A partir del Foro Ciudadano sobre Formación y Actualización de docentes, celebrado en Puebla en el 2002, se definió la idea de que la capacitación y actualización docentes es un tema de interés permanente para los profesores y para la sociedad en general por sus repercusiones en la equidad y

---

<sup>47</sup> Ibid. p. 12

calidad educativa. La participación de profesores, investigadores de la educación, autoridades estatales y sindicales, empresarios, padres de familia, representantes de diferentes organismos civiles y de los medios de comunicación, se debatieron y analizó los principales obstáculos que enfrentan los docentes en materia de actualización y superación.

Se determinó que en el cambio de la formación docente no basta solo con el mejoramiento material de las instituciones dedicadas a la preparación del magisterio (NORMALES), un esquema de planes y programas más coherentes que solo cambian de manera superficial la formación docentes, ni introducir mecanismos auténticamente universitarios de evaluación externa de profesores y estudiantes, o de evaluación y acreditación de las instituciones. En el mismo foro Pablo Latapí, señaló *“nuestros modelos de formación y actualización magisterial muestran síntomas de agotamiento, dispersión y, en cierto sentido, de derrota.(...) No hay aún consensos sobre los caminos que debemos emprender en el futuro en esta materia ni un claro liderazgo de parte de las autoridades.(...) El maestro del futuro será muy distinto del actual: será gestor de aprendizajes significativos, traductor de deseos y aspiraciones de los jóvenes, animador y estimulador, testigo activo de los valores humanos necesarios y de las utopías de un mundo en transformación. La sociedad del conocimiento, las tecnologías de la información, los multimedia y las telecomunicaciones otorgarán a su profesión nuevos significados y roles. ¿Sabremos escuchar desde ahora los llamados de esta paideia del futuro?”*<sup>48</sup>

A partir de las reformas que se realizaron a las escuelas normales en 1996 con el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos, se enfocaron en cuatro líneas de acción, a) la reforma curricular, b) la preparación de los preparadores de docentes, c) normas de gestión institucional y del trabajo al interior de las escuelas y d) el mejoramiento de la planta física y equipamiento de los centros, con la finalidad de brindar a los profesores noveles las condiciones que le permitieran enfrentarse a las exigencias de la política educativa.

Se señala que *“a partir de la implantación de los nuevos planes de estudio es posible identificar, en los egresados y en los futuros profesores en formación, la adquisición de competencias para aprender con independencia y favorecer procesos de aprendizaje en los alumnos; dominio disciplinario y pedagógico de las asignaturas; mejor conocimiento de los alumnos de educación básica, identidad con su profesión*

---

<sup>48</sup> “Alternativas de formación docente” en Observatorio Ciudadano de la Educación, Comunicado 89. Noviembre 22, 2002

*y sensibilización a las particularidades sociales y culturales del medio en que se desempeñan. En particular, la formación inicial se ha fortalecido mediante las actividades de observación y práctica que realizan los estudiantes en las escuelas de educación básica.*<sup>49</sup> Aunque debemos aclarar que las condiciones de observación y práctica docente se aplicaban también en los anteriores programas, además si verdaderamente los docentes formados bajo este modelo de formación adquieren las competencias que se mencionan ¿cómo se explican los resultados en los exámenes de ENLACE y PISA, si a través de ellas los alumnos a su cargo deberían tener todos los elementos para responder de manera eficaz a este tipo de exámenes.

Debemos entender entonces que no solo basta con la aplicación o cumplir al pie de la letra con los planes y programas de estudio, se requiere observar que algo de ellos no está funcionando adecuadamente; lo que se puede mencionar al respecto, es que los encargados de evaluar las prácticas de los alumnos en las escuelas en las cuales se les asignan, no lo realizan adecuadamente, no asisten a observar a los alumnos durante el tiempo en el cual están en las escuelas, en muchas ocasiones los profesores que tienen practicante lo toman como un día de descanso, dado que se salen del salón de clase, dejando al alumno practicante la responsabilidad del grupo, ello repercute negativamente en la preparación del nuevo docente, dado que no hay una retroalimentación de lo vivido en el salón de práctica y que al insertarse en el campo laboral reproduce esas malas experiencias enfrentándose de manera distinta a lo que se le enseña en clase.

Otro de los aspectos que se pueden considerar en el bajo nivel de preparación es lo relacionado a las formas de enseñanza de los profesores en las escuelas normales es de que los recursos, en cuanto a modelos de enseñanza y aprendizaje no son muy diversos, la evaluación no es empelada como carácter formativo y de información que ayude a mejorar las condiciones de formación, y aún algunos profesores no tienen el conocimiento detallado de los contenidos y los enfoques de los nuevos programas. Se observa que muchas de las normales no han cambiado al mismo ritmo de las exigencias de los nuevos profesores que se demandan y no se han consolidado como verdaderas instituciones de nivel superior producto de una serie de políticas educativas específicas que le ayuden en esta renovación y sus propias inercias que no las dejan ir más allá de lo que ellas mismas se exigen.

---

<sup>49</sup> “Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica” en Cuadernos de discusión. Documentos PRONAP. <http://pronap.ilce.mx>

También influye en este reto de las escuelas normales que la oferta de profesores ha rebasado la demanda de ellos en educación básica, tal fue el caso, que en el Estado de México, entre los años 2001 y 2003 el número de egresados rebaso la oferta de plazas en educación primaria que los tuvieron que acomodar en escuelas de educación secundaria con una dispersión de horas en diversas escuelas para cubrir la totalidad de ellas, aspecto que intentaron dar solución a partir del cambio de los esquemas de formación e incluir especializaciones de acuerdo a las asignaturas que se impartían en las escuelas secundarias, generado esto por el cambio natural de la población que incremento el número de alumnos en secundaria y disminuyo en educación primaria, aspecto que esta sucediendo actualmente respecto a la educación media, lo cual llevará a un cambio en la formación de docentes preparados para ese nivel de escolaridad.

Uno de los aspectos que tienen una relevancia determinada dentro de la formación de docentes es la relacionada a los grupos indígenas que como parte de las políticas de calidad educativa y revertir la inequidad en la cual se ha subsumido el sistema educativo mexicana; el gobierno mexicano se ha manifestado por mejorar los servicios en estos sectores menos favorecidos como parte de los programas compensatorios, los cuales adquieren una situación muy peculiar que requiere de una cuestión muy peculiar en la formación de profesores de educación bilingüe e intercultural para este medio, dado que existen muy pocas escuelas formadoras que se dedican a la formación del personal con estas características, que solo fueron creadas por situación política derivada de ciertos acontecimientos sociales en las comunidades del sur del territorio y como moda de sexenio, y se ha cubierto a través de la incorporación de docentes por medio del Taller de Inducción a la Docencia de la Dirección General de Educación Indígena, con una finalidad de introducir contenidos que tengan relación con la cultura la enseñanza de las lenguas indígenas, lo cual no se ha tenido el resultado deseado *"pues en su operación y los resultados obtenidos de las primeras generaciones se muestran contenidos fragmentados en la formación y falta de correspondencia entre los contenidos propios de educación preescolar y primaria y los requerimientos para atender lo específico de la lengua y la cultura de las poblaciones indígenas a quienes se dirige el servicio que ofrecen los egresados"*<sup>50</sup>.

Conjuntamente a estas acciones, que son insuficientes, se han abordado otras alternativas al respecto como los esfuerzos de la Universidad Pedagógica Nacional en la creación de las Licenciaturas de

---

<sup>50</sup> Ibid.



Educación Preescolar y en Educación Primaria para el Medio Indígena en unidades y sedes con un número considerable de población indígena, la Licenciatura en Educación Indígena en la unidad Ajusco. Los esfuerzos que realiza el CONAFE de los promotores educativos, que si bien es una buena medida, tienen un inconveniente al ser personal con la secundaria terminada o bachillerato inconcluso los que integran esta alternativa y que mediante cursos de inducción a través de los programas compensatorios.

Una idea de la formación docente que no se relacione con las funciones de la escuela y de los requerimientos de la sociedad con una débil formación pedagógica y didáctica alejada de la formación de formadores es difícil que logre una verdadera profesionalización y en consecuencia la debilidad en la calidad del servicio educativo. Michael Fullan (2002, p. 122) señaló que *"la educación del profesorado tiene el honor de ser, al mismo tiempo el peor problema y la mejor solución de la educación"*, esta frase puede sonar un tanto fuerte en la interpretación de cuál ha sido la participación de los docentes, en ello me incluyo, donde como profesores hemos causado, en cierta medida, la baja en la calidad del servicio que se brinda, al no ser más participes y solo actuar como los reproductores de las ideas gubernamentales tal y como se nos plantea, se identifica al docente como un profesional que no produce nada, que su productividad no se observa y que al contrario, se tienen muchos días de descanso, pocas horas de trabajo y que no se hace nada frente al grupo; pero también se sabe que sin la participación del docente, aún cuando se tengan las herramientas, los conocimientos, la información, estas estarán dispersas en el cúmulo de conocimientos del individuo, de ahí que la valía del profesor se centre en dar una coherencia lógica y sistemática lo cual le exige al docente la adquisición de nuevas competencias en un mundo de continuos cambios y que, en muchos de los casos, existen graves problemas de inequidad social y de pobreza extrema en gran parte de los niños y adolescentes a su cargo.

*"Los modelos y enfoques de la formación siguen basados en paradigmas epistemológicos tradicionales, propios de la modernidad y no de la nueva sociedad de la información y el conocimiento. No se transmiten herramientas ni marcos conceptuales que permitan trabajar con la incertidumbre, con conocimientos que cambian de manera acelerada y en contextos cada vez más diversos y difíciles. La relación entre formación docente y práctica educativa ha sido generalmente pensada desde un modelo causa – efecto. En este esquema la formación es un mecanismo externo que actúa por fuera de la*

*práctica y la práctica es estigmatizada y desvalorizada. A pesar que la mayoría de los nuevos currículum han colocado -o afirman colocar- a la práctica como eje vertebrador, las actividades y estrategias vigentes en la mayoría de los institutos son las tradicionales: énfasis en la exposición oral del profesor, en los métodos frontales de enseñanza, en la explicación teórica de las formas ideales o innovadoras de dar clase con escasa vivencia de un modelo institucional y de una propuesta de aprendizaje diferentes.”<sup>51</sup>*

Si bien los docentes no son los únicos responsables en los bajos resultados y de la calidad de la educación, no se puede escapar a la idea de que ellos son los responsables en la conformación de las experiencias de aprendizaje y que para cumplir con esa tarea es necesario que se diseñen políticas de mejoras profesionales y laborales, revisar los esquemas de formación docente en relación a la nueva realidad social y cultural de las escuelas contemporáneas, así Lea F Vezub (2006) considera una serie de elementos que ponen de manifiesto una serie de problemas en la formación de docentes tales como: 1) La diversidad y heterogeneidad, plantea la idea de que los docentes son formados en instituciones de distintas características, en escuelas normales o instituciones superiores no universitarias, etc., lo cual genera una gran disparidad de los criterios en la aplicación de planes y programas y de esquemas de promoción y acreditación, 2) el cambio que han sufrido las instituciones dedicadas a la formación de docentes, en México las escuelas normales con el cambio del plan de estudios en 1997 que la elevaron a grado de licenciatura pero que siguieron funcionando de manera similar donde se ha fundamentado el papel del docentes como un reproductor de la lógica institucional en detrimento de su autonomía y del desarrollo de sus capacidades de investigación y construcción de conocimientos, .3) la todavía práctica de emplear a sus propios graduados frente a egresados de otras instituciones de educación superior, aspecto que en tiempos recientes ha venido desapareciendo, pero que aún persiste.

Así, la formación de docentes se centraron durante mucho tiempo en la cuestión de los resultados desde la instituciones centrales encargadas de la educación que en muchos casos son modelos o políticas que se traen del exterior (la escuela activa, la escuela nueva, el aprendizaje significativo, el

---

<sup>51</sup> La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad, en “Formación y Desarrollo Profesional del Profesorado”. Revista del currículum y formación del profesorado. Vol. 11, núm. 1. (2007) p. 18

constructivismo, entre otros) han derivado en una desvinculación con la realidad de la sociedad mexicana puesto que no corresponden a los elementos culturales de ésta.

*"Más recientemente se han emprendido iniciativas de formación centradas en la escuela, en la atención de problemas de determinados colectivos docentes o en la investigación-acción. Estas estrategias resultan ser más efectivas dado el trabajo colaborativo, situacional e institucional que generan. La capacitación centrada en la escuela se asienta en la idea de que la institución escolar es el espacio de trabajo donde surgen y se pueden resolver la mayor parte de los problemas. De este modo, se detectan situaciones reales y significativas para un determinado grupo de maestros, los que se convierten en objeto de reflexión y análisis. Las modalidades concretas son variadas, pero conducen a una alteración de las reglas de juego tradicionales y al establecimiento de nuevos vínculos entre el docente, el conocimiento y su práctica. Sin embargo este tipo de dispositivo requiere ciertas condiciones básicas – por ejemplo, la estabilidad de los docentes en un mismo centro educativo, que difícilmente ocurre en los países de Latinoamérica- y suelen ser demasiado costosos y difíciles de implementar a gran escala." <sup>52</sup>*

A partir de los distintos informes que se han publicado por la OCDE producto de los exámenes en los que ha participado México, a los cuales ya hemos hecho referencia, plantearon la necesidad de definir las nuevas competencias que debe tener el docente de educación básica, éstas deben llevar a crear la capacidad de acomodarse a los cambios tanto en el contenido de su enseñanza como en la forma de enseñar a través de la identificación de sus nuevas competencias.

### **3.1.2 Las nuevas competencias para el docente del siglo XXI.**

Haciendo referencia de nueva cuenta en los informes de la OCDE sobre los resultado de las evaluaciones realizadas a los alumnos de México, en 2006 se hace énfasis en que nuestros alumnos no han adquirido "competencias" en la parte de comprensión lectora, en lenguaje y comunicación, razonamiento matemático y en ese año en aptitudes hacia las ciencias. Así el concepto de competencia ha adquirido el punto central en los sistemas educativos retomado de las condiciones que marca la empresa a raíz de las condiciones del proceso de globalización de los sistemas económicos

---

<sup>52</sup> *Ibd.* p. 21

requiere que los individuos no solo cumplan con un esquema de repetición de procesos cumpliendo objetivos sino el desarrollo de las habilidades necesarias para dar respuesta a situaciones problemáticas de su entorno que le ayude a acomodarse bajo un esquema de cualificación laboral, así los sistemas educativos dentro de este mundo globalizado, México no puede excusarse de ello, tratan de desarrollar en los niños de 1º a 6º grados el desarrollo de competencias que le servirán en un futuro.

*"Se puede entender competencia como: (1) Rivalidad deportiva o empresaria: Competencia deportiva, Competencia empresarial, (2) Asignación de responsabilidad a una institución sobre determinadas materias: Competencias administrativas, regionales o a determinadas audiencias judiciales, (3) Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo. Este informe se referirá a esclarecer los elementos contenidos o incorporados por los psicólogos, investigadores de Recursos Humanos y Educadores a la tercera acepción del vocablo."*<sup>53</sup>

El empleo del concepto de competencia se observa a partir de los años 70 donde las empresas son las que a partir de sus necesidades dentro de los procesos productivos hincaron el proceso de transformación de la cualificación laboral y la búsqueda de relacionarlo con los sistemas educativos basados en los modelos de competencia que se pusieron en práctica en la década de los 80, México, en la década de los 90, crea el Sistema Normalizado de Competencia Laboral y su complemento natural, la Educación Basada en Normas de Competencia<sup>54</sup>.

Ya dentro del aspecto educativo en nuestro país la aplicación de este tipo de sistema se pone de manifiesto en la reforma educativa de 1994 con Carlos Salinas de Gortari en la aplicación del modelo educativo del Aprendizaje Significativo bajo las ideas del Constructivismo que sirve de soporte en la conformación de los modelos educativos centrados en el alumno en base al desarrollo de competencias. En estas circunstancias los modelos de formación docente no siguieron los mismos rumbos, a razón de los cambios la preparación de los profesores noveles y de los profesores en activo, no correspondió a la aplicación de estos mecanismos, donde no contaron con las habilidades para el desarrollo de este tipo de competencias dado que ellos no las poseían, esto se puede observar en razón de los alumnos que están cursando los primeros semestres de licenciatura en las universidades

---

<sup>53</sup> Fernández, J. M.: Matriz de competencias del docente de educación básica, en Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653) p. 2

<sup>54</sup> ibd. p. 4

dado que son los alumnos que se formaron bajo ese modelo, el cual pretendía que fueran alumnos, críticos, reflexivos, participativos, concientes de su entorno social, en lo cual no se cubrió al 100%.

A partir de estos esquemas ya se ha referido que las políticas educativas se han encaminado a construir en el docente esas habilidades y competencias para hacer frente al reto de estos nuevos esquemas de educación del siglo XXI es entonces que el cambio de los modelos de preparación de docentes va aparejado con la identificación de las nuevas competencias que exigen la renovación del sistema educativo, así autores como Graells (2000), Ibarra Russi (2005), J. M. Fernández (2006) y Fernández Muñoz (2006), han encontrado éstas nuevas competencias que se pueden sintetizar en tres tipos de ellas competencias básicas, competencias genéricas y competencias instrumentales. Las básicas permite identificar a los docentes como expertos habilitados para guiar el aprendizaje de los alumnos conforme a determinadas reglas metodológicas, el conocimiento de las asignaturas, los enfoques metodológicos y filosóficos en los cuales se centran las asignaturas de la educación básica, las competencia genéricas se refieren a las habilidades que los docentes deben poseer para ser el gestor de aproximación a los esquemas de aprendizaje, ser un buen administrador de los recursos a su alcance, adquirir los aspectos éticos y socializadores de la profesión, ser el agentes socializador del aprendizaje de los alumnos desarrollando, a su vez, valores, actitudes y otras pautas de conducta que debe exhibir, el valorar su propia práctica docente y tener la capacidad de autorregularse y de buscar nuevas alternativas de mejora académica; y las instrumentales se refieren a las habilidades del docente capaz de establecer metas, hábitos de estudio, regular los esquemas de aprendizaje, evaluar los progresos de los alumnos fomentar el logro de aprendizajes significativos, fomentar el aprendizaje colaborativo, la planeación de los cursos y de las estrategias de aprendizaje. Así bajo estos criterios José M Fernández, Profesor de la Universidad Politécnica de San José de Sucre, Venezuela creó una matriz de competencias del docente de Educación Básica que bien se puede emplear en nuestro país como una alternativa de mejorar las competencias de nosotros como docentes. (Ver anexo 2)

*“Por ello hoy en día el papel de los formadores no es tanto “enseñar” (explicar-examinar) unos conocimientos que tendrán una vigencia limitada y estarán siempre accesibles, como ayudar a los estudiantes a “aprender a aprender” de manera autónoma en esta cultura del cambio y promover su desarrollo cognitivo y personal mediante actividades críticas y aplicativas que, aprovechando la inmensa información disponible y las potentes herramientas TIC, tengan en cuenta sus características (formación*

*centrada en el alumno) y les exijan un procesamiento activo e interdisciplinario de la información para que construyan su propio conocimiento y no se limiten a realizar una simple recepción pasiva-memorización de la información”.*<sup>55</sup>

Conjuntamente con el cambio en la formación inicial de docentes y de sus nuevas competencias esta también el otro reto en este cambio, el recuperar la vocación docente y la responsabilidad en sus funciones como fundamento para el logro de cualquier programa de esta naturaleza donde el docente debe entender que la continua preparación y el aprendizaje es un esfuerzo necesario para mejorar su práctica cotidiana; tener la disposición de dar tiempo no laborable con la finalidad de lograr una mejor preparación y actualización, dentro de esta recuperación de la vocación como docente intervienen en gran medida las prácticas de formación, las cuales presentan una escasa reflexión sobre el papel que debe tener el docente en los contextos actuales, la reconstrucción de su trabajo, el manejo de las distintas personalidades y de la identificación de los escenarios socio-culturales y económicos que repercuten en una idea muy distinta a la realidad de los alumnos, donde las exigencias de la sociedad a los docentes se ha ampliado tanto que las antiguas prácticas tradicionales se cuestionan de manera significativa generando al docente un incremento de las responsabilidades y tareas que en muchos casos se esta lejos de tener el dominio de ellas.

El contexto histórico actual de la sociedad mexicana solicita del profesor una transformación radical en su práctica docente que corresponda a las expectativas de la sociedad en el marco de la nueva relación maestro- alumno, ésta, entendida como una correlación entre lo que piensa y sabe el maestro con lo que conoce el alumno, la conversión de un profesor que solo funge como un monitor, un transmisor de conocimientos a un sujeto que promueva el desarrollo de un pensamiento mas reflexivo v critico de él mismo y del alumno, una conversión de un alumno pasivo, con una parálisis intelectual a un individuo conocedor de su entorno social.

Para que el profesor cumpla con esto nuevos requerimientos es necesario que adquiera o consolide a lo largo de su formación (inicial o continua) aspectos que le lleven a mejorar en conjunto su práctica docente, es necesario que tome en cuenta sus condiciones de valores y actitudes en perspectiva de la relación con los alumnos, así los rasgos que se requieren del docente son:

---

<sup>55</sup> Marqués Graells, Pere. Los docentes: funciones, roles, competencias necesarias, formación en “Funciones del docente Hoy” última revisión 3 de Julio de 2007. p.2 (ver <http://dewey.uab.es/pmarques/docentes/htm>)

a) el desarrollo y consolidación de habilidades intelectuales específicas el hábito de la lectura, la lectura comprensiva y analítica, la capacidad para expresarse en forma oral y escrita con propiedad, claridad y sencillez, la habilidad para plantear y resolver problemas de distinta índole con apoyo en información que los profesores busquen y seleccionen previamente (...) b) Un segundo rasgo deseable en los profesores se refiere al dominio suficiente de los contenidos de enseñanza de la educación básica, en particular del nivel o servicio en que se desempeñan. Esto no se refiere únicamente al conocimiento informado de los contenidos que sus alumnos aprenden en la escuela, sino a la comprensión de las necesidades de aprendizaje y los contenidos básicos que todos los niños y los adolescentes deben adquirir como herramientas indispensables para un aprendizaje duradero y con sentido, así como al conocimiento de cómo la escuela puede atender esas necesidades, independientemente del contexto o la región en que viven los alumnos. (...) El docente comprenderá que los contenidos de enseñanza deben trabajarse con el nivel de profundidad necesario para que sus alumnos logren los aprendizajes deseados, establezcan relaciones entre conceptos pertenecientes a diferentes áreas, y conecten los conocimientos obtenidos con su vida cotidiana. (...) c) Vinculado estrechamente con el rasgo anterior, es necesario que los maestros cuenten con las competencias didácticas para la enseñanza de los contenidos, que conozcan los enfoques con los cuales se propone enseñar cada asignatura, de acuerdo con su naturaleza y con las posibilidades que presentan los niños y adolescentes en su desarrollo cognitivo, físico y afectivo; se requiere, asimismo, que conozcan y apliquen distintas estrategias y formas de evaluación sobre el proceso educativo que les permitan valorar efectivamente el aprendizaje de los alumnos y la calidad de su desempeño docente, para que, a partir de los resultados, modifiquen sus procedimientos didácticos(...) d) identidad profesional y ética con la labor docente, entendiéndola como una carrera de vida, para lo cual es necesario que adquiera y consolide un conjunto de valores y actitudes que le permitan asumir su profesión con responsabilidad y e) competencias necesarias para apreciar y respetar la diversidad regional, social, cultural y étnica del país, como un componente valioso de la nacionalidad, y acepte que dicha diversidad está presente en el entorno donde realiza su trabajo.”<sup>56</sup>

Así es que la formación inicial tiene que ser la primera etapa de preparación profesional y no como la totalidad de éste; lo grave del problema no solo está en el contenido sino también en los profesores que

---

<sup>56</sup> “Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica” en Cuadernos de discusión. Documentos PRONAP. <http://pronap.ilce.mx>

se encargan de preparar a los futuros profesores, puesto que las deficiencias que poseen éstos son transmitidas a los alumnos generándose así un círculo vicioso que solo se romperá con la modificación de la forma en la cual se prepara a los docentes y de la preparación de los especialistas que los formarán hacer que ellos sean los que busquen sus esquema de mejoramiento profesional.

### **3.2 La actualización docente.**

#### **3.2.1 Aspectos que llevan a los programas de actualización docente para el nivel básico**

Recientemente se ha puesto de manifiesto que la profesionalización de los maestros es necesaria debido a los continuos cambios sociales, económicos, científicos, políticos y culturales experimentan las sociedades actuales, lo cual hace que los docentes deban ir actualizándose en sentido de esos cambios dado que muchos de ellos no fueron formados para este tipo de conocimientos y habilidades aumentando sus funciones en medida de las demandas que la sociedad y el sistema educativo le exigen. La actualización del docente no solo es brindarle las herramientas en la adquisición de conocimientos y competencias para desempeñar su tarea pedagógica, es necesario que el docente adquiera el sentido de autocrítica y reflexión de su práctica docente para mejorarla buscando alternativas para solucionar los problemas que le demanda su labor cotidiana y comprender la importante labor social que le compete.

El proceso de reconversión de la carrera de profesor esta en el perfeccionamiento de la práctica docente la recreación de esta práctica se vincula directamente con las condiciones de organización de los docentes en los trayectos formativos que desde la escuela se deben de gestar, cambiar las condiciones tradicionales de enseñanza, aún el cambio sustancial de que la función del docentes ya no es el de enseñar sino el de generar las condiciones para que los alumnos aprendan, de ahí que se haya eliminado dentro del conjunto de conceptos educativos el concepto de PROCESO ENSEÑANZA – APRENDIZAJE y solo se haya quedado el de APRENDIZAJE, y concentrarse directamente en las necesidades de los espacios escolares, así el diseño de políticas de actualización de profesores debe estar determinado por las propias necesidades de los docentes.

*“Con el fin de asegurar que los docentes cuenten con oportunidades para transformar su práctica educativa, una política de desarrollo profesional tendría que tomar en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:*



a) Avanzar en la profesionalización docente, mejorando las competencias pedagógicas y el desempeño laboral. (...) b) Fortalecer un sistema de formación permanente centrado en la escuela. .Cualquier estrategia de formación debe propiciar en el docente la comprensión de los procesos educativos que se generan en la institución escolar y dotarlo de los conocimientos y las herramientas necesarias para una intervención pertinente y eficaz. c) Favorecer el intercambio de experiencias y la reflexión sobre la propia práctica y la práctica de sus colegas en la institución escolar en que el docente se desempeña (...). Para que la escuela se convierta en un espacio que favorezca la profesionalización docente y el trabajo en colaboración, se deben garantizar las condiciones materiales y de organización necesarias para ofrecer una enseñanza de calidad. d) Reconocer al docente como un sujeto activo, responsable y constructor de su formación profesional. Es necesario incluir la participación activa de los docentes en las estrategias que promuevan su desarrollo profesional; él es quien conoce sus necesidades y lo que requiere para mejorar su práctica, las características particulares y las condiciones concretas en las que desempeña su trabajo, por lo que puede aportar la experiencia y el conocimiento esenciales para el diagnóstico, la propuesta e implementación de las acciones dirigidas a apoyar su formación."<sup>57</sup>

Debemos fomentar la idea de que la actualización o capacitación del magisterio es el mecanismo mediante el cual las autoridades educativas deben de proveer las condiciones de preparación que los docentes necesitan de manera permanente para la realización y cumplimiento de sus políticas educativas, a partir de la reforma de 1976 y hasta 1990 las políticas de actualización dirigidas al magisterio "(...) presentó los siguientes rasgos: confusión de funciones, competencia de instituciones por espacios de desarrollo institucional, modificaciones constantes y discontinuidad al interior de las instituciones, incremento patológico de un credencialismo mal entendido, que tuvo dos resultados distintos; por un lado certificados de mayor nivel, incluso posgrado, que no amparaban un conocimiento sólidamente adquirido y por otro, una complicación credencialista de las tareas de nivelación y actualización del magisterio."<sup>58</sup>

Desde esa perspectiva los criterios de capacitación y la actualización del magisterio se concentraron en hacer del docente un técnico indicándole lo que debía hacer, encerrado en el aula y sin la posibilidad de

---

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de La Educación (autor). "Trabajo cotidiano; formación, actualización y superación profesional; carrera magisterial". (Documento de trabajo: 7. 2 para el Primer Congreso Nacional de Educación). México, 1994.

que el docente fuera el primer crítico de su práctica docente, donde no requería saber más de lo que los planes y programas establecían, es a partir de la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica en 1992 que la idea de hacer del docente el sujeto activo dentro del aula bajo un aspecto multidisciplinario cobró una importancia tal que los esquema de capacitación y actualización cambiaron la forma de elaborarse y darse a conocer, donde la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, que tendría bajo su cargo la regulación del servicio educativo y la elaboración de los planes y programas de estudio, a través de cuatro direcciones generales: Normatividad, Materiales y Métodos Educativos, Investigación Educativa y Educación Indígena<sup>59</sup>.

Hacia 1994 se crea la unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional (UNYDACT), que tuvo como finalidad la crear los planes generales de actualización y capacitación del magisterio así como el de diseñar los materiales de apoyo didáctico para dar cumplimiento a las políticas de actualización y la puesta en práctica del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), posteriormente en 1999 esta unidad de transformó en la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGAyCMS) y es hasta el 2005 que se convierte en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio que hasta hoy es la encargada del diseño de los esquemas de actualización del magisterio en servicio.

La Dirección General tiene a su cargo el PRONAP que es el Programa Nacional de Actualización Permanente para profesores en Servicio y que ofrece oportunidades flexibles de actualización permanente a los maestros de educación básica en servicio con una oferta variada de recursos

En la presentación del programa de superación del magisterio en servicio para 2008 – 2009 el gobierno federal plantea que (...) *los maestros de educación básica, como profesionales del siglo XXI necesitan desarrollar un conjunto de competencias que les permitan contribuir de manera efectiva a mejorar el aprendizaje de los niños y niñas. Para ello, se requiere instalar en el sistema educativo una cultura de la formación continua y la superación profesional, entendida como la suma de actividades sistemáticas y regulares que permitan a los docentes, directivos y apoyos técnicos renovar sus conocimientos y capacidades a lo largo de su ejercicio profesional, mediante acciones de actualización, capacitación y*

---

<sup>59</sup> PRONAP. <http://básica.ilce.edu.mx//dgfcyams/documentos.html>

*superación profesional enfocadas a la mejora de la práctica profesional y del aprendizaje de los estudiantes”<sup>60</sup>*

Bajo esta idea el gobierno federal se ha dado a la tarea desde la puesta en marcha del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de mejorar las condiciones de servicio que brindan los docentes en activo a través del diseño de planes y programas que lleven al cumplimiento de elevar la calidad de los centros de educación básica, siendo el docente uno de los factores básicos en la consecución de esa meta, el gobierno mexicano ha diseñado un marco de estrategias que regirán el programa hasta el 2012 denominado Plan Rector Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (PRNFCySP) ( ver anexo 2) en el cual se encuentran los siguientes programas.

- Programa Nacional de Formación Continua y Superación Profesional
- Programa Nacional para la Actualización Permanentes de los Maestros en Servicio.
- Programa Nacional para el desarrollo del pensamiento lógico – matemático, la aplicación de la ciencia en la vida diaria y el desarrollo de habilidades comunicativas.
- Programa de Capacitación al magisterio para prevenir la violencia hacia las mujeres.

El reto actual para diseñar políticas y programas de actualización y capacitación docente es el de trabajar en la participación más directa de los docentes en éstas actividades, los programas que se deriven de esta deben tener una continuidad y articulación con las políticas educativas, es incorrecto plantear cursos y talleres de actualización que no reditúen en la mejora de la práctica docentes y la elevación de la calidad en el servicio, *“en el 2007, de 520 cursos impartidos al magisterio nacional, sólo 10 se dedicaron a fortalecer la enseñanza de las matemáticas, 7 al mejoramiento de la enseñanza del español y si en cambio se ofertaron talleres de liderazgo o filosofía, y además como complemento a la inutilidad pedagógica se ofertaron cursos estatales para la etapa 17 de Carrera Magisterial, periodo 2007-2008 carentes de todo contenido que incida en la tarea de los docentes. Evidentemente esta incongruencia en la estructuración de cursos (...), ha producido el gran deterioro en la educación nacional, al extremo de que de acuerdo con el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), 18 por ciento de los alumnos mexicanos está en el nivel*

---

<sup>60</sup> “Criterios para elaborar el programa rector estatal para la formación continua y superación profesional de los maestros de educación básica en servicio 2008” PRONAP, Documentos legales. Secretaría de Educación Pública.

*zero, y 33 por ciento en el nivel 1 en Ciencias, es decir, tienen conocimientos insuficientes para desarrollarse en la sociedad del conocimiento.”<sup>61</sup>*

El PRONAP como parte del sector central en el diseño de los programas de actualización docente, *“es un instrumento federal de apoyo financiero y técnico-pedagógico para las autoridades educativas estatales con la finalidad de que presten servicios regulares de formación continua y superación profesional y una oferta de programas educativos diversificada, pertinente y con calidad para los maestros de educación básica en servicio”<sup>62</sup>*, organiza y establece los esquemas normativos de los dos principales aspectos que integran la política superación profesional los cuales son los Talleres Generales de Actualización y los Cursos Nacionales de Actualización que se ponen a disposición en los distintos centros de maestros tanto de carácter federal como de carácter estatal, bajo esta perspectiva en Diciembre de 2007 la SEP dio a conocer las reglas de operación del PRONAP en donde se destaca la condición de mejorar los elementos de actualización docente en el marco de dar cumplimiento a los objetivos y metas del PSE 2007 – 2012, fortaleciendo los centros de maestros, dado que son las instancias inmediatas en donde los profesores adquieren la información de los diferentes cursos que se destinan en cada año, además de la correlación de estos programas con otros de carácter federal como el PEC, PRONAL, PATP, PNFEYIE Y TELESECUNDARIA.

La Secretaría de Educación Pública en coordinación y colaboración con el Instituto de la Comunicación Educativa (ILCE) promueven la capacitación continua a través de los programa televisivos de la Red EDUSAT que muestra temas relacionados con las actividades y enfoques que se plantean en los planes y programas. En el afán de brindar mayores oportunidades de capacitación y actualización instituciones de educación superior, institutos pedagógicos, revistas electrónicas de investigación, evaluación y formación docente, promueven cursos, licenciaturas, diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados en el área educativa, siendo una alternativa eficaz en los procesos de capacitación y actualización de los profesores en activo.

---

<sup>61</sup> De la Paz Bermúdez, José. “El fracaso de Carrera Magisterial” en Observando. 17 de Enero 2008. <http://www.inee.edu.mx/images/stories/Noticias/2008/Enero/tamaulipasinee.pdf>

<sup>62</sup> Acuerdo número 432 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio. Diario Oficial 30-12-07

Aún cuando existen una gran cantidad de oportunidades (programas, cursos presenciales, cursos en línea, diplomados, maestrías, etc.) debido a la estructura y organización escolar en la asignación de plazas y las horas frente a grupo, impiden, en cierta medida, que los docentes busquen un tiempo para su actualización, dejando ese tiempo solo a las jornadas de actualización docente al inicio de cada ciclo escolar, se reconocía como algo difícil de establecer, dado que los docentes no veían compensados sus esfuerzos de preparación; el lograr que el profesorado tenga la disposición de buscar sus esquemas de actualización a partir de sus necesidades de aprendizaje, formando grupos de adscripción, que compartan intereses comunes, y con asesorías o tutorías apropiadas, el docente no debe esperar que alguien cree esos ambientes por él, es una tarea eminentemente personal, aunado a la mejora de sus condiciones económicas y desarrollo personal, logrando erradicar la situación de salarios bajos que ha provocado una disminución en la atracción de jóvenes que quieran estudiar la carrera de profesor, lo que en el país se ha tratado de establecer por medio de lo que se ha denominado CARRERA MAGISTERIAL

### **3.2.2. Carrera Magisterial: mecanismo de actualización docente.**

En esta necesidad de capacitación y perfeccionamiento de la práctica docente de los profesores en activo existe una característica muy peculiar al respecto, es que la organización de estos elementos está en función de las prioridades definidas por otros docentes o por el Estado, pero casi nunca a prioridades definidas por los usuarios de las escuelas y de los sistemas educativos. Esto refiere no sólo el hecho de que se ofrezcan o dejen de ofrecerse oportunidades de capacitación docente, sino también y sobre todo al contenido de las oportunidades que se organiza. De forma generalizada resulta evidente que las formas de capacitación y/o actualización docente empleadas hoy en día en México, solo está en función de capacitarlas en referencia a las metodologías y estrategias de enseñanza, y no en la actualización en contenidos disciplinares que permitan comprender mejor los avances científicos y tecnológicos y los cambios sociales, o los propios cambios en las características de los jóvenes y de los adolescentes y de sus resultados, lo cual ha derivado en una constante frustración e incomodidad por parte de los docentes en la asistencia a los cursos de actualización y que por ello, resulta inusual que los docentes produzcan estrategias de desarrollo y avance de su práctica docente al no saber utilizar los nuevos recursos que se tienen al alcance tales como los múltiples programas de televisión de carácter informativo, en particular de ciencia.

De acuerdo a las bases legales que marca el artículo 3º Constitucional y los propios de la Ley General de Educación, el sistema educativo mexicano esta comprometido a hacer de la educación una herramienta donde se plasme el nacionalismo, la democracia, la reivindicación social y el avance científico y tecnológico del país, promoviendo el desarrollo integral de los mexicanos. Para ello muchos de los sectores que intervienen en la función educativa señalan que un aspecto importante para el logro de los objetivo y metas educativas es el docente, así para 1990 en base al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), bajo convenio entre el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), entran en negociación el sindicato y gobierno federal logrando establecer un programa de estímulos para los profesores denominado CARRERA MAGISTERIAL.

Este programa se orientó a la asignación de recursos financieros de manera presupuestal por parte de la federación y una participación de los gobiernos de los estados para lograr estimular la preparación y actualización del docente de manera personal. Este programa se organizó como un esquema de promoción horizontal en el que los docentes tienen la posibilidad de incorporarse y promoverse, voluntariamente a los distintos niveles con los que cuenta el programa, atendiendo a los requisitos y aspectos que las comisiones de cada uno de los estados plantearía, en apego a las condiciones de financiamiento y necesidades de actualización docente mediante los diversos esquemas de evaluación donde se establecen las características, requisitos y perfiles que deben cubrir los docentes de educación básica (preescolar, primaria, secundaria) para incorporarse o promoverse en donde se toman en consideración seis factores para cada vertiente: antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización y superación profesional, desempeño profesional, aprovechamiento escolar y desempeño escolar.

Entre los diversos fines que tiene el programa de carrera magisterial está el de elevar la calidad de la educación al intentar reconocer y estimular la labor de los profesores por medio de la actualización y superación continua de ellos mismos, se considera, a su vez, generar en el docente un arraigo en el puesto, es decir, que los docentes no aspiren a ocupar puestos de nivel superior en función del salario devengado, se trata que en el mismo puesto se aspire a una mejor condición salarial que llevara a la identificación y vocación de la función docente. Al respecto los programas de carrera magisterial ponen énfasis en apoyar a los profesores que laboraban en zonas de bajo desarrollo, escasa atención

educativa y los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención, tales como la atención a niños migrantes, la dotación de equipo y financiamiento a escuelas multigrado, la dotación de materiales en escuelas rurales y la atención a grupos vulnerables.

Al paso de los años de aplicación del programa fue generando un aspecto positivo por la aceptación de los docentes como un mecanismo de promoción y desarrollo personal y económico debido a que ponía de manifiesto la constante necesidad de preparación y la superación profesional. El sistema educativo nacional ha experimentado importantes cambios y, como consecuencia de los mismos, algunos lineamientos y normas del programa han perdido su vigencia y pertinencia. Ello ha obligado al máximo órgano de gobierno de carrera magisterial, la comisión nacional SEP-SNTE, a emitir disposiciones y acuerdos complementarios, que han traído como consecuencia que los documentos normativos sean muy extensos y de difícil comprensión y manejo. Las comisiones, federal y estatales, han determinado un cambio en los lineamientos generales del programa a razón de los resultados del diagnóstico realizado entre 2000 y 2003 en cuanto a los exámenes aplicados como parte de los puntajes para carrera magisterial, lo cual generó una mayor exigencia en las formas de incorporación y de promoción de los docentes al programa tales como la elevación del puntaje para incorporación y los requisitos para la promoción a los cinco niveles con los que cuenta el programa ("A", "B", "C", "D" Y "E"); esto se debió a la creciente ola de elementos de corrupción que se estaban generando con los anteriores lineamientos, la compra de los exámenes de incorporación, la inasistencia a los cursos nacionales de actualización programados por la Secretaría de Educación Pública y la discrecionalidad en la estructura de los comités de evaluación escolar, desvirtuando la concepción central del programa al hacer que los docentes se olvidarán de su constante preparación.

Se ha pretendido que con el Programa Nacional de Carrera Magisterial, se establezca un esfuerzo mayor en los avances en materia de evaluación, dado que el programa refiere la participación voluntaria e individual de los docentes, mostrando, entre 2002 y 2003 un incremento en la promoción e incorporación de 8 mil 130 plazas, hasta cubrir 78 por ciento de los docentes que buscan integrarse; decir se pretende, es porque en muchos de los casos de la incorporación y/o promoción de los diferentes niveles que contempla el programa (niveles que van del A al nivel E) se han generado una serie de vicios y privilegios hacia algunos profesores que tienen cierta cercanía con los responsables de la evolución de carrera magisterial, es decir, la complicidad que existe entre los órganos de evaluación

(docentes de la misma institución) permite una discrecionalidad mal sana de los criterios de incorporación o promoción, se debe, entonces, de buscar nuevas estrategias que vayan disminuyendo esta discrecionalidad al crear órganos de evaluación más éticos y profesionales para lograr la tan anhelada calidad educativa, al hacer mas transparente los ingresos y promociones de los docentes a éste programa. Con todo ello el programa *"reporta en el año 2003, que de los más de 850 mil profesores inscritos en este programa, 340 mil están en el nivel A, 119 mil en el B, 390 mil entre el C y D, y únicamente 130 maestros en el nivel E."*<sup>63</sup>

El programa de carrera magisterial ha tenido aciertos y errores a lo largo de su aplicación, algunos aciertos respecto de ello son la modificación de los procedimientos de control y evaluación del desempeño individual de los profesores de educación básica, esto ha incidido en la vida cotidiana de todos los planteles, aportando datos evaluativos, hasta ahora desconocidos, sobre cada profesor, el problema o error que trae consigo es la deshomologación salarial del magisterio en su conjunto, que beneficia a algunos profesores y a otros los afecta, principalmente en la diferenciación de salarios entre los estados de república, y aún entre los salarios que se le pagan a los profesores afiliados al SNTE frente a los que son pagados por los gobiernos dependientes de los estados (federalizados contra estatales)

Otro aspecto que resulta interesante es el aumento en los ingresos de los docentes dado que se considera porcentualmente alto donde un profesor de primaria con nivel "D" o "E" de carrera magisterial, trabajando 4 horas al día gane hasta 26 mil pesos al mes; frente a un maestro en ciencias o un doctor universitario sólo alcance al mes 15 mil pesos<sup>64</sup>, percepciones que no corresponden con los resultados en la mejora de la calidad en el servicio; por otra parte, carrera magisterial se ha convertido en un instrumento que concreta los lineamientos de política educativa oficial en la vida cotidiana de la escuela, y de ayudar a que se pongan en práctica las acciones que se esperan de los maestros, dado que los exámenes de carrera magisterial que se les aplica a los docentes se refieren a dichos lineamientos, que si el profesor no los conoce o domina, pierde un puntaje muy importante en su evaluación, además que éstos también son diseñados en función de los cursos nacionales que la propia SEP o los gobiernos

---

<sup>63</sup> Martínez Nurit. "Corrupción, obstáculo en carrera magisterial". El Universal, 12 de julio de 2004. [www.eluniversal.com.mx/nacion](http://www.eluniversal.com.mx/nacion)

<sup>64</sup> La educación: el SNTE y el corporativismo (2/3) ¿Por qué la defensa de grupo y negar la educación? Dr. Roque J. Carrasco. [www.hechos.tv/57142.html](http://www.hechos.tv/57142.html). 12/20/2007



estatales crean para los profesores, la problemática que genera esta situación es el incremento de los esquemas de corrupción y de deshonestidad de los comités de evaluación de las escuelas, provocado por la venta de los exámenes y del amiguismo o convencionalismo de las autoridades escolares.

La crítica recurrente enfatiza su carácter de mediatización de las demandas a favor de un salario magisterial digno. Asimismo, diferentes investigaciones de corte cualitativo han intentado conocer la influencia que tiene carrera magisterial sobre la vida de las escuelas y plantean hipótesis relacionadas con la alteración o ruptura del ambiente académico y de relaciones de trabajo en ellas. El programa ha generado una gran diferenciación entre los salarios de los docentes que están incorporados al programa, ello ha constituido que los que no están en el programa o no ha logrado alguna promoción se sientan inconformes con éste, dado que en muchos de los casos, los docentes que alcanzan estos beneficios no son los que mejores resultados obtienen con sus alumnos, se habla de que muchos de los comités de evaluación dentro de las escuelas, que reintegran con los mismos docentes, generan prácticas poco éticas, donde el amiguismo, el clientelismo y la corrupción imperan, haciendo que se beneficie a unos cuantos y se perjudique a otros, esto lesiona las relaciones laborales del cuerpo docente, enemistades, roces entre compañeros y hasta en ocasiones hostigamiento por parte de directivos.

Por otra parte, con respecto a la finalidad de la evaluación de docentes; por un lado clasifica únicamente a los profesores como de primera, segunda o tercera categoría, cómo también debería contribuir a desarrollar procesos de mejoramiento en el desempeño de los docentes, donde los resultados de su evaluación deberían considerarlos como un instrumento de análisis de las fortalezas y debilidades. Sin embargo, muchos de los docentes, dentro del proceso de evaluación de Carrera Magisterial, no realizan ese análisis, por lo que los mecanismos implementados por la Institución no permiten la interrelación directa con los sujetos, es decir que, el docente solo recibe su resultado numérico vía documento, mediante la estructura Institucional y no investiga cuáles fueron los rubros en los que tuvo mejor calificación y en cuales no, cuestión que se puede consultar en la página web de la Secretaría de Educación Pública en el apartado de Resultados de Exámenes Nacionales de Actualización.

Con referencia a lo anterior el debate sobre el órgano encargado de la evaluación de los centros educativos, y al que compete calificar el desempeño de los propios maestros, al interior de las mismas, genera presiones; se cuestiona su validez pues se recurre a "exámenes objetivos", son discutibles las fuentes de los reactivos, la forma de aplicación y los procedimientos de evaluación. Se debe poner énfasis en una evaluación del programa de Carrera Magisterial para observar si en verdad está cumpliendo con el logro de los objetivos que en materia de política educativa se han trazado, tanto la SEP como el SNTE deben adoptar una postura más crítica ante esta situación y asumir la responsabilidad que les corresponde respecto a este programa.

Desde 2003 los esquemas propuestos para carrera magisterial se han venido deteriorando continuamente, a tal grado que varios de los profesores se han visto estancados en los niveles más bajos del programa, ya sea por cuestiones de poca preparación, por las corruptelas y clientelismo en las escuelas o por el bajo presupuesto destinado para tal programa, a tal grado de que en el argot de los profesores se le haya denominado "barrera magisterial", *"De acuerdo con los datos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el año pasado (2002) 600 mil profesores concursaron en la selección con la esperanza de mejorar su salario, pero sólo el 8 por ciento logró ingresar o promoverse y el restante 92 por ciento tiene que aguardar otra oportunidad (...) lo cual ha provocado una (...) competencia atroz entre los maestros, así como mecanismos de simulación y problemas de corrupción"*<sup>65</sup> en donde la SEP no reconoce directamente a razón que los mismos profesores no denuncian dado que son beneficiados por estas prácticas tan poco éticas.

En este mismo año el entonces secretario de Educación Pública Reyes Tamez Guerra solicitó una evaluación externa al programa de Carrera Magisterial realizada por RAND Education los cuales no se dieron a conocer hasta mayo de 2007<sup>66</sup>, en ese informe sustenta que el programa ha tenido resultados nulos o de poco impacto en cuanto al aprovechamiento de los alumnos resultado de los informes de PISA 2006 que se darían a conocer en diciembre de ese año, así en el mismo documento se recomienda que debe existir una transformación del programa donde se eviten fraudes y conflictos de intereses en la evaluación de los maestros. Estos aspectos de poca credibilidad del programa se

---

<sup>65</sup> Herrera Beltrán, Claudia. "El gobierno no ha dedicado un peso a mejorar salarios de profesores: SNTE" en La Jornada, México DF. Jueves 15 de mayo de 2003

<sup>66</sup> Martínez Nuria. "Liberan documentos clasificados de la SEP" El Universal, 16 de mayo de 2007. [www2eluniversal.com.mx](http://www2eluniversal.com.mx)

agudizaron debido a la declaración del robo de algunos de los exámenes nacionales del área de matemáticas y de formación cívica y ética, que se aplicaron en noviembre de 2007 lo cual se determinó la anulación de los mismos y programar una evaluación extraordinaria que se aplicó en febrero de este año, ante esta situación el SNTE ha manejado que la SEP ha desvirtuado el papel que tenía el programa de Carrera Magisterial advirtiendo que planteará al gobierno federal mecanismos que vayan en la mejora del programa, donde se sabe que el sindicato magisterial ha sido también uno de los causantes del deterioro y mala aplicación del programa dado que los recursos que percibe por los agremiados al sindicato ascienden a los casi 60 millones de dólares anuales<sup>67</sup> generando un control ideológico sobre los docentes para no perder el poder caciquil que se tiene dentro del este sindicato y que en muchos casos ha frenado las políticas educativas, más que alentar el desarrollo educativo del país, en este sentido Blanca Heredia<sup>68</sup> señaló que el bajo resultado de México en los niveles de aprendizaje de los alumnos también es resultado de la práctica sindical señalando que existe una estrecha relación en la aplicación de los diferentes tipos de prueba vinculados con las negociaciones salariales que se hacen con los gobiernos locales y el gobierno federal.

Así podemos retomar una serie de interrogantes que desde antes se han determinado respecto del programa de carrera magisterial, "(...) tales como: *¿Cuáles son las cifras precisas de cobertura de CM en sus diferentes niveles?, ¿Cuál ha sido el resultado de los exámenes de preparación de los maestros? ¿Cuál ha sido el resultado de los exámenes de aprovechamiento escolar de los alumnos?, En los tres casos anteriores, ¿cómo se distribuyen y aprovechan estos resultados en función de las características de los profesores o de su distribución geográfica o por grados y niveles del sistema educativo nacional; y cómo han variado a lo largo de estos años de vigencia del sistema?, ¿Se ha pensado en fijar patrones de evaluación diferenciados, considerando la diversidad regional y la heterogeneidad del magisterio?, ¿De qué manera la SEP está incorporando los resultados de las evaluaciones de CM en el diseño de los cursos de actualización y superación de los maestros o en las medidas para mejorar la calidad de la educación? ¿De qué manera lo hacen las autoridades educativas de los estados?*"<sup>69</sup>, estas y otras preguntas más son motivo de una investigación más detallada que permita entender y mejorar el actual programa de Carrera Magisterial.

---

<sup>67</sup> J. Carrasco, Roque op.cit.

<sup>68</sup> Así se habla Canal 28. Resultados de PISA 2006, 09 de Diciembre de 2007. 10:30 pm.

<sup>69</sup> "Carrera Magisterial", en Observatorio Ciudadano de Educación, Comunicado 14 de. Agosto 13 de 1999, p.3

Una aspiración de las sociedades es aumentar la calidad de la formación de los miembros que las integran, las transformaciones que se han operado en los últimos tiempos y que ha originado formas novedosas de interacción entre los diferentes países, han convertido a la educación en una necesidad básica y por consecuencia una tarea de Estado, de políticas públicas, en el marco de la modernización y globalización. Para poder enfrentar los retos impuestos por las actuales exigencias internacionales es indispensable fortalecer la educación nacional.

## CONCLUSIONES

1. Hoy en día en el ámbito de la esfera estatal se ha oído mencionar continuamente que es necesario realizar una REFORMA DEL ESTADO, esta reforma implica que el nuevo Estado que resulte de esta serie de negociaciones entre los actores políticos gire en sentido de hacer notar que este nuevo Estado debe ser el generador del cambio a través de una nueva participación y visión de las necesidades de la población capaz de ser sensible a la observación de las necesidades de su población, de manera eficiente y eficaz con el diseño de políticas públicas bien estructuradas y con un sustento real generadas por el verdadero sentido de solucionar los problemas de la sociedad.
2. Las políticas públicas son en gran medida una parte importante de la ejecución de las funciones dentro de la Administración Pública, éstas deben ser eficientes y con claridad en lo que se desea realizar, dado que con ellas se debe dar respuesta a las necesidades de los sectores que conforman el Estado, políticas públicas que emanen verdaderamente de la fuente real de acción que es la población.
3. La elaboración de las políticas públicas debe ser determinada por un equipo de trabajo multidisciplinario con conocimientos teóricos y técnico administrativos, necesarios para dicha tarea, que conozca de la metodología específica que les permita diseñarlas de manera que puedan ser flexibles e irse modificando durante el proceso de aplicación o puesta en práctica, esto ayudará a que, dependiendo de la situación en la que se enfoca permita realizar los cambios necesarios en su contenido y forma. Debe entenderse que al elaborar una política pública y su consecuente instrumentación permite subsanar los errores que la Administración Pública pudiese cometer en el ámbito de sus funciones y atribuciones y tomar la decisión más factible que satisfaga las demandas de la población.
4. El diseño y desarrollo de políticas públicas implica tener una visión prospectiva a futuro en el manejo de su diseño y aplicación, el tener una visión a futuro permite que las políticas públicas obtengan un lapso de tiempo que permita la adecuación de algunos elementos que no se habían contemplado en ellas y que por medio de una evolución continua de los logros alcanzados hasta ese entonces de su implementación se realicen los cambios necesarios tomando en cuenta, siempre, a todos los involucrados en su aplicación.
5. La evaluación continúa de las políticas públicas es uno de sus elementos fundamentales, esto permite observar si los alcances o fines que se persiguen van en el camino correcto o deben ser

reorientados a fin de que la población sea la mas beneficiada, además debemos tomar en cuenta que con esta evaluación se puede dejar a un lado la idea de que las políticas públicas solo deben aplicarse como moda o capricho de un individuo o grupo que cree que con la implementación, sin un sentido lógico o bajo una agenda de prioridades, se va a dar solución a los problemas de la sociedad, se debe de priorizar en cierta medida, las acciones que requieren de una aplicación inmediata y cuales se pueden posponer, no olvidar.

6. Las políticas públicas pueden solo ser buenas ideas mientras no se pongan en marcha o se lleven a cabo, su instrumentación establece los factores en los cuales se centrarán los factores de los que dependerá que esas soluciones técnicas establecidas en las condiciones dadas en su diseño para que se traduzcan en acciones reales. El diseño de planes efectivos y eficaces depende de la labor de todos los encargados del diseño de políticas públicas, no solo basta con crear una oficina al lado de la del presidente que le vaya señalando o diciendo que es lo que se puede hacer, sino pasar a la concreción de esas ideas sin que esto redunde en un excesivo burocratismo, además que el presidente de la república debe ser, a su vez, un diseñador de políticas públicas, con un enfoque muy concreto y la definición concreta de lo que se quiere aplicar, para posteriormente evaluarlas y someter a escrutinio público para generar los cambios y/o modificaciones de dichas políticas.
7. El hablar de calidad de la educación refiere hablar de la congruencia entre los criterios de cobertura, equidad, eficacia y pertinencia, que sean los mecanismos que lleven al desarrollo humano del alumno y responda a las necesidades de la sociedad actual, a partir de su actuar dentro de ella, hablar de calidad educativa es atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales al mismo tiempo de ir fomentando los valores que le ayuden a tener una convivencia y una actitud solidaria con su comunidad, además de prepararlo para la competitividad y exigencias del mercado mundial.
8. Esta demanda justificada de la sociedad, de una educación de calidad, requiere de una organización, estructura, gestión y orientación de los planes y programas para que den respuesta a una realidad más acorde a los contenidos y actividades de aprendizaje; ello requiere necesariamente de profesores comprometidos, preparados y motivados de que su función es de vital importancia. A partir de estos elementos es necesario ubicar que la valoración de la calidad educativa se observa a través de la aplicación de instrumentos que evidencien las actitudes, habilidades, destrezas y niveles de conocimiento de los educandos y con ello observar la

pertinencia de los distintos programas e instituciones que brindan el servicio en el país para evaluar la competencia de sus egresados.

9. Otro aspecto que provoca la ineficacia de las políticas educativas es el desinterés de los docentes a los cambios que se pretendían realizar., es decir, al momento que no se toma en cuenta a los docentes, y de manera casi arbitraria se hacen las modificaciones al sistema educativo en la cuestión de los planes y programas y del cambio de la currícula del nivel básico, los docentes en activo, dado que no cuentan con las herramientas en cuanto a la preparación y actualización a los nuevos modelos a aplicar; por ello, los profesores no logran entender en primer instancia, lo que se desea, lo que se espera de la reforma, además que al momento de romper con los esquemas, que por muchos años, les han funcionado, van generando una oposición de tipo natural al cambio, además de la reacción del sindicato nacional de maestros (SNTE), donde la negación ha sido su estrategia más adecuada, el temor de perder cuotas de poder en la aplicación de políticas bajo la defensa de sus valores y de su fin como sindicato, que estableció una intervención muy dura en la posible aplicación de las reformas, al ser un sindicato que claramente se opone a la evaluación del desempeño docente en aras de la protección de intereses de grupo.
10. Con el cambio a la estructura de los planes y programas, las instituciones que se encargan de la formación de los nuevos docentes, no han adquirido la eficacia que determine o mejore la calidad de los nuevos docentes que egresan de las escuelas normales dado que no presentan los nuevos enfoques que imperan en la escuela actual, es decir, son planes y programas que no brindan al estudiante las capacidades que se requieren para desarrollar las capacidades en los alumnos, aunado a que los formadores de docentes, atraviesan por la misma situación, es decir, sabemos que en muchas de las normales, los recién egresados de ellas, son los que en muchos casos, pasan a formar parte de la planta docente de las mismas, generando un vacío sustancial en la preparación de los futuros docentes. El objetivo debe consistir en la contratación de profesores calificados que reviertan la tendencia poco favorable de la calidad educativa, pero en este sentido no basta solamente que los profesores posean esquemas pedagógicos, métodos, sino también el tomar en cuenta la personalidad y el estilo propio, pues de ello depende la interacción con los alumnos y por consecuencia en el grado de aprendizaje del grupo a su cargo.
11. Buscar la profesionalización del magisterio requiere que el profesorado reencuentre la identidad profesional, donde las exigencias de nuevas habilidades, capacidades, conocimientos, valores y actitudes que en conjunto estructuren esa profesionalidad y con ello mejorar la tarea de educar a

partir de una mejor formación académica, psicopedagógica, experiencia docente, formación ética, entre otros; así, encontrar la calidad en la formación de profesores lleva a la necesidad de una reestructuración del modelo actual, del diseño curricular, de la mejora en la gestión escolar, académico, laboral y salarial de los formadores de docentes, una fuerte investigación y trabajo en equipo.

12. La falta de una preparación constante de los docentes en activo, deriva que las distintas políticas educativas no alcanzaran los objetivos deseados, dado que la inercia y la inamovilidad de los docentes, aunada a una falta de estímulos (económicos o personales) deriva en una renuencia a buscar nuevas formas de enseñanza en beneficio de los alumnos. La estructura actual que adquiere la organización escolar, hace que se observe a la escuela como el centro de toda acción, darle al demandante del servicio educativo el poder de decidir, hacer y rehacer dentro de su escuela, de acuerdo a las necesidades que la propia escuela demande a través de una participación decisiva de los directivos como parte relevante para la gestión escolar, si los supervisores y/o directores de las escuelas no adquieren ese sentido de responsabilidad de gestión, los centros educativos seguirán navegando a la deriva, dado que en muchos casos los directivos de las escuelas, no tienen la preparación adecuada en el manejo de los planes y programas, generando, en gran medida, que los sistemas de promoción para esos puestos, sea de manera discrecional y en base al clientelismo, se debe alcanzar la meta de colocar a concursos de oposición estas y todas las plazas para que, de esta forma, se observe un verdadero compromiso ante la tarea de educar y hacer que las personas a su cargo, los profesores, asuman la corresponsabilidad en la consecución de metas y objetivos bien planeados, programados y evaluados que redunden el mejoramiento de las instituciones de educación en México.
13. Los requerimientos, que demanda la sociedad actual, de un docente con un conjunto de competencias básicas para mejorar su desempeño en el nuevo contexto social, político, económico, cultural acorde a la realidad de éste; el mejoramiento de su competencia pedagógico y didáctica, la ampliación de sus esquemas de preparación que les permita insertarse en nuevos foros de formación académica, obtener las capacidades específicas para el desarrollo de la investigación en sus propios centros educativos, adquirir las herramientas necesarias para, que por iniciativa propia, inventen, innoven y/o modifique las condiciones existentes en sus centros escolares, ser sujetos críticos que permitan reorientar los aspectos que no le son del todo acordes a su forma de actuar en



el aspecto didáctico, permitirse conocer sus alcances y limitaciones que apoyen un proceso de autoevaluación que derive en un análisis retrospectivo de su práctica docente.

14. Se requiere que en los esquemas de evaluación basada en la escuela, es decir, ubicando todos los aspectos que intervienen en el logro de la calidad educativa, humanos, financieros, materiales, constituyan un proceso por el que los profesores debaten el funcionamiento de su propio centro como grupo de profesionales que aspiran al mejoramiento del mismo y de sí mismo, es un elemento crítico en la búsqueda de la calidad, lo cual se ve obstaculizado por el conjunto de inercias que se tienen al interior de las propias instituciones y aunado a la gran falta de cohesión del personal docente que labora en ellas, el individualismo y la pesadumbre que, en muchos profesores, se presenta por no tener una conciencia de pertenencia al grupo y que lleva a la desorganización y la ineficacia de las funciones al interior de la escuela, así el proceso de evaluación debe tomar en cuenta la opinión de los directamente involucrados en esas políticas, los profesores y los padres de familia, todo ello con la finalidad de encontrar consensos que lleven a la elevación de la calidad.
15. Al respecto de una de las políticas públicas, que intentó dar a la política educativa un avance significativo, fue la de reivindicación de la función del profesor y su consiguiente elevación de nivel de vida, se pone en práctica el programa de Carrera Magisterial como un instrumento que sirviera como incentivo para la PROFESIONALIZACIÓN del magisterio. Si bien el programa tiene sus bondades, la aplicación del programa cambió su eficacia, es decir, al inicio del programa la inclusión a éste de los docentes era muy fácil, dado que con un mínimo de puntaje y de esquemas de evaluación que favorecían a unos cuantos profesores producto de la novedad del mismo; posteriormente al observarse que las condiciones de acceso y promoción a otro nivel se masificaron, se inició una posición por parte de las autoridades encargadas del programa a colocar más obstáculos para el ingreso y promoción, lo cual hace notar que en el diseño de estos programas de política educativa, se realizaron bajo la condición de ensayo y error, y que en su diseño no se tomó en cuenta las repercusiones a largo plazo iban a generarse con la puesta en marcha de este programa; esto hace que en fechas recientes los docentes dejen de actualizarse y de tomar los cursos nacionales de actualización por considerar que aún con ellos no lograrán ingresar o promover a otro nivel.
16. Dentro de la aplicación del propio programa, a nivel escuela, se han generado una serie de corruptelas y simulaciones en la tarea educativa, aunado a que los distintos cursos de actualización tienden a ser en tiempos, que en muchas ocasiones no son accesibles a los horarios de los

docentes, dado que no se tiene el apoyo de los directivos para poder tomar dichos cursos, esto aunado a la poca disposición de los docentes a tomarlos. La perspectiva por la que fue creado este programa que fue la de desarrollo personal y económico de los docentes ha dejado de ser el factor primordial de proyecto, es decir, existe hoy en día una política de obstaculización dando como resultado la compra de exámenes por parte de algunos docentes, lo cual llevó a la anulación de los exámenes nacionales realizados en diciembre pasado.

17. Se debe lograr con la profesionalización del docente, del magisterio en conjunto, una nueva actitud crítica que le permita enfrentarse a una serie de obstáculos que pueden impedir el logro del objetivo central, la calidad de la educación, entre ellos podemos mencionar: la vigencia de la educación tradicional en contra de la escuela nueva que tanto se ha tratado de implementar, la negativa de los docentes a participar en un proceso de colectivización de ideas y conocimientos aumentando el trabajo individualizado, la existencia de una parálisis intelectual provocada por la reproducción ideológica del Estado a través de los mecanismos de control social, la incongruencia de muchas de las acciones gubernamentales en cuanto a la capacitación y actualización del docente, cursos de actualización que no responden, en muchos casos, a las expectativas de superación del magisterio, asumiéndolos como un requisito administrativo y/o escalafonario no han logrado establecer mecanismos que ayuden en lograr la calidad educativa.
18. Hacer que todos los docentes se actualicen de manera profesionalmente, es necesario aplicar medios adecuados de articulación y coherencia de programas y o procesos de mejoramiento de la práctica docente atendiendo a las necesidades de los docentes, esquemas de actualización que le sirvan al docente en su vida profesional y le generen una mayor satisfacción ante sus propios esquemas de aprendizaje. Mientras se tengan esquemas de actualización que alejen a los docentes e impiden su acreditación se seguirá generando una sensación de frustración y de peligro en su estabilidad laboral.
19. Es necesario que los cursos de capacitación, sean talleres de actualización o cursos nacionales, sean verdaderos mecanismos de discusión y aprendizaje en forma colectiva, que dentro de los colegiados docentes se genere una verdadera propuesta de transformación de los centros educativos a partir del diseño de propuestas que involucren y se involucren todos los actores de la planta docente, incluso los directivos, puesto que en muchas ocasiones son los que menos participan, delegando la conducción y/o moderación de los cursos a los propios docentes, si se logra generar esta transformación en consecuencia se tendrán verdaderos proyectos de

investigación y transformación de los espacios educativos, cumpliendo, así el objetivo de una formación basada en las necesidades de la escuela..

20. La incorporación de nuevas tecnologías de la información a los procesos de enseñanza – aprendizaje, como lo es ENCICLOMEDIA requiere de la capacitación de los docentes para que utilicen estas nuevas herramientas, si bien se ha logrado la incorporación de esta herramienta en las aulas el paso que se debe dar es el de hacer que los docentes sean los que creen sus propios programas al ir adecuándolos a las necesidades y características de su grupo, ello refiere, que se creen cursos de actualización que los lleve a generar los conocimientos, habilidades y capacidades que lleve a la innovación y desarrollo de software educativos propios, dado que hay supervisores, directivos y docentes que no saben manejar de manera básica la computadora. El desarrollo de los nuevos canales de comunicación y del avance tan vertiginoso del conocimiento hace que la tarea del docente sea de capacitarse y adaptarse de manera inmediata a estas nuevas formas de aprendizaje, lo cual muchas ocasiones los propios alumnos los rebasan.
21. Respecto al programa de carrera magisterial se considera realizar un cambio en la forma de integración de los factores a evaluar en la primera vertiente, docentes frente a grupo, dado que en la actualidad se cuenta con seis aspectos, la propuesta que presentó es la de reducir a cuatro de ellos los cuales se especifican en el anexo 4
22. Los encargados de las políticas destinadas a incentivar la profesionalización del profesorado deben diseñar un nuevo esquema que permita transparentar y mejorar los mecanismos de incorporación y promoción de Carrera Magisterial para hacer más seguro y viable su aplicación y que corresponda a los niveles de calidad educativa. El que los docentes en activo reciban mejores incentivos y oportunidades de desarrollo profesional reeditarán en un incremento de la valoración social a la función docente, que se pueda identificar con una profesión que brinda oportunidades efectivas de desarrollo profesional y personal, y en consecuencia ser una de las nuevas profesiones que pueda atraer personas que sean buenos prospectos para esta actividad, que no solo sea una especie de “chambita” mientras encuentran otras oportunidades laborales, el contar con profesionales de la docencia en nuestras escuelas, produce alumnos con mejores elementos para dar solución a sus problemas cotidianos y produce una sociedad más integrada en base a valores y principios de integración, la cuál le reconoce su loable función.
23. Si bien hemos visto como muchos de los aspectos que han derivado en la baja calidad en muchos de los centros escolares de México, como lo hacen notar los resultados e informes internacionales,

son producto en gran medida de la mala preparación de los docentes, no es del todo responsabilidad de este sector en el que participamos más de un millón de personas, el lograr la calidad de la educación dependerá en gran medida de que todos los actores que intervienen en este aspecto (gobierno, sindicato, partidos políticos, padres de familia, organizaciones sociales, empresarios) tomen conciencia de la necesidad de ponerse de acuerdo en su justa responsabilidad de lo que les corresponde; el cumplimiento de lo que le corresponde a cada uno, llevará consigo beneficios positivos a la población, máxime que al hablar de educación es brindarle el mayor tesoro de todos, el recibir una educación que le permita ser un individuo, pensante, libre, autónomo y capaz de encontrar sus propios recursos que le permitan alcanzar un mejor nivel de vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Aguilar Villanueva, Luis F.** La hechura de las políticas públicas. Editorial Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1996
- **Ayala Izaguirre Marcelo,** Algunas prácticas cuestionables en la docencia. Universidad Iberoamericana, 2004.
- **Bolaños, Raúl,** Historia de la Educación en México, Editorial SEP – Fondo de Cultura Económica.
- **Carrasco, José Antonio,** “El sistema educativo mexicano y el desarrollo del país a largo plazo” en México: El desafío de largo plazo, condicionantes y perspectivas, Editorial Limusa, México 1988.
- **Deutsch W. Kart,** Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica”, España, 1976
- **Fullan, M.** Las fuerzas del cambio: Explorando las profundidades de la reforma educativa. Madrid: Akal. 2002.
- **Gallo, Miguel Ángel.** Estructura Socioeconómica de México 1. Editorial Quinto Sol, México, 1988
- **Gómez, Magdalena y Jorge Zebadúa.** Sistema de educación a distancia, Programa académico de la Universidad Pedagógica Nacional.
- **Héller, Herman,** Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- **Ibarra Colado, Eduardo, Soria Murillo, Víctor M.** “Balance y perspectiva de la modernización educativa en México, las políticas del régimen salinista” en La Democracia en México: Políticas Públicas alternativas en México, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 1996.
- **Jackson, W.** La vida en las aulas, Colección Educación Crítica
- **Latapi, Pablo,** La Modernidad Educativa en el contexto neoliberal, Simposium IPN
- **Lindblum, Charles E.,** El proceso de elaboración de políticas públicas, Colección Estudios, serie Administración General, Instituto Nacional de Administración Pública, editorial Porrúa , 1991
- **Meneses Morales, Ernesto,** Políticas Educativas Oficiales en México, 1911 – 1934” C.E.E.
- **Meny, Ives y Jean Claude Thoening,** Las políticas públicas, editorial Ariel, Barcelona, 1992
- **Ornelas, Carlos,** El sistema educativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1996
- **Peralta Alemán, Gilberto.** Tendencias al Desarrollo Nacional. Editorial Esfinge, México, 1998
- **Ruiz Sánchez, Carlos.** Manual para la elaboración de políticas públicas, Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdez, México, 1996

- Santos, M. A. Teoría y práctica de la evaluación cualitativa de los centros Escolares, Editorial Akal, Madrid, 1990
- Schmelkes, Silvia. Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas, México 1992, SEP
- Schmelkes, Silvia, *"Educación para la vida"* Ensayo sobre Educación Básica, CINVESTAV, Instituto Politécnico Nacional, México, 1996
- SEP, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, UNESCO, Seminario: Marco Normativo para la calidad educativa" Tema II: La Experiencia Mexicana en materia de Evaluación de la Educación. Antología Documental, México, abril, 2002.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de La Educación (autor). "Trabajo cotidiano; formación, actualización y superación profesional; carrera magisterial". (Documento de trabajo: 7. 2 para el Primer Congreso Nacional de Educación). México, 1994.
- Urquidi, Víctor L. (coord.) "El ámbito de la educación" en México en la globalización: Condiciones y Requisitos de un Desarrollo Sustentable y Equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma, Fondo de Cultura Económica, 1999
- Vial, Jean, La escuela rumbo al 2001, Narcesa de ediciones. Madrid, 1979
- \_\_\_\_\_, Estructuras Socioeconómica Política y Social de México. Antología de lecturas. Universidad Autónoma del Estado de México, 2004
- \_\_\_\_\_, *"Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001 – 2006"*, Coordinación del Área Educativa del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox Quesada, Noviembre, 2000.
- \_\_\_\_\_, *"Escuelas y Calidad Educativa"* (Informe Internacional) Ministerio de Educación y Cultura. Editorial Paidós, España, 1991
- \_\_\_\_\_, *"La política educativa bajo el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica"* Mayo 1992.
- \_\_\_\_\_, Resumen *"Programa de Desarrollo Educativo 1995 – 2000"*

## REVISTAS

- Berd-Bodo, Reinert, "Aspectos pedagógicos de la Formación de los Maestros" EDUCACIÓN Volumen 56, 1997
- Fernández, J. M.: "Matriz de competencias del docente de educación básica". Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653)
- Payan Ramos, Ana María, "Hacia un sistema de evaluación en el contexto de la sociedad global", EDUCATIVAS No. 8, 2001
- Vezub, L. "El discurso de la capacitación docente. Una aproximación a las políticas de perfeccionamiento en la Provincia de Buenos Aires". Espacios en Blanco, Revista de Educación, 15, 2005, pp. 211-242.

- **Diario Oficial de la Federación.** Acuerdo número 432 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio. 30 de Diciembre de 2007

### REVISTAS ELECTRÓNICAS

- **Buendía Vázquez, Alejandro.** *Políticas Públicas, enfoques y perspectivas*, en "Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas", Instituto de Administración Pública del Estado de México num. 35 julio – septiembre de 1997.
- **Herrera Beltrán, Claudia.** *"El gobierno no ha dedicado un peso a mejorar salarios de profesores: SNTE"*, en *La jornada*, México DF. Jueves 15 de mayo de 2003
- **"La Tarea" Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE**
  - González García, Marcos, "El neoliberalismo en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica", enero – Junio, 1993
- **Observatorio Ciudadano de la Educación**
  - Comunicado 14 "Carrera Magisterial" Agosto 13, 1999
  - Comunicado 61 "Escuelas de Calidad" Septiembre 14, 2001
  - Comunicado 89 "Alternativas de Formación Docente" Noviembre 22, 2002
  - Comunicado 93 "Escuelas de calidad, claroscuros" Febrero 15, 2003.
  - Comunicado 111 "Calidad y Evaluación" Noviembre 16, 2003

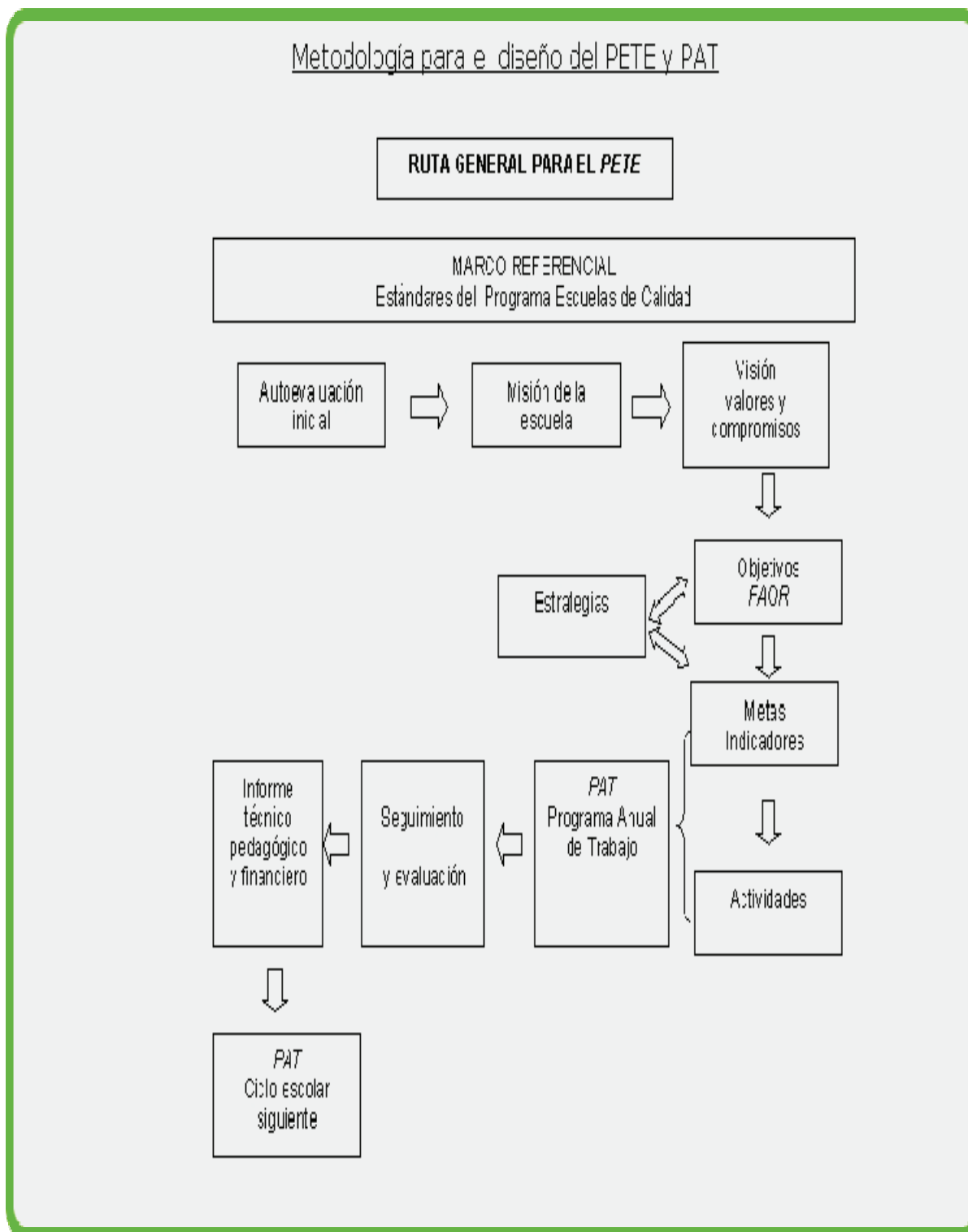
### PÁGINAS WEB

- [www.monografias.com.mx](http://www.monografias.com.mx)
  - Ozlak, W. "Políticas públicas y regimenes políticos: una reflexión a partir de algunas experiencias latinoamericanas" en *Administración y Políticas Pública*.
- [www.relieve.edu.es](http://www.relieve.edu.es)
  - Fernández Díaz, María de Jesús, González Galán, Antonio. *"Desarrollo y situación actual de los estudios de eficacia escolar"*, en RELIEVE No. 3 Año 1997, Madrid, España.
  - *"La Formación Docente"*, en RELIEVE. No. 19, 1999, Madrid, España
- [www.ciudadpolítica.com](http://www.ciudadpolítica.com)
  - J. Zimerman, Héctor, "Origen y actualidad de las políticas públicas" Tema: Reforma Política, 18 de Septiembre de 2003
- [www.dewey.uab.es/pmarques/dim/](http://www.dewey.uab.es/pmarques/dim/)
  - Marqués Graells, Pere. Los docentes: funciones, roles, competencias necesarias, formación en "Funciones de los docentes hoy" última revisión 3 de Julio de 2007.
- <http://www.inee.edu.mx/images/stories/Noticias/2008/Enero/tamaulipasinee.pdf>
  - Por: José de la Paz Bermúdez  
"El fracaso de Carrera Magisterial" Observando Tamaulipas, Jueves 17 de Enero del 2008

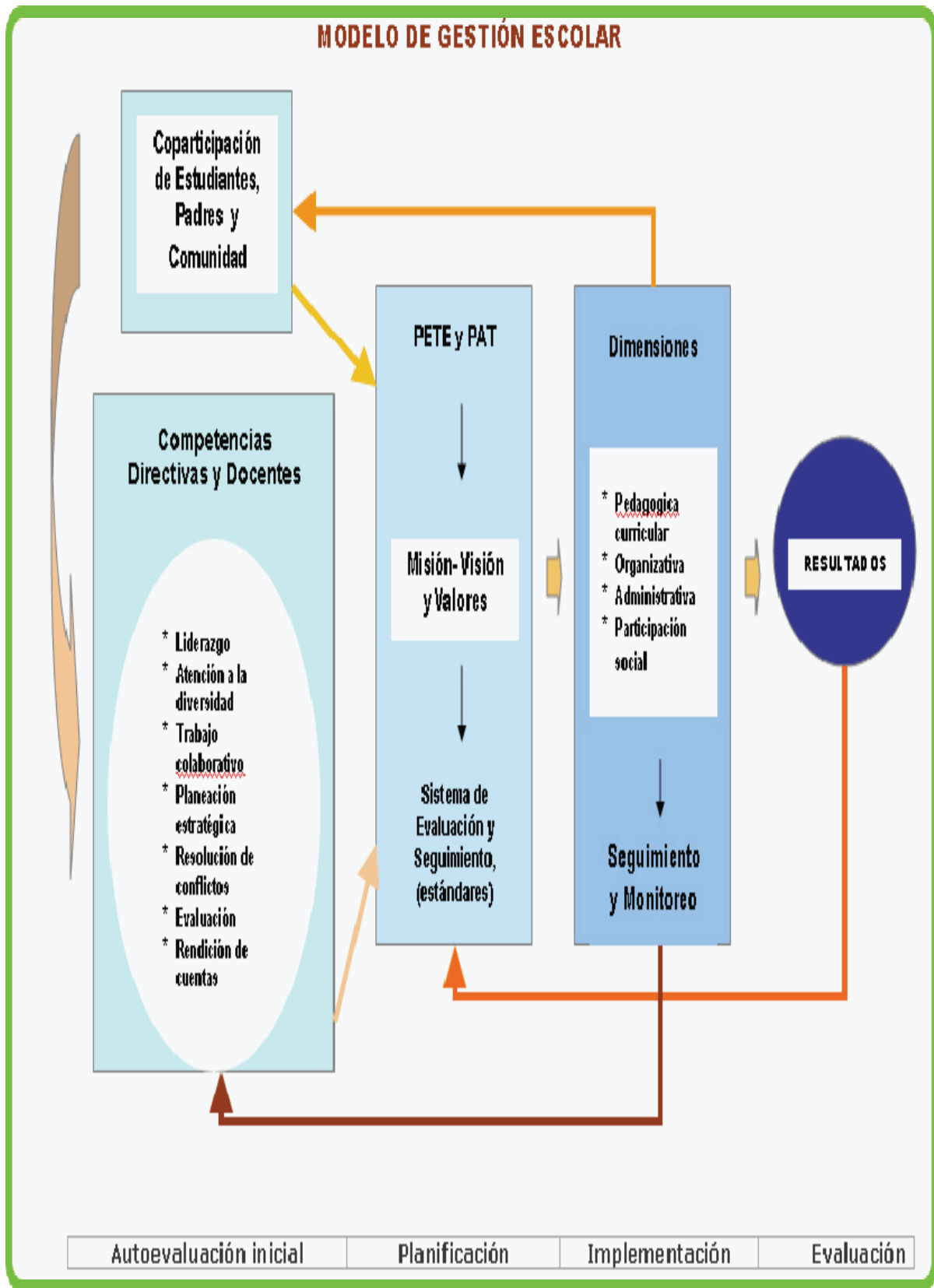
## ANEXOS

## ANEXO 1

## DIAGRAMA DE FLUJO QUE MUESTRA EL PETE Y EL PAT







## ANEXO 2

## MATRIZ DE COMPETENCIAS DEL DOCENTE DE EDUCACION BÁSICA

José M. Fernández

Universidad Politécnica Antonio José de Sucre.

Revista Iberoamericana de Educación (ISSN 1681-5853)

La matriz de competencias resultante se presenta de la siguiente manera. Los números naturales del 1 al 10 representan las competencias, cada una se divide en subcompetencias y para cada subcompetencia se señalan algunos indicadores de ejecución.

## 1. Motivación al logro.

## 1.1. Espíritu de superación y logro de metas.

- Fija metas, planifica y evalúa a corto, mediano y largo plazo.
- Establece prioridades.
- Organiza recursos en función de resultados. Diagnostica, programa, ejecuta y evalúa.
- Se evalúa en forma continua para reorientar y cambiar de estrategias.

## 1.2. Espíritu de trabajo e innovación.

- Manifiesta interés por las actividades ejecutadas en la institución.
- Planifica proyectos innovadores.
- Planifica y organiza día a día su actividad pedagógica.
- Refuerza las competencias difíciles de lograr.

## 2. Atención centrada en el alumno.

## 2.1 Empatía con el alumno.

- Es amigo de los alumnos.
- Paciente y tolerante con el proceso de aprendizaje del alumno.
- Se preocupa y motiva a los niños. Flexible con los alumnos. Orienta e los niños.

## 2.2 Diagnostica al grupo de alumnos.

- Elabora el perfil de entrada de los alumnos del grado.
- Parte del conocimiento previo de los alumnos.
- Observa fortalezas y debilidades de los alumnos.
- Intercambia ideas con los alumnos.
- Redacta informes diagnósticos.

## 2.3 Planifica ejecuta y evalúa actividades dirigidas al pensamiento lógico y creativo del alumno.

- Maneja los conceptos básicos de Psicología y etapas de aprendizaje de los niños.
- Promueve la aplicación de procesos: observación, descripción, seriación, clasificación, comparación.
- Promueve el desarrollo del pensamiento lógico y creativo del alumno.
- Aplica la resolución de problemas como herramienta para el aprendizaje.
- Conjuga el uso de estrategias de aprendizaje: memoria, elaboración y aplicación.
- Adecua el conocimiento al nivel de los niños.

## 3. Sensibilidad social.

## 3.1 Conocimiento del entorno.

- Conocer las características del niño, sus dificultades, aspiraciones, su entorno socioeconómico, sus condiciones de vida, etc.
- Demuestra interés, respeto y confianza hacia sus representantes, propiciando un acercamiento permanente.
- Establece reglas claras de convivencia familiar.

- 3.2 Trabajo en equipo (docente-alumno- representantes- escuela- comunidad).
  - Identidad con la comunidad.
  - Participa y colabora en la solución de problemas de escuela – comunidad.
  - Establece relaciones que permitan integrarse a todos, de tal forma que el problema sea de todos y no de uno.
  - Involucra a los representantes a ser parte de la solución de los problemas de su escuela.
- 4. Agente de cambio.
  - 4.1 Motivador
    - Tiene un compromiso para quienes la escuela es su mejor posibilidad de acceso a conocimiento.
    - Utiliza estrategias novedosas (creativo).
    - Crea un clima participativo.
    - Estimula y promueve la participación de todos.
  - 4.2 Actitud de cambio.
    - Disposición a trabajar en condiciones adversas para el logro del fin ético de la educación.
    - Propone hacer de la escuela una comunidad que aprende.
    - Capacidad para instrumentar cambios.
    - Utilización adecuada del recurso.
    - Reflexión permanente sobre su práctica profesional.
    - Apertura al cambio y la flexibilidad, para enfrentar la incertidumbre.
- 5. Equipo de aprendizaje.
  - 5.1 Interdependencia positiva.
    - Compartir recursos.
    - Se ayudan entre si para aprender.
    - Garantizan con su responsabilidad individual el trabajo del grupo.
    - Enseña sus propios conocimientos a los compañeros.
  - 5.2 Habilidades interpersonales y pequeños grupos.
    - Tiene liderazgo.
    - Toma decisiones oportunas.
    - Crea un clima de confianza y comunicación.
    - Maneja conflictos.
  - 5.3 Procesamiento grupal.
    - Discute sobre el logro de objetivos.
    - Evalúa las relaciones de trabajo.
    - Evalúa constantemente las acciones positivas y negativas de los miembros del grupo.
- 6. Dominio cognoscitivo de los contenidos programáticos de Educación Básica.
  - 6.1 Conocimientos lingüísticos.
    - Domina la competencia comunicativa básica (escuchar-hablar, leer-escribir).
    - Conoce y usa adecuadamente la macroestructura y macroproposiciones textuales.
    - Usa las normas lingüísticas, fonéticas, sintácticas y gramaticales de la lengua española.
  - 6.2 Conocimiento lógico-matemático.
    - Domina con propiedad las operaciones aritméticas.
    - Conoce los principios fundamentales del álgebra, la geometría y la estadística.
    - Redacta y resuelve problemas relacionados a las distintas disciplinas matemáticas.
  - 6.3 Conocimientos de las ciencias experimentales.
    - Conoce los fundamentos y metodología del método científico.
    - Tiene conocimiento de los principios básicos de física y química.
    - Domina los aspectos fundamentales de ciencias biológicas.
  - 6.4 Conocimiento de las ciencias sociales.
    - Conoce los aspectos fundamentales de la historia universal, nacional y local.
    - Domina los principios de la sociología.

- Conoce los aspectos fundamentales de la geografía.
- 6.5 Conocimiento de expresión plástica.
- Domina los principios de expresión plástica.
  - Conoce técnicas relacionadas a las distintas expresiones artísticas.
  - Conoce aspectos fundamentales de la cultura tradicional.
7. Dominio de herramientas de enseñanza y aprendizaje.
- 7.1 Domina las estrategias para el desarrollo de habilidades cognitivas.
- Diseña estrategias de aprendizaje.
  - Propicia la divergencia, análisis y producción de ideas para resolver problemas.
  - Se atreve a darle rienda suelta a la creatividad e iniciativa.
  - Discute planteamientos temáticos que se involucre en el entorno.
  - Planteamiento de situaciones problemáticas a fin de buscar una solución.
- 7.2 Utiliza herramientas de aprendizaje para la lectura, el calculo, la ciencia y tecnología, y la identidad nacional y local.
- Aborda lectura y calculo a través de poemas, leyendas, dramatizaciones, adivinanzas, canciones y ejercicios de material concreto.
  - Aplica estrategias de evaluación formativa.
  - Resuelve ejercicios de matemáticas a través de formulación de situaciones de la vida diaria.
  - Aborda la lectura, escritura y calculo con estrategias dinámicas de la realidad del niño con participación directa (manipulando, ejecutando y revisando su trabajo).
  - Relaciona el conjunto de acciones docentes con los acontecimientos de contexto local, regional y nacional.
- 7.3 Maneja estrategias de motivación.
- Evalúa de forma permanente su acción aplicando instrumentos o técnicas que involucren a todos los actores de su acción educativa.
  - Tiene destrezas y habilidades de conducción de grupos.
  - Se atreve a darle rienda suelta a la creatividad e iniciativa.
  - Hace uso de actividades de motivación: lluvia de ideas, completación de frases, etc.
  - Reconoce los logros de los alumnos de forma verbal en el grupo.
8. Crea un ambiente de aprendizaje adecuado.
- 8.1 Ambiente físico y de recursos.
- Organiza el lugar para propiciar el intercambio de ideas.
  - Acondiciona el espacio físico con materiales informativos apropiados.
  - Cuida la pulcritud, ventilación y luminosidad del aula.
  - Organiza comisiones de trabajo en el aula.
  - Es organizado y cuidadoso con el material y documentos administrativos.
  - Elabora y utiliza recursos.
- 8.2 Ambiente afectivo.
- Se preocupa por establecer sinergia con los alumnos.
  - Establece un clima de sensibilidad para nuevos conocimientos.
  - Promueve un clima seguro, cálido y confiable para el grupo.
  - Toma en cuenta los planteamientos de los alumnos.
- 8.3 Ambiente para la convivencia.
- Considera la diversidad de los alumnos como un valor.
  - Practica y motiva a practicar la tolerancia.
  - Realiza actividades que ponen en juego la democracia.
  - Promueve manifestaciones de trabajo en equipo y solidaridad.
  - Ensalza el valor del trabajo productivo.
9. Autoaprendizaje.
- 9.1 Investigador.
- Manifiesta actitud de esmero y dedicación por la investigación.

- Diagnóstica, programa, ejecuta y evalúa los procesos educativo.
  - Pone en práctica el proceso de investigación-acción.
- 9.2 Evalúa el proceso de aprendizaje del alumno.
- Elabora y aplica instrumentos basados en las competencias e indicadores trabajados.
  - Registro continuo de las evaluaciones. Sistematiza los aprendizajes.
  - Atiende las características individuales de los alumnos.
- 9.3 Formación permanente.
- Aplica las modalidades de investigación.
  - Manejo de herramientas tecnológicas de aprendizaje.
  - Uso de documentos bibliográficos.
  - Sistematiza su práctica pedagógica.
  - Aplica procesos metacognitivos.
  - Planifica, concientiza, regula, supervisa y reorienta su práctica y aprendizaje.
10. Cualidades personales del docente.
- 10.1 Dominio del carácter.
- Controla sus emociones.
  - Se pone en lugar del otro.
  - Toma decisiones acertadas.
  - Tiene iniciativa.
  - Colabora efectiva y espontáneamente.
  - Amable y Tolerante.
- 10.2 Concepto de sí mismo.
- Confía en sí mismo.
  - Valora sus logros.
  - Se interesa por los cambios.
  - Estudia e investiga causas.
  - Establece relaciones adecuadas con los demás.
- 10.3 Actitudes.
- Se comunica con facilidad.
  - Trabaja en equipo.
  - Es organizado.
  - Confía en el entorno institucional.
  - Tiene sentido de pertenencia y pertinencia.
- 10.4 Valores.
- Puntual y Responsable.
  - Respeta las reglas y normas.
  - Asume compromisos y tareas.
  - Es honesto y ético.
  - Es tolerante, democrático y participativo.

## ANEXO 3

**ESTRUCTURA DEL PROGRAMA RECTOR ESTATAL PARA LA FORMACIÓN CONTINUA Y SUPERACIÓN PROFESIONAL DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN SERVICIO, EDICIÓN 2008**

APARTADO	DESCRIPCION
PRESENTACIÓN	Describe el contexto en el que se inscribe el programa rector y la estructura del mismo.
ÍNDICE	Es la lista ordenada de los apartados que contiene el PREFCySP, con indicación de la página donde aparecen.
1 VISIÓN DE LOS SERVICIOS DE FORMACIÓN CONTINUA Y SUPERACIÓN PROFESIONAL DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO	Enuncia las condiciones en las cuales estarán operando los servicios de formación continua y superación profesional en el estado a mediano plazo.
2. MISIÓN DEL ÁREA RESPONSABLE DE LOS SERVICIOS DE FORMACIÓN CONTINUA Y SUPERACIÓN PROFESIONAL DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO	Enuncia las atribuciones que tiene el área responsable de los servicios de formación continua y superación profesional en el estado.
3. ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) DE LOS SERVICIOS DE FORMACIÓN CONTINUA EN LA ENTIDAD	Consiste en el análisis FODA de las condiciones en las cuales se está desarrollando la formación continua y la superación profesional de los maestros en cada uno de los niveles y modalidades de la educación básica.
5. PROYECTOS QUE SE PONDRÁN EN MARCHA DURANTE 2008 O QUE VIENEN OPERANDO DESDE AÑOS ATRÁS Y REQUIEREN CONTINUARSE	Consiste en la presentación de los proyectos que estarán operando en el estado durante el 2008. La estructura que deben tener es la siguiente: <b>Denominación del proyecto</b> I. Justificación II. Descripción del proyecto III. Objetivo general IV. Objetivos específicos V. Operación VI. Vinculación con otras áreas o programas VII. Tablero de control VIII. Referencias bibliográficas
6. TABLERO DE CONTROL	Es el concentrado de los proyectos con sus indicadores, metas, recursos financieros asignados y tiempo de operación.
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	Se refiere a los documentos, estudios o títulos bibliográficos en los que se sustenta el contenido del documento.

Fuente: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. SEP/Básica.

**ANEXO 4**  
**PROPUESTA DE ASPECTOS A EVALUAR EN EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL**  
**PRIMERA VERTIENTE**  
**DOCENTES FRENTE A GRUPO**

Carrera Docente fue un programa creado para mejorar las condiciones salariales de los docentes a través del impulso a la profesionalización del personal en activo, en los primeros años de vigencia el programa generó sus bondades que fue aceptado por la mayoría de los docentes de educación básica en activo, siendo un sistema de evaluación global por medio del cual es posible determinar de manera **objetiva y transparente**, a quien se e debe otorgar el estímulo económico. Se incorporan o promueven docentes que obtienen los más altos puntajes. Ello ha permitido consolidar una cultura de la evaluación, como una actividad permanente y natural del quehacer educativo, asimismo, ha promovido la actualización, capacitación y profesionalización de los docentes en servicio.

En la actualidad el programa de Carrera Docente ha generado una serie de errores y prácticas de corrupción dejando de cumplir con dos de los principales fines de éste el de la **OBJETIVIDAD** y **TRANSPARENCIA**, las recurrentes opiniones de los profesores que señalan que los exámenes de carrera docente se venden a un costo de 35 000 pesos, ha derivado que muchos de los que han alcanzado la promoción en los distintos periodos de promoción no hayan alcanzado los parámetros de eficiencia y mejora de la práctica docente, y en consecuencia, los resultados en la preparación de los alumnos a su cargo no han sido los que se esperaban, aún cuando si han alcanzado una mejora en sus percepciones.

La presente propuesta esta dirigida solo a los aspectos que se toman en cuenta para la incorporación y promoción de docentes frente a grupo, dado que el establecer nuevos lineamientos y líneas generales de acción requiere de aspectos legales los cuales no puedo dado que no es motivo del presente trabajo, no pretende ser una propuesta que ponga más limitantes a los procesos de incorporación y promoción, se trata de quitar a los aspectos de cursos de actualización y exámenes nacionales el porcentaje que hasta ahora tienen, con ello se pretende dar un porcentaje mayor a los procesos de investigación y desarrollo de estrategias de aprendizaje y a los resultados de los alumnos en cuanto al logro académico, todo ello con la finalidad de causar una mayor socialización de experiencias didácticas efectivas, que se considera, es lo que mejora las condiciones de preparación y repercute directamente

en el logro académico, al hacer más objetivo la preparación y actualización de los docentes y no solo con un solo examen de conocimientos.

Se propone disminuir, de los seis aspectos que se consideran en el actual programa, a un total de cuatro, dando un mayor porcentaje a los aspectos antes señalados. Los requisitos que se solicitan para cada promoción se esbozan de la siguiente manera:

NIVEL	ANTIGUEDAD	PREPARACIÓN PROFESIONAL Y ACTUALIZACIÓN	RESULTADOS DE ACTUALIZACIÓN
A	3 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Licenciatura en educación primaria</li> <li>➤ Licenciatura en pedagogía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Constancias de Talleres Generales de Actualización</li> </ul>
B	3 años en el anterior nivel	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Licenciatura</li> <li>➤ 1 diplomado afín a la docencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Constancias de Talleres de Actualización</li> <li>➤ 2 cursos nacionales de actualización</li> <li>➤ Acreditación de los exámenes nacionales de actualización</li> <li>➤ Un trabajo de investigación y/o propuesta pedagógica individual editada.</li> </ul>
C	3 años en el anterior nivel	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Licenciatura</li> <li>➤ Maestría inconclusa</li> <li>➤ 2 diplomados o un cursos de especialización en aspectos de docencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Constancias de Talleres de Actualización</li> <li>➤ 4 cursos nacionales de actualización</li> <li>➤ Acreditación de los exámenes nacionales de actualización</li> <li>➤ Dos trabajos de investigación y/o propuesta pedagógica individual editada.</li> </ul>
D	3 años en el anterior nivel	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Doble Licenciatura</li> <li>➤ Diplomados en educación</li> <li>➤ Maestría concluida afín de aspectos pedagógicos con título de grado.</li> <li>➤ Doctorado inconcluso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Propuesta metodológica aplicada en un centro educativo.</li> </ul>



E	3 años en el anterior nivel	➤ Doctorado concluido y título de grado	➤ Obra literaria con temáticas educativas (evaluación, práctica docente, formación y/o actualización docente, metodologías y enfoques pedagógicos.
---	-----------------------------	---	--

Los aspectos a considerar en cada una de las etapas como parte de los aspectos y porcentajes a considerar son los siguientes:

#### PARA INCORPORACIÓN

VARIANTES	DESCRIPCION	PUNTAJE
ANTIGÜEDAD	Dado que se debe de otorgar un aspecto primordial a la permanencia en el servicio, dado que siempre se ha dicho que la práctica hace al maestro.	10%
CURSOS DE ACTUALIZACION Y PREPARACION PROFESIONAL	Este aspecto es el que ha tenido mayores desaciertos en el actual programa, dado que muchos de los cursos de actualización no reditúan en el mejoramiento de la práctica docente, se ha caído en una cursitis, los profesores deben tener cursos que verdaderamente lleven a la condición de desarrollar nuevas estrategias de aprendizaje, nuevos esquemas de investigación y desarrollo de modelos pedagógicos y no solo cursos que sean solo para rellenar este aspecto.	40%
EXAMENES DE CONOCIMIENTOS	Para el caso de incorporación de los docentes al programa se establece un esquema de exámenes de conocimientos a partir de los cursos de actualización o de conocimientos generales sobre la actividad educativa. Promover dentro de estos exámenes una verdadera condición de preparación académica que lleve al docente a una verdadera actualización en los nuevos temas y/o ramas del conocimiento que se han venido generando dentro de la sociedad.	20%

LOGRO ACADÉMICO	<p>Este aspecto se tomará a partir de los esquemas de evaluación de los alumnos, ya sea por medio de los exámenes de ENLACE, EXCALE, PISA y/o diseñar nuevos esquemas de evaluación del logro académico de los alumnos.</p> <p>Para no caer en las mismas condiciones del actual programa se debe de formar verdaderos comités de evaluación externa que generen una mayor objetividad en los resultados, en los cuales no deban de participar los docentes, ya que se ha comprobado la frase de "el maestro es el peor enemigo del maestro"</p>	30%
-----------------	--	-----

### PARA PROMOCION

VARIANTES	DESCRIPCION	PUNTAJE
ANTIGÜEDAD	Dado que se debe de otorgar un aspecto primordial a la permanencia en el servicio, dado que siempre se ha dicho que la práctica hace al maestro.	10%
CURSOS DE ACTUALIZACION Y PREPARACIÓN PROFESIONAL	Este aspecto es el que ha tenido mayores desaciertos en el actual programa, dado que muchos de los cursos de actualización no reditúan en el mejoramiento de la práctica docente, se ha caído en una <b>curstitis</b> , los profesores deben tener cursos que verdaderamente lleven a la condición de desarrollar nuevas estrategias de aprendizaje, nuevos esquemas de investigación y desarrollo de modelos pedagógicos y no solo cursos que sean solo para rellenar este aspecto.	40%
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN Y/O INNOVACION DIDACTICA	<p>Este aspecto se debe establecer a partir de lo que los docentes han adquirido en los cursos de actualización que se programen, los docentes deban presentar un documento, individual o colectiva, que ponga de manifiesto la aplicación directa del aspecto teórico adquirido en los cursos. Es más relevante esta situación que solo la presentación de un examen, que como hemos visto se presta a corruptelas y formas de evasión, para presentarlos.</p> <p>Estos documentos se podrán presentar en los diferentes medios electrónicos (internet) y/o escritos.</p> <p>Este aspecto bien se puede observar dado que las distintas promociones se realizan cada tres años, tiempo suficiente en donde se puede desarrollar e ir aplicando cada proyecto y presentar resultados, en dado caso, se puede ampliar el tiempo de promoción a 4 años, con un mayor aumento en la designación de recursos.</p>	30%

LOGRO ACADÉMICO	<p>Este aspecto se tomará a partir de los esquemas de evaluación de los alumnos, ya sea por medio de los exámenes de ENLACE, EXCALE, PISA y/o diseñar nuevos esquemas de evaluación.</p> <p>Para no caer en las mismas condiciones del actual programa se debe de formar comités de evaluación externos con una mayor objetividad en los resultados, donde no deban de participar los docentes, ya que se ha comprobado la frase de "el maestro es el peor enemigo del maestro"</p>	20%
-----------------	---	-----

Respecto de esta nueva visión que sobre la actualización y profesionalización docente se ha generado el pasado 15 de mayo de 2008 se suscribió **"La Alianza para la Calidad Educativa"** donde se conformaron nuevos esquemas de promoción e incorporación de los docentes en activo, así como la necesidad de buscar nuevos parámetros para el ingreso de los alumnos a la carrera de profesor, la forma en la que se obtendrán los incentivos, adicionales a carrera magisterial y considero que es lo más relevante, la puesta en marcha de los concursos de oposición de las plazas para lograr así un mayor compromiso de las personas que ganen esas plazas y lograr lo que hasta ahora no se ha podido hacer, mejorar la calidad de la educación básica en nuestro país.