



EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LAS INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES. TRANSITAR DE LO CUANTITATIVO A LO CUALITATIVO

María del Rosario Bringas Benavides
rbringasb@gmail.com

Jorge Pérez Mejía
jorgepermej@hotmail.com

Resumen

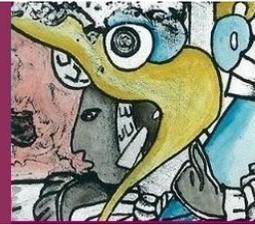
Este trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de las políticas educativas en las escuelas normales, de manera concreta revisamos como se evalúa el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) en las Escuelas Formadoras de Docentes Públicas del estado de Puebla, en el cual se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la escuela normal implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y el de la gestión institucional. Entre las fuentes de información para realizar la presente investigación se encuentran los documentos oficiales emitidos por la Secretaría de Educación Pública, los ProFEN y sus proyectos integrales (diferentes ciclos), los informes técnicos y las evaluaciones externas.

El resultado de este análisis documental nos permitió ver que la evaluación al ProFEN tiene un enfoque meramente técnico-cuantitativo, ya que el impacto del programa se mide en función de la variación de los indicadores para la planeación, durante y después de la aplicación del programa, pero también es de suma importancia una evaluación de corte cualitativo, que no se realiza, con el fin de recoger las percepciones que tienen los beneficiarios sobre los apoyos recibidos, los mecanismos de participación, la intervención: los cambios que ha producido en la institución y las posibilidades de mejorar su instrumentación.

Palabras clave: Escuelas Formadoras de Docentes, ProFEN, Evaluación de impacto, Indicadores, Percepciones



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Planteamiento del problema

Año con año, y por disposición federal, se han formalizado diferentes evaluaciones externas del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) desde distintas ópticas y por diferentes instituciones: en 2002, la evaluación del programa la realizó el Área de Sociología de las Universidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A), quien desarrolló una evaluación sobre el “diseño, coherencia interna y vinculación del PROMIN con la política educativa nacional”, otra sobre la “evaluación de las primeras acciones de instrumentación del PROMIN”, y en 2003 analizó “el impacto del programa en 49 escuelas normales”.

Un año después llevó a cabo la evaluación la Universidad Iberoamericana; y la correspondiente al 2004 la realizó el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones Avanzadas (CINVESTAV).

Una más es resultado de un trabajo interinstitucional de colaboración académica: está generada por un equipo de investigadores y ayudantes de investigación del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana y por profesores investigadores y ayudantes de investigación del Departamento de Sociología de la UAM Azcapotzalco. La evaluación tenía un propósito principal, atender a profundidad la evaluación del Programa en su emisión 2004, pero alargó la mirada para atender desde un punto de vista histórico comparativo el desarrollo de todas las emisiones del PROMIN, e incluso avanzar en la medida de lo posible al reconocimiento de algunos aspectos iniciales de la operación del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) y logró abarcar casi a la totalidad de escuelas involucradas en la operación del PROMIN. Todas ellas tuvieron diferentes niveles de análisis y perspectivas teórico metodológicas, y se concretaron a analizar el respectivo año para el que fueron contratadas.

El impacto del PEFEN en el desempeño de la escuela normal a través del valor de los indicadores no refleja, ni garantiza el nivel de calidad alcanzado en la institución y los programas educativos, ni el sostenimiento de un proceso de desarrollo continuado. Sin



embargo, también se cuestiona qué tanto la evolución de estos índices ha impactado en el mejoramiento concreto de los procesos y resultados educativos en cada uno de los espacios académicos, ya que éstos dependen de una multiplicidad de factores, principalmente cualitativos, que van más allá de los indicadores de los rubros apoyados financieramente por el PEFEN.

La guía PEFEN 2013 señala que “se requiere evaluar los avances logrados, considerando las metas establecidas en la planeación estratégica en el periodo 2006 al 2012, en relación con la capacidad académica, la competitividad académica y la gestión, así como la situación actual de éstas...Por ello, se hace imprescindible realizar un corte de lo que ha significado, para la entidad federativa y para cada escuela normal, el desarrollo del Programa durante el periodo del 2006 al 2012.”

El énfasis cuantitativo de la evaluación hace que se ponga escasa atención a los procesos cualitativos que constituyen el verdadero objetivo de las instituciones educativas, como es la formación de estudiantes. El desconocimiento de las opiniones, criterios, experiencias y propuestas de los actores involucrados en el proceso, respecto al impacto del PEFEN, constituye una importante limitación con miras a una mejora continua en la transformación de las escuelas normales.

Justificación

La educación superior ha experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas; en el caso de las Escuelas Normales se han dado cambios curriculares, que van nutriendo de nuevas dimensiones a estas instituciones como la acreditación de los programas educativos y la certificación de sus procesos administrativos y de gestión, entre otras.

En este marco en 1996 se inicia el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PROTFAEN) con cuatro líneas específicas:

- Transformación curricular.



- Actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales.
- Elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico.
- Mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales.

De la línea de mejoramiento de la gestión institucional se deriva el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), estableciéndose como una iniciativa que desde el 2002 impulsa de manera coordinada la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Educación Pública de cada estado, con la finalidad de contribuir a elevar la calidad en la formación inicial de los docentes, mediante el desarrollo de acciones estratégicas que tengan incidencia en las prácticas académicas y en la gestión de las escuelas normales.

El Programa está dirigido a sistemas de educación normal en las entidades y escuelas normales públicas que los integran, que ofrecen la formación inicial de docentes de educación básica, conforme a los planes, programas de estudio y modalidades de atención autorizados por la Secretaría de Educación Pública.

El Plan Estatal de Fortalecimiento de la Escuela Normal (PEFEN) es una estrategia del PROMIN para favorecer, por una parte, la integración y consolidación de un sistema estatal de educación normal de calidad en cada entidad federativa; y por la otra, coadyuvar en el mejoramiento de los servicios educativos y de la gestión de las instituciones formadoras de docentes.

Con su ejecución se pretende apoyar la transformación y consolidación de las escuelas normales en auténticas instituciones de educación superior y facilitar su integración a este sistema. Así, el PEFEN representa una oportunidad para reducir las brechas de calidad en la formación inicial de los maestros que existen entre los estados, escuelas normales de una misma entidad, y licenciaturas de una misma escuela normal; también para propiciar la rendición de cuentas sobre los resultados educativos que obtienen las escuelas formadoras de docentes y el uso de los recursos públicos destinados al sector y a cada institución.



El PEFEN incorpora un Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal (ProGEN) y Programas de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN), los cuales desarrollan proyectos. El primero proporciona orientaciones de política para el conjunto del sistema estatal de educación normal, y contribuye con la implementación de proyectos integrales a dar respuesta a problemáticas comunes de las escuelas normales. El segundo lo formula cada escuela normal con la finalidad de proteger sus fortalezas institucionales y, mediante un proyecto integral articulado, mejorar el desarrollo de las licenciaturas, la formación profesional y el desempeño de sus maestros, así como la organización y el funcionamiento del centro educativo.

El ProFEN es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la escuela normal implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y el de la gestión institucional.

Se han realizado evaluaciones locales y federales, entre pares y externas enfocadas en el diseño, consistencia y resultados del PROMIN que se centran en la medición del cambio registrado en los indicadores utilizados por el programa (a través de cantidades e índices) siendo esta una evaluación cuantitativa, reflejando los cambios significativos en las tasas de variación de los indicadores (o índices) antes del programa y una vez puesto en marcha. En otras palabras, se comparan las tasas resultantes durante el período de aplicación del programa contra las tasas que se obtendrían por la proyección de las tendencias registradas antes del programa.

En relación al PEFEN, al ProGEN y al ProFEN y sus proyectos, en los periodos en los cuales se realiza su construcción se desarrolla una autoevaluación, que es la fase del proceso de planeación de las entidades y las Escuelas Normales para analizar, reflexionar y verificar tanto el cumplimiento como la congruencia de sus objetivos y metas. Permite el diagnóstico estratégico de cada una de las entidades para identificar el impacto del Programa, los obstáculos así como buscar los escenarios de posibles soluciones.



El PEFEN estatal, el ProGEN y los ProFEN actualizados, así como sus proyectos, constituyen un planteamiento integral y de esa manera son evaluados y dictaminados por pares académicos. Se pone particular atención a la forma en la cual impactan favorablemente en el cierre de brechas de calidad entre escuelas normales y al interior de ellas. Con lo anterior se puede ver la necesidad de llevar a cabo una valoración que aborde la percepción y satisfacción de los beneficiarios del PEFEN sobre las acciones emprendidas en la escuela normal. Resulta pertinente entonces, al no existir estudios enfocados a la opinión de los actores institucionales.

Enfoque teórico

La indagatoria sobre el tema nos lleva a plantear que se requiere de una evaluación de impacto de corte cualitativo del ProFEN enfocada a los efectos que causa la intervención del programa en los actores educativos involucrados (directivos, docentes, estudiantes y personal de apoyo a la docencia) a través de comprender su percepción, sus opiniones como beneficiarios que nos acerquen a comprender la realidad. Este tipo de estudio “busca describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes” (Hernández, Fernández y Baptista 2010:11).

La evaluación de impacto tiene dos dimensiones, la de los resultados concretos y la del propósito o fin último del programa. La primera se centra en la medición del cambio registrado en los indicadores utilizados por el programa (a través de cantidades e índices) y puede abarcar –tentativamente–al conjunto de instituciones afectadas por el mismo. Es una evaluación cuantitativa. Las preguntas iniciales son: ¿los resultados alcanzaron, superaron o quedaron por debajo de las metas establecidas?, ¿se han registrado cambios significativos en los indicadores?, ¿en cuáles?.(Ejea: 2007)

El Grupo Focal es una de las técnicas para recopilar información de los métodos cualitativos de investigación. Un grupo focal puede definirse como una discusión cuidadosamente diseñada para obtener las percepciones sobre una particular área de interés (Krueger: 1991).



La implementación de esta técnica permitirá a través de reuniones con los grupos escogidos: directivos, docentes, alumnos y personal de apoyo a la docencia obtener información de manera ágil, poco costosa y rápida sobre los beneficios del ProFEN.

Se estará en condiciones de evaluar a través de los puntos de vista y experiencias de los actores, cuán efectiva ha sido la ejecución del ProFEN y la información resultante será, entonces, sumamente valiosa para caracterizar en qué contexto se ejecuta y cómo incide en la transformación de la escuela normal.

Los objetivos de la investigación

- ✓ Analizar la manera en la cual se evalúa el impacto del ProFEN en Escuelas Formadoras Públicas del estado de Puebla.
- ✓ Establecer una propuesta para estimar de manera cualitativa la percepción y satisfacción de los beneficiarios de las Escuelas Normales Públicas del estado de Puebla sobre el ProFEN desde tres aspectos fundamentales: capacidad académica, competitividad académica y la gestión y posteriormente vincular los hallazgos con los resultados de los indicadores.

Metodología

La población de estudio son las 11 escuelas normales públicas del estado de Puebla: Benemérito Instituto Normal del Estado “Gral. Juan Crisóstomo Bonilla”; Escuela Normal “Profr. Fidel Meza y Sánchez”; Escuela Normal “Profr. Darío Rodríguez Cruz”; Normal Oficial “Profr. Luis Casarrubias Ibarra”; Escuela Normal Oficial “Lic. Benito Juárez”; Escuela Normal Primaria Oficial “Profr. Jesús Merino Nieto”; Escuela Normal Superior del Estado de Puebla; Escuela Normal Superior Federalizada del Estado de Puebla; Instituto “Jaime Torres Bodet”; Escuela Normal Rural “Carmen Serdán” y Escuela Normal Superior de Tehuacán.

El inicio del estudio tiene como base un trabajo de investigación documental que recupera la Guía para la actualización del PEFEN (diferentes ciclos), las Reglas de Operación del Programa



de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas, las Orientaciones generales que deberán cumplirse en la ministración, ejercicio, y comprobación del gasto asignado a la operación del PEFEN (diferentes ciclos), la revisión de por lo menos un ProFEN y su proyecto integral de cada una de las escuelas formadoras de docentes, algunos informes trimestrales e informes de evaluaciones externas al PEFEN por parte instituciones académicas encargadas de ello: la Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (2002), Universidad Iberoamericana (2003) y el Departamento de Investigación Educativa del CINVESTAV-IPN (2004).

Esta información nos permitió darnos cuenta de la forma y los tiempos en los cuales se realizaba la evaluación del ProFEN.

Resultados y Conclusiones

Al hacer la revisión documental podemos ver que la evaluación del ProFEN las escuelas normales públicas, se enfoca en una autoevaluación, como lo señala la Guía PEFEN (2011-2012) “fase del proceso de planeación que ofrece a las entidades y Escuelas Normales (EN) la oportunidad de analizar, reflexionar y verificar tanto el cumplimiento como la congruencia de sus objetivos y metas”.

La autoevaluación inicia con el recuento que hacen las instituciones de los avances logrados y de los rezagos a partir del análisis comparativo de los dictámenes técnicos (el colorama en el cual se señalan los puntajes obtenidos por cada rubro (valores de 1 a 4) y las recomendaciones) que han emitido los Comités de evaluación (pares académicos) de los proyectos integrales del ProFEN anteriores al que se va a elaborar; los aspectos que evalúan son: Descripción del proceso llevado a cabo para la actualización del PROFEN, Autoevaluación de la escuela normal, Actualización de la planeación en el ámbito de la Escuela Normal, Proyecto Integral y Evaluación global del ProFEN; utilizando formatos en donde revisan la congruencia y la coherencia y el avance logrado respecto de las metas establecidas

Después se elabora el análisis de la capacidad académica por medio de datos estadísticos de la evolución de la planta académica (número de docentes por grado académico, por tiempo de



dedicación, por nombramiento, por actividades, número de docentes que cuentan con la certificación en otra lengua, etc.); así también de la competitividad académica a través de los siguientes indicadores: evolución del número de programas educativos que se ofrecen, evolución de la matrícula, evolución de los promedios de los Exámenes Generales de Conocimientos (EGC), porcentaje de deserción, de aprobación, de egreso, de eficiencia terminal, de titulación, número de cuerpos académicos, programas acreditados, etc.); brechas de calidad, la gestión con información acerca de la organización y funcionamiento de la escuela normal (recursos humanos, financieros, capacitación y actualización del personal de servicio de apoyo a la docencia, infraestructura académica, etc.) y por último la innovación educativa, todo ello en términos de números y porcentajes .

Otro elemento que contribuye a este proceso es el llenado de la Tabla denominada "Avance en el cumplimiento de las metas compromiso que asumió la Escuela Normal en el marco del PEFEN" indicando en número y porcentaje la evolución de los indicadores en diferentes ciclos escolares (GUIA PEFEN 5.0).

La autoevaluación de las escuelas normales tiene como base los valores de los datos que se obtienen del llenado de las tablas del archivo denominado "Evolución de los datos de información básica" y del avance de las metas compromiso de las siguientes dimensiones: capacidad y competitividad académicas y gestión institucional. Finalmente una vez autorizada la ejecución del proyecto integral del ProFEN, se ejercen las acciones programadas, se emplean los recursos asignados con transparencia, se rinden informes trimestrales y se presentan los avances técnicos de las metas, así como el reporte final del ejercicio de los recursos financieros recibidos, todo ello de forma cuantitativa.

En resumen los momentos de evaluación inician con la autoevaluación por parte de la escuela normal, después la evaluación de factibilidad del proyecto integral y posteriormente la evaluación del cumplimiento de las metas compromiso a través de los informes trimestrales. Por lo anteriormente mencionado podemos ver que se trata de conocer, a partir del análisis de los resultados de indicadores, los impactos de la política pública en las escuelas normales públicas



siendo este un enfoque meramente técnico, ya que el impacto del programa se mide en función de la variación de los índices antes, durante y después de la aplicación del programa.

Después de seis años de la puesta en marcha del PROMIN de 2006 al 2012, utilizando la estrategia del PEFEN, se requiere recoger las percepciones que tienen los beneficiarios sobre los apoyos recibidos, los mecanismos de participación, la intervención del programa: los cambios que ha producido en la institución y las posibilidades de mejorar su instrumentación.

Referencias bibliográficas

Aravena, Marcela; Kimelman, Eduardo; Micheli, Beatriz y otros (2006), Investigación Educativa I. Chile.

DGESPE-SEP (2013). Guías para actualizar el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal, México.

Dirección General de Normatividad-Subsecretaría de Educación Básica y Normal Evaluación de Educación Pública (2003). Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). Serie Gestión Institucional 5. México.

Dirección General de Normatividad-Subsecretaría de Educación Básica y Normal Evaluación de Educación Pública (2004). Segunda Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las escuelas Normales Públicas. Serie Gestión Institucional 8. México.

Dirección General de Normatividad-Subsecretaría de Educación Básica y Normal Evaluación de Educación Pública (2005). Tercera Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las escuelas Normales Públicas. México.

Ejea Mendoza, Guillermo (2007). La evaluación del PIFI. Encontrado en: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec025.pdf>

Evaluación de las primeras acciones de instrumentación del PROMIN SEP, Área de Sociología de las Universidades, UAM, Azcapotzalco, diciembre de 2002.



Krueger, R.A. (1991). Focus groups: A practical guide for applied research. Beverly Hills; California: Sage.

Secretaria de Educación Pública- Universidad Veracruzana (2006). Evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) 2005. Convenio 033/06. México.

Secretaria de Educación Pública- Universidad Veracruzana (2007). El Tránsito del PROMIN al PEFEN en el ámbito de la escuela normalista. Convenio 1136/06. México.