



Universidad Nacional Autónoma de México

**Facultad de Filosofía y Letras
Colegio de Pedagogía**

Procesos de formación continua para docentes de
educación básica en servicio en el marco del Sistema
Nacional de Formación Continua y Superación
Profesional, (2008 – 2012)

Tesina

**que para obtener el grado de
Licenciada en Pedagogía**

presenta

Adriana Miguel Marín

Asesora: Lic. Sandra Segovia Gamboa



Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

Octubre de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mis hijos
A mis padres

Índice

Introducción	9
Capítulo 1. La formación y actualización de docentes en servicio en la mejora de la calidad de la educación	13
1.1 Una aproximación al Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros en Servicio (Pronap)	15
1.2 Los programas de estudio como medio para la actualización y capacitación de los maestros en servicio	18
a) Cursos Nacionales de Actualización	19
b) Cursos Estatales de Actualización	22
c) Talleres Generales de Actualización	24
d) Talleres Estatales de Actualización	26
1.3 El establecimiento de las condiciones: acceso y reconocimiento por el desarrollo de programas de estudio	26
a) Las Instancias Estatales de Actualización y los Centros de Maestros.	27
b) Los Exámenes Nacionales de Actualización (ENAM) como mecanismos de Evaluación y Acreditación de los docentes.	29
1.4 Balance y resultados del Pronap: precedente del Nuevo Modelo de Formación Continua	31
Capítulo 2. El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional	39
2.1 La configuración del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional	41
2.2 El Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012 y la Alianza por la Calidad de la Educación como referentes en la definición de prioridades y acciones para la formación de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos.	46

2.3 Las acciones generales y los recursos asignados para el desarrollo de programas de formación de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos para el desarrollo de los procesos de formación	55
Capítulo 3. La implementación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional: análisis y resultados.	67
3. 1 El Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua (SIRAF), instrumento de recopilación de información de cada docente.	70
3.2 Los programas y proyectos impulsados para la formación de los docentes en servicio en el Sistema Nacional.	73
3.2.1 El Curso Básico de Formación Continua y Superación Profesional, una acción generalizada para todos los docentes de todos los niveles y todas las experiencias.	73
3.2.2 La Reforma Integral de la Educación Básica: la formación de docentes en el conocimiento, dominio y aplicación de nuevo currículo, nuevos enfoques y nuevos materiales.	77
3.3. El Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional.	81
3.3.1 La oferta de formación destinada a la mejora de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos. Procesos, participantes y resultados.	84
3.3.2 Los programas de formación continua y superación profesional desarrollados por la DGFCMS como parte de sus acciones regulares.	90
3.3.3 Oferta de formación integrada al Catálogo Nacional	89
3.3.4 Oferta de formación desarrollada	96
3.3.5. Los programas modulares seriados o trayectos formativos	103

Conclusiones 109

Fuentes de consulta 114

Introducción

La formación continua de los docentes en servicio ha estado presente en las acciones planteadas al interior del Sistema Educativo desde los años 40. La Administración Pública Federal (APF) ha contado con diversas dependencias¹ cuya función principal ha sido el desarrollo de programas, materiales y proyectos para atender la formación, actualización, capacitación, superación y desarrollo profesional de los docentes, directivos y personal de asesoría técnico pedagógica en servicio.

Es con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), que la actualización y formación de los maestros son considerados como aspectos directamente relacionados con la mejora de la calidad de la educación, de ahí la importancia de documentar las políticas educativas puestas en marcha para atender estos temas, los destinatarios, los contenidos de la formación, las estrategias de implementación y los resultados obtenidos.

El Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros en Servicios (Pronap), a lo largo de los casi diez años que estuvo vigente (1996-2006), estableció las directrices de diversos procesos de capacitación y actualización para los maestros de educación básica en servicio a nivel estatal y nacional, ejemplo de ello fueron los Programas Nacionales de Actualización, los Cursos Estatales de Actualización, los Exámenes Nacionales de Actualización de los Maestros y los Talleres Generales de Actualización, entre otros.

El presente trabajo pretende hacer una revisión general de las acciones desarrolladas en el marco del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros de Educación Básica en Servicio, durante el periodo 2008-2013, ya que fue en este lapso cuando se pusieron en marcha las acciones derivadas del Programa Nacional de Educación 2006 – 2012 y la promoción de la Alianza por la Calidad de la Educación. Posteriormente, se pretende analizar el desarrollo de los componentes relacionados con la definición y puesta en marcha de los programas de formación continua y superación profesional destinados a maestros, directivos y asesores técnico pedagógicos de educación básica.

¹ Entre ellas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio, la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio.

La decisión de revisar lo acontecido durante el periodo 2008-2013 responde a la relevancia que la política educativa puso y ha puesto en la formación continua de los principales actores que participan en el proceso educativo; además que se incorporan cambios sustantivos en el planteamiento, entre los que destacan: apertura del diseño y desarrollo de programas de formación docente a Instituciones de Educación Superior, el diseño y desarrollo de trayectos formativos; la incorporación de programas de formación de mayor duración a los que tradicionalmente se habían ofertado tales como diplomados y estudios de posgrado, entre otros, así como las repercusiones que estas acciones tuvieron en el Programa Carrera Magisterial.

El objetivo general de este trabajo consiste en analizar las estrategias de implementación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional durante los años 2008 al 2013, así como los aciertos, dificultades y resultados de las acciones que conformaron la oferta de formación dirigida a los docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos de educación básica como estrategia para fortalecer su función.

Para lograrlo, en el documento se realizará una descripción de la política pública en torno a la formación de docentes en servicio impulsada en el sexenio 2006-2012, de la cual se deriva la implementación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional; se analizarán las acciones para la conformación, difusión, desarrollo y evaluación de la oferta de formación dirigida a docentes, directivos y personal de asesoría técnico pedagógica de educación básica. Finalmente, se pretende evidenciar los resultados obtenidos a partir de la implementación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, en relación con los supuestos planteados en las líneas de política educativa impulsados en este periodo.

El contenido de este documento se ha organizado en tres capítulos: en el primero se presenta una revisión de las principales características del Pronap, centrándose en las acciones dirigidas a asegurar las condiciones básicas (espacios, infraestructura, personal responsable, etc.) para el desarrollo de los procesos de formación; así como de los programas de estudio para fortalecer la formación de los docentes en el marco de la reforma educativa de 1993. El desarrollo del Pronap sentó un precedente en la formalización de la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por atender la formación destinada a todos los docentes en servicio. En un ejercicio de revisión permanente, se planteó la necesidad de mejorar la implementación de los

procesos de formación, de tal forma, que se encaminaran hacia una propuesta que interpelara al docente en lo individual, pero también al colectivo docente bajo la premisa de que la escuela es un lugar propicio para la formación.

En el segundo capítulo se refieren las principales líneas de política educativa que rigieron las acciones desarrolladas para fortalecer la formación y superación profesional de los maestros en servicio. Se trata del análisis de los planteamientos incorporados en el Programa Sectorial de Educación 2007 - 2012, así como en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), en la cual se establecen acuerdos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para la mejora de la calidad de los servicios educativos y los procesos de formación continua. Aun cuando desde antes se hablaba de la necesidad de un sistema nacional de formación, el momento resultó propicio para establecer el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional y hacer el planteamiento de acciones novedosas y sin precedente en el sistema educativo.

En el tercer capítulo se analiza el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNFCSP) desde su proyección a partir de los ejercicios de evaluación desarrollados por la propia SEP y áreas responsables, así como la definición e implementación de las acciones que tuvieron lugar. Sin duda, durante este periodo los docentes tuvieron acceso a una enorme variedad de opciones de formación, sin embargo, como veremos, en los procesos de formación el SNFCSP no realizó cambios sustantivos en la forma de acceder a ellos, o en su implementación y evaluación.

En este trabajo, se presenta la sistematización y análisis de la base de información que amablemente fue proporcionada y autorizada para su uso, con fines académicos, por la Dirección General de Formación Continua y Superación Profesional, de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y que se deriva del Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua que abarca los años 2008 – 2013. Se trata de una base de información que cuenta con los datos referentes a un total de 7'530,424 docentes en servicio que participaron durante 2008 a 2013 en los programas de formación impulsados por la Dirección General de Formación Continua.

Finalmente se establecen algunas conclusiones en las que se destacan los resultados obtenidos de la implementación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional en el periodo que abarca su duración, ya que al iniciar la nueva

administración gubernamental (periodo 2012 – 2018), se sentaron las bases para realizar cambios importantes a la política de formación continua: la reforma al artículo tercero constitucional, la publicación y puesta en marcha de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación publicadas en el año 2013, las cuales redireccionaron los procesos de formación destinados a docentes de educación básica.

Capítulo 1. La formación y actualización de docentes en servicio en la mejora de la calidad de la educación

En este capítulo se revisan de manera general dos periodos del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, mejor conocido como Pronap: el primero abarca los años 1995 a 2000 aproximadamente, periodo en el que se establecieron las condiciones generales en las cuales se reconoció a la capacitación y actualización de los maestros en servicio como un elemento prioritario en el Sistema Educativo Nacional y que se expresó en líneas de acción de la política educativa propuestas de la siguiente manera:

- Impulsar acciones que favorecieran una estructura básica para la formación de docentes en servicio.
- Establecer mecanismos de coordinación entre federación y autoridades educativas en cada una de las entidades federativas del país.
- Actualizar programas de estudio y recursos de apoyo.
- Instaurar un mecanismo de evaluación estandarizado para el reconocimiento de las fortalezas de docentes, directivos y personal de apoyo.
- Conformar equipos técnicos y académicos responsables de la puesta en marcha y coordinación de dichos procesos.

Ante este panorama, la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional (UNyDACT), fue la instancia administrativa responsable de llevar a cabo estas acciones, la cual, años más tarde, se convirtió en la Coordinación Nacional de Actualización de Maestros de Educación Básica en Servicio.

El segundo periodo inicia en el año 2001 y surge como resultado de la revisión profunda que se realizó de las primeras acciones puestas en marcha, y cuyo propósito institucional fue impulsar procesos de mejora en la formación docente, la cual había adquirido un espacio relevante al ser reconocida su importancia y trascendencia en la mejora de la calidad de los servicios educativos bajo la responsabilidad del Estado.

En esta fase denominada *Nuevo Modelo de Formación Continua* (SEP-SEB, 2003) se incorporó la noción de la escuela como espacio en el cual los docentes desarrollarían procesos de formación de mayor significado, sobre la premisa de que ellos, los docentes,

conocen los problemas específicos a atender, además de que las escuelas contarían con experiencia y recursos que deberían ser aprovechados.

Por otra parte, se reconoció que el sistema educativo había generado diversos recursos humanos, proyectos y apoyos que deberían estar al servicio de las escuelas; de ahí que se establecieron las primeras líneas de acción tendientes a fortalecer la asesoría académica a las escuelas. El diseño, la planeación e implementación de acciones se pusieron en marcha hasta los años 2005- 2006 a través de la Dirección General a Formación Continua, nuevo nombre y estatus asignado por la APF la antes llamada Coordinación Nacional de Actualización de Maestros en Servicio.

Esta revisión de los antecedentes inmediatos del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, nos permite, por un lado: identificar las acciones que se implementaron como parte de los procesos de formación de los docentes de educación básica en servicio y, por otro reconocer los avances alcanzados y los retos que surgieron al ser puestos en marcha.

1.1 Una aproximación al Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros en Servicio (Pronap)

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992, se plantearon dos problemas fundamentales para el Sistema Educativo Nacional (DOF, 19/05/1992) “No obstante, los avances, el reto de la cobertura educativa subsiste. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas.

La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país”

El ANMEB señaló como causas de los problemas de calidad y cobertura educativa, el hecho que “el sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal”

A fin de atender los problemas identificados, el ANMEB estableció tres grandes líneas de política educativa, de las cuales se derivan los principales cambios puestos en marcha desde los primeros años de la década de los 90:

- Reorganización del sistema educativo. Una de las principales acciones en este rubro, fue la transferencia de los servicios y recursos de educación básica a los

gobiernos estatales, mientras que la Secretaría de Educación Pública conservaría su función normativa, conforme a lo establecido en la Ley General de Educación.

- Reformulación de los contenidos y los materiales educativos. Para la atención de esta línea de acción se planteó el diseño de una nueva propuesta curricular para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, así como el diseño de nuevos materiales educativos para maestros y alumnos.
- Revaloración de la función magisterial. En este ámbito se promovieron diversas acciones orientadas al establecimiento de un sistema de estímulos económicos ligado a la actualización de los maestros denominado Carrera Magisterial

El nuevo esquema de administración federalizado, el establecimiento de las condiciones necesarias para el diseño y elaboración de los nuevos planes y programas de estudio y la atención a la política de revaloración social del maestro, implicaron para la Secretaría de Educación Pública (SEP) una transformación estructural, que entre otras cosas se vio reflejada en la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEB) en marzo de 2004 (DOF: 26/03/1994). Dicha Subsecretaría tuvo bajo su cargo la regulación de los servicios de educación básica y de las escuelas normales. Para el cumplimiento de sus funciones, la SEB se organizó en cuatro direcciones generales: a) Normatividad, b) Materiales y Métodos Educativos, c) Investigación Educativa y, d) Educación Indígena.

Las actividades de formación y actualización no fueron consideradas como parte de la estructura formal de la SEB por lo que fue necesario crear la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional (UNyDACT)². Entre las atribuciones que le fueron asignadas a esta Unidad se encontraban las siguientes:

² Es en el Acuerdo 196, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1994 cuando se da reconocimiento administrativo a la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros en Servicio. El periodo de análisis que se presenta en este documento hará referencia la dependencia responsable del desarrollo de programas de formación para docentes: ACUERDO número 299 por el que se reforma el diverso número 275 para adscribir orgánicamente la Universidad Pedagógica Nacional al Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica y la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe al Subsecretario de Educación Básica y Normal.12 de junio de 2001. Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio. ACUERDO número 351 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan, 4 de febrero de 2005. Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. DOF, MANUAL de Organización General de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, 17/06/2014

- Proponer políticas y planes generales para la superación profesional, la actualización y la capacitación de maestros;
- Diseñar materiales de estudio, guías de trabajo y demás auxiliares didácticos para los programas de actualización;
- Proponer criterios, procedimientos e instrumentos para la evaluación y acreditación de los estudios derivados de los programas de actualización.

El propósito fundamental de la UNyDACT era ofrecer al personal docente, directivo y de apoyo técnico-pedagógico de educación básica programas de actualización que les permitieran mejorar de manera continua y permanente su nivel profesional para contribuir a mejorar la calidad de la educación.

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, mejor conocido como Pronap, planteó que “de acuerdo con el enfoque federalista que lo anima, considera la actualización de maestros como un servicio educativo regular, que se ha establecido ya como parte de las responsabilidades de los sistemas educativos estatales con la calidad educativa” (SEP-SEBYN, 2000, p.6), con base en los siguientes campos de acción:

- a) Nivelación. Se refiere a la formación que tiene como objetivo fundamental que los maestros que cursaron sus estudios profesionales antes de la entrada en vigor del plan 1984 puedan obtener su licenciatura en educación básica.
- b) Actualización. Hace referencia a la formación de los profesores para enfrentar mejor los cambios curriculares y ponerse al día respecto a los avances de las ciencias de la educación.
- c) Capacitación. Entendida como la formación destinada a maestros que no cursaron estudios formales para la docencia y que desarrollan esta actividad, sobre todo, en regiones apartadas y difíciles.
- d) Superación profesional. Es la formación destinada a quienes desean especializarse en campos diversos relativos al quehacer educativo y alcanzar mayores niveles profesionales.

El planteamiento general de estos campos de acción, en un primer momento, pretendió establecer mecanismos que permitieran el acceso a programas de formación (cursos y

talleres) a todos los docentes del país en servicio, con la finalidad de mejorar los procesos de enseñanza. Para lograrlo, se establecieron como proyectos y acciones fundamentales:

- El diseño y desarrollo de programas de estudio, recursos didácticos y materiales de apoyo para los docentes de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).
- El establecimiento de una estructura para la atención a los docentes y el desarrollo de procesos de formación: Instancias Estatales de Formación y Centros de Maestros.
- El desarrollo de un mecanismo de acreditación y evaluación de los conocimientos de los docentes: Exámenes Nacionales de Actualización

Cada una de estas acciones permitió que en las entidades federativas se contara con una estructura básica de personal, espacios, recursos y materiales para atender la actualización, capacitación y superación profesional de sus docentes en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

1.2 Los programas de estudio como medio para la actualización y capacitación de los maestros en servicio

Respecto de los programas de estudio, se establecieron criterios que debían tomarse en cuenta para su diseño e implementación, destacando entre ellos los siguientes:

- Atender las necesidades fundamentales de actualización de los profesores y del personal directivo en servicio y aportar elementos que permitieran a los maestros, acercarse a las nuevas realidades educativas.
- Ser autosuficientes, es decir, cada programa debía incluir todos los elementos indispensables para su desarrollo, los cuales fueron denominados *paquetes didácticos*, conformados por una guía de estudio y un material de lecturas. Estos materiales eran de carácter gratuito para los maestros que se inscribían en cursos y talleres. Los paquetes didácticos tenían las siguientes características:

- Materiales impresos para dar atención a los contenidos de los nuevos planes y programas de estudio, así como a los Libros del Maestro de acuerdo con el nivel educativo.
- Antologías elaboradas a partir de la selección de capítulos de libros que tenían el propósito de brindar apoyos teóricos y metodológicos, para un conocimiento más profundo de los contenidos de los programas según el nivel educativo y el grado escolar.
- Materiales grabados en audio y video accesibles a todos los maestros, tanto de manera directa, como transmitidos por radio y televisión.
- Guías de estudio, elaboradas para el desarrollo sistemático y ordenado de nuevos aprendizajes

Una característica fundamental en el diseño de los programas de estudio fue la flexibilidad, a fin de que se adaptaran a las distintas formas de organización para su estudio: individual; en grupos autónomos organizados por los propios maestros; semiescolarizados; asimismo, contaban con el apoyo de asesores o facilitadores y se llevaban a cabo en un plantel o centro de maestros. Esta flexibilidad implicaba que se atendiera a la diversidad de necesidades de formación, según los tiempos disponibles de los maestros, sus condiciones, contextos, recursos, entre otros.

A partir de las características antes descritas, se diseñaron y pusieron a disposición de los maestros diferentes tipos de programas de estudio, los cuales se describen a continuación.

a) Cursos Nacionales de Actualización

Un eje fundamental en el desarrollo de los procesos de capacitación fueron los Cursos Nacionales de Actualización (CNA), dirigidos al personal docente, directivo y de apoyo técnico-pedagógico de los tres niveles que conforman la educación básica, que fueron elaborados por especialistas en la didáctica y el contenido específico planteado para cada Curso Nacional. Para su diseño, se tomó como fundamento lo establecido en los Planes y programas de estudio derivados de la Reforma Educativa de 1993; los materiales de apoyo al trabajo docente que la SEP distribuyó a nivel nacional, así como los materiales audiovisuales relativos a los contenidos del curso ya existentes.

El diseño, impresión y reproducción de los materiales que se utilizarían para los cursos fue responsabilidad de la SEP; en tanto que, en las entidades federativas, las autoridades educativas fueron las responsables de desarrollar los procesos de capacitación a través de las Instancias Estatales de Actualización (IEA) y los Centros de Maestros (CM).

Cada uno de los cursos estaba conformado por un paquete didáctico, el cual incluía: una Guía de estudios y un volumen de lecturas. Su duración oscilaba entre las 120 y 200 horas de estudio.

La UNyDACT y las Instancias Estatales de Actualización (IEA), en sus respectivos niveles de competencia, realizaron una amplia difusión de la oferta de cursos nacionales de actualización a fin de que todos los maestros del país conocieran la convocatoria oportunamente y decidieran inscribirse en las opciones que, por su función, nivel o especialidad estuvieran disponibles.

La oferta de los Cursos Nacionales de Actualización estuvo disponible desde 1995 hasta el 2007. Sin duda, esta acción fue una de las de mayor aceptación entre los docentes, al considerar las siguientes cualidades:

- Los contenidos abordados en los CNA eran vigentes, ya que estaban directamente relacionados con los enfoques, contenidos y materiales de apoyo para docentes y alumnos derivados de la Reforma Educativa de 1993.
- Como parte de su estructura, los CNA incorporaron diversas actividades que podían ser desarrolladas de manera individual, aunque se hacía énfasis en el trabajo en equipo para la revisión, discusión y análisis de los contenidos.
- Se incorporaron materiales de lectura que, en su momento, resultaron novedosos, ya que permitían a los maestros continuar estudiando de manera autónoma.
- Una de las características que generó interés entre los docentes, fue contar con el apoyo de un asesor adscrito al Centro de Maestros que promovía el desarrollo de sesiones individuales y colectivas para el estudio de cada Curso nacional. Sin embargo, aun cuando todas las entidades contaron con CM, no siempre fueron suficientes ni accesibles para atender a todos los docentes, directores y asesores técnico pedagógicos ya sea por el número o ubicación ya que aun cuando muchos de ellos se establecieron en cabeceras municipales resultaban lejanos para algunas localidades.

Otra de las razones por las que los CNA adquirieron mayor relevancia entre los docentes, fue por el puntaje que obtenían para el Programa de Carrera Magisterial; lo que posteriormente dio origen a los Exámenes Nacionales de Actualización de Maestros (ENAMS). De acuerdo con información disponible en el Catálogo Nacional 2005-2006, la oferta de Cursos Nacionales de Actualización durante ese lapso fue la siguiente:

Cuadro 1. Cursos Nacionales de Actualización 1995 – 2001.

Título del curso	Nivel educativo	Año de edición
La enseñanza de las matemáticas en la escuela primaria. Primera parte	Primaria	1995
La enseñanza de las matemáticas en la escuela primaria. Segunda Parte	Primaria	1995
La enseñanza del español en la escuela secundaria	Secundaria	1995
La enseñanza de la geografía en la escuela secundaria	Secundaria	1995
La enseñanza de las matemáticas en la escuela secundaria	Secundaria	1995
La enseñanza de las lenguas extranjeras en la escuela secundaria	Secundaria	1995
La enseñanza de la biología en la escuela secundaria	Secundaria	1996
La enseñanza de la química en la escuela secundaria	Secundaria	1996
La enseñanza de la física en la escuela secundaria	Secundaria	1997
La educación ambiental en la escuela secundaria	Secundaria	1999
La adquisición de la lectura y la escritura en la escuela primaria	Primaria	2000
Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Primaria	Primaria	2000
Curso Nacional de Integración Educativa	Preescolar, primaria y secundaria	2000
Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Secundaria	Secundaria	2000
La enseñanza de las ciencias naturales en la escuela primaria	Primaria	2001

Fuente: SEP, Catálogo Nacional 2005 - 2006. México, SEP, 2006.

Como se puede observar, los CNA se centraron en el desarrollo de contenidos destinados a la educación secundaria (nueve), mientras que para la educación primaria se desarrollaron cinco. El curso de integración educativa se consideró para el conjunto de la educación básica; en tanto que para el nivel preescolar no se desarrolló ningún curso³.

³ El Programa de Educación Preescolar fue publicado en el año 2004 (PEP 2004), cuando ya no estaba vigente el diseño de nuevos Cursos Nacionales de Actualización. A partir de la publicación del PEP, el equipo responsable del diseño curricular, también diseñó y puso en marcha cinco cursos de Formación y

Fue entre 1995 y 1996 el periodo en que se generó el mayor número de cursos, siendo disminuida su producción a partir del año 1997.

b) Cursos Estatales de Actualización

Con el fin de complementar y enriquecer los propósitos y contenidos establecidos en los Cursos Nacionales se establecieron los Cursos Estatales de Actualización (CEA) con la intención de atender con mayor precisión las necesidades y características de los docentes, directivos y personal de apoyo técnico de la educación básica, a nivel estatal y regional. Los CEA tenían una duración de 30 o 40 horas. Para cumplir con los requisitos de Carrera Magisterial, debían desarrollarse en contraturno u horario sabatino en los Centros de Maestros. Al igual que los CNA, los cursos estatales debían presentar para su impartición tres documentos: 1) Descripción general, 2) Guía para el instructor, y 3) Guía del participante, la cual podía incluir la antología de lecturas para su estudio.

Inicialmente, los contenidos de los CEA eran convenidos entre la autoridad educativa estatal y la UNyDACT; sin embargo, al paso de los años el proceso de diseño, evaluación e implementación de los CEA se hizo cada vez más complejo debido a los procedimientos involucrados en su diseño y por la magnitud que adquirieron, la cual se describe a continuación.

Cada entidad federativa abría anualmente una convocatoria para el diseño de los Cursos Estatales de Actualización, con base en los criterios y lineamientos definidos por la UNyDACT; de este modo, cada año se recibían, para su evaluación, un creciente y diverso número de cursos diseñados por los equipos técnicos de los niveles y departamentos de educación básica, así como de los Centros de Maestros y de equipos de Asesores técnicos o de Programas nacionales o estatales.

Actualización Profesional. El primer curso atendió al estudio del planteamiento curricular y los cuatro restantes se dedicaron al análisis de los campos formativos: Desarrollo personal y social, Lenguaje y comunicación, Pensamiento matemático, Exploración y conocimiento del mundo, Expresión y apreciación artísticas y Desarrollo físico y salud.

Durante los primeros años se recibieron cursos más relacionados con inquietudes personales como temas de superación personal o manualidades, situación que llevo a las autoridades competentes del ámbito federal a establecer lineamientos para el diseño de los cursos, a fin de atender aspectos del dominio de los contenidos, las didácticas específicas o la atención a las problemáticas identificadas en los alumnos.

Año con año la UNyDACT recibía cientos de cursos provenientes de las entidades, en tanto que en las IEA se generó una dinámica en la que se priorizaba el proceso de diseño de CEA, tarea que consideraban como un indicador de calidad: número de cursos que presentaban a la UNyDACT para ser evaluados y aprobados.

Para la UNyDACT, esta situación representó, como se ha dicho con anterioridad, un proceso complejo, ya que implicaba contar con un amplio equipo de especialistas en los diferentes temas o contenidos disciplinares que, por un lado, revisaran e indicaran si los cursos presentados por las IEA eran relevantes y pertinentes, y por otro, hicieran sugerencias para mejorar su diseño y contenido. Este proceso se complejizó aún más cuando se les otorgó puntaje a los CEA para el Programa de Carrera Magisterial; lo cual provocó en buena medida que los recursos humanos, materiales y de tiempo se destinara al diseño de los cursos, ya que en ese momento era fundamental contar con una oferta de cursos estatales aprobados que permitieran a los docentes obtener puntaje en el Programa de Carrera Magisterial.

La situación antes descrita, provocó que las IEA y los Centros de Maestros, generaran opciones de formación que rebasaron su propia capacidad de atención a la demanda porque no siempre contaron con los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para el desarrollo de cursos de calidad. De esta manera, la demanda creciente de cursos, la atención a los distintos grupos, y la diversidad de los temas sugeridos en los CEA, aunados a que las autoridades educativas invitaban a asesores técnicos, docentes frente a grupo y a asesores de centros de maestros a impartirlos sin una preparación formal previa y, armados únicamente con la descripción del curso y sus respectivas guías de estudio derivaron, entre otros, en quejas permanentes de los cientos de maestros que asistían a los cursos argumentando que los facilitadores no siempre contaban con las competencias y conocimientos necesarios para abordar de manera adecuada los contenidos. Por otra parte, tanto en el ámbito federal como en el estatal, el ciclo escolar consideraba fundamentalmente dos actividades: el diseño de cursos –para lo cual se

destinaban prácticamente seis meses y los seis restantes, la actividad principal se orientaba a la impartición de los mismos.

En los años 2003-2004, los cursos que llegaban a la UNyDACT para ser evaluados se contaban por miles. El planteamiento para su organización implicaba que cada entidad federativa diseñara e impartiera sus propios cursos, y dado que las condiciones en cada entidad no eran las mismas en el cumplimiento de estas acciones, se generó una disparidad entre la cantidad de cursos que producían los equipos técnicos y, por ende, las opciones de actualización que podían cursar los docentes.

Para el ciclo escolar 2005-2006, se contaba con un total de 800 cursos provenientes de las diferentes entidades federativas. Como resultado de la revisión de procesos implementados en el Pronap respecto a los CEA, se consideró que todos los cursos habían cubierto criterios de diseño y, al ser evaluados positivamente por grupos de especialistas, se decidió que podían ser utilizados en cualquiera de las entidades federativas. Esta decisión impactó en la operación de los CEA, por lo que fue necesario promover negociaciones con la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE⁴, lo que permitió generar una oferta disponible para todo el país y así atender las temáticas que desde las entidades federativas no habían sido cabalmente cubiertas, además de mantener el puntaje de hasta 5 puntos en el Programa Carrera Magisterial.

c) Talleres Generales de Actualización (TGA)

Los TGA surgen a partir de 1995 como una estrategia para dar a conocer a los docentes, directivos y apoyo técnico-pedagógico los contenidos y materiales derivados de la reforma educativa, de ahí que en sus primeros años de desarrollo se dirigieron a los docentes por grado escolar y nivel educativo. El propósito de los Talleres Generales de Actualización

⁴ La Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial surgió "...en respuesta a la propuesta de contar con un sistema de estímulos para los profesores de educación básica, formulada en los resolutivos del Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE de Tepic, Nayarit, en 1990. Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubren con los requisitos y se evalúan conforme a lo indicado en los lineamientos normativos. La Comisión Nacional Mixta SEP – SNTE de Carrera Magisterial es el máximo órgano de gobierno y el único facultado para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos, así como para supervisar y evaluar el desarrollo del Programa Nacional de Carrera Magisterial. La Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial se integró por representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

(TGA) fue promover el conocimiento profundo de los recursos educativos; favorecer la planeación de clases; generar la creación de estrategias del trabajo docente y, estimular la reflexión y el análisis de problemas educativos relevantes en el contexto de trabajo de los maestros.

Los TGA eran difundidos a través del calendario escolar oficial, emitido por la SEP y daban apertura al ciclo escolar; se consideraba una actividad obligatoria para todas las escuelas del país. En sus primeras emisiones y hasta el año 2002, los TGA fueron diseñados por equipos de especialistas, muchos de ellos habían participado en el diseño curricular y de los materiales de apoyo de la Reforma Educativa. Las guías elaboradas, sugerían actividades para ser desarrolladas en equipo e invitaban a la solución de problemáticas específicas a partir del conocimiento y dominio de los contenidos educativos y los materiales de apoyo para docentes y alumnos. A partir del año 2003, los equipos técnicos de las entidades federativas empezaron a participar en el diseño de los cursos considerando las problemáticas identificadas por los propios equipos, o bien, algunas temáticas que resultaban relevantes para las autoridades educativas.

Un aspecto que por su importancia en la vida escolar se consideró necesario promover en los TGA, fue el que en las escuelas se desarrollara trabajo en equipo coordinado por el director, así como la idea que la escuela es un espacio propicio para la actualización y formación de los docentes. Es por ello que de 2004 a 2006, se empezó a trabajar con orientaciones concretas para que en las escuelas se reflexionara sobre los problemas de aprendizaje de los alumnos, las necesidades de formación de la planta docente y estableciendo acuerdos sobre cómo solucionarlos mediante el desarrollo de programas de estudio adecuados a sus necesidades específicas⁵.

De acuerdo con la información disponible en el Catálogo Nacional 2006, en el año 2005 se contaba con un acervo de 230 Talleres Generales de Actualización, los cuales fueron desarrollados en el tenor antes referido hasta el año 2011.

⁵ Por ejemplo, el TGA *La escuela como centro de formación y actualización continua* elaborado por el equipo técnico de Baja California; *El colectivo docente de educación básica y su Trayecto Formativo*, elaborado por el equipo técnico de Tlaxcala y *Un trayecto formativo centrado en el desarrollo de competencias para enseñar* del equipo técnico de Jalisco. Asimismo, de manera general, la tercera sesión del taller tenía como propósito que los colectivos docentes reconocieran la pertinencia de actualizarse en la escuela y establecieran una ruta de actualización para desarrollarse durante el ciclo escolar.

d) Talleres Estatales de Actualización

Los Talleres Estatales de Actualización (TEA) tenían como propósito que, a nivel de escuela o zona escolar, los docentes contaran con espacios para el aprendizaje autónomo, cuyos contenidos eran determinados a partir de la identificación de necesidades de formación o por el interés manifestado por los docentes o directivos de las escuelas sobre un tema o contenido específico. Se trató de una estrategia para fomentar el trabajo colectivo de los maestros mediante el cual se pretendía impulsar la realización de diversos tipos de talleres cuyo fin era fortalecer la formación de conocimientos, valores y actitudes para que los maestros mejoraran su desempeño, así como concentrarse en los métodos y prácticas que facilitarían el aprender por sí mismos.

Las autoridades educativas eran responsables del diseño y programación de los TEA, a partir de la identificación problemáticas escolares y la detección de necesidades particulares de las regiones y de las entidades. Para ello se desarrollaron diversas guías cuyos contenidos debían abordarse en 12 horas, siendo los Centros de Maestros los espacios utilizados para su desarrollo, por lo que fue necesario dotarlos de ejemplares de las Bibliotecas de Actualización del Maestro y la Biblioteca del Normalista para fortalecer el proceso de formación docente a través de los TEA.

Además de estos programas de estudio, se realizaron otras ofertas de formación tales como: Talleres Breves de Actualización y los Talleres en Línea. La intención era atender a un mayor número de docentes, ya fuera en las escuelas o en los centros de maestros en periodos cortos y para atender problemas muy específicos relacionados con los contenidos o con el trabajo con los alumnos.

1.3 El establecimiento de las condiciones: acceso y reconocimiento por el desarrollo de programas de estudio

Una de las primeras tareas del Pronap consistió en determinar los contenidos y materiales de apoyo para acercar a los maestros a los nuevos planteamientos de la reforma educativa de 1993. El creciente interés de los maestros por participar en los programas de

estudio, además de acceder a los estímulos de Carrera Magisterial, demandaron el establecimiento de condiciones que permitieran que la SEP cumpliera con el propósito de atender la actualización, capacitación y formación de los maestros. En este sentido, en todas las entidades federativas se estableció la infraestructura y las estructuras administrativas y académicas responsables de poner en marcha las líneas de acción determinadas desde la federación.

De esta manera, en cada una de las entidades se incorporó una Instancia Estatal de Actualización con personal y recursos para su operación, así como los Centros de Maestros. Por otra parte, se desarrolló un amplio proceso de evaluación voluntario de aquellos docentes que participaron y concluyeron alguno de los Cursos Nacionales de Actualización.

a) Las Instancias Estatales de Actualización y los Centros de Maestros.

En los primeros años de la UNyDACT, la interlocución para desarrollar los procesos de capacitación era de manera directa con las autoridades de educación básica, sin embargo una vez que el volumen de las actividades fue aumentando, a la par del incremento en el número de maestros participantes en los diferentes cursos, en las entidades federativas se incorporaron, como parte de su estructura administrativa, las Instancias Estatales de Actualización (IEA) y los Centros de Maestros (CM) los cuales fueron responsables del desarrollo de los procesos de actualización de los maestros.

La estructura básica de las IEA estaba conformada por un Coordinador académico y un equipo de apoyo que contaba con asesores y un bibliotecario, casi todos ellos maestros o asesores técnicos comisionados. Se buscaba que el coordinador contara con amplia experiencia en la actualización de maestros, conocimiento y comprensión de los enfoques del Pronap, y con posibilidades de crear y conducir una IEA de manera eficiente, ya que la intención era que éstas se encargaran de normar, coordinar y organizar las actividades de capacitación y actualización dirigidas a los maestros en servicio, las cuales se desarrollarían a través de los Centros de Maestros. Por su parte, los asesores tendrían las funciones de organizar, desarrollar y evaluar las acciones de capacitación, por lo que requerían contar con capacidades académicas que incluían el conocimiento y dominio de

materias y asignaturas, y la experiencia de trabajo en los tres niveles de la educación básica.

Si bien resultaba claro que las IEA eran las responsables del desarrollo de los procesos impulsados por la federación para la actualización y capacitación de los docentes en servicio, en cada entidad federativa surgieron otros espacios dentro de la estructura educativa que realizaban la misma función (Dirección General, Departamento, entre otros), ello repercutió en el nivel de intervención de las IEA sobre la definición de procesos específicos que atendieran con mayor pertinencia las características o necesidades particulares de los maestros que debían atender.

En el documento *Convenio para la extensión del programa nacional para la actualización permanente de maestros de educación básica en servicio (PRONAP, 1997)* “Se instalará, además, un número mínimo de 500 centros de maestros, que dispondrán de espacios de trabajo, biblioteca, recursos audiovisuales y de informática y asesoría. Las instituciones de formación de maestros que ya existen apoyarán los cursos y asesorías y, mediante convenio, las instituciones universitarias técnicas superiores también participarán al utilizar con toda flexibilidad diversas formas de estudio: el trabajo individual o en grupos de estudio y la participación en actividades semiescolarizadas o escolarizadas”.

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

Se consideraba que los Centros de Maestros debían ofrecer los siguientes servicios:

- Espacios para el estudio individual y de grupo.
- Una biblioteca básica y una sala de lectura.
- Instalaciones para la recepción, grabación y reproducción de audio y video.
- Acervo de cintas de audio y video.
- El equipo de asesores para el desarrollo de los programas de estudio, cuyo perfil profesional estaría definido por una normatividad común. (SEP, UNYDACT y SEByN, 1996, P. 45).

Cabe destacar en este proceso, la conformación de la Biblioteca de Actualización del Maestro (BAM). Se trató de la selección y edición de materiales de apoyo a la formación y la capacitación, la cual incluyó libros de excelente calidad, en su momento de reciente publicación, lo que abrió un abanico de posibilidades a los temas de estudio: ciencias, proceso de mejora, investigaciones, literatura, gestión y función directiva, procesos de desarrollo de niños y adolescentes, didáctica, historia, entre otros. Además, se incluyeron los libros correspondientes a las colecciones de la Biblioteca del Rincón de Lecturas dirigidos a los alumnos de los diferentes grados y niveles de la educación básica.

Aun cuando estas condiciones no necesariamente fueron cumplidas en todos los CM y tampoco resultaban suficientes para atender a la población para los que estaban destinados, en un primer periodo de impulso, los CM contaron con recursos e infraestructura nunca antes disponibles para los docentes para apoyar su proceso de actualización.

De acuerdo con el informe de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en el año 2006, se reportó que a nivel nacional *“existían 574 espacios de formación docente, de los cuales el 93% (534) eran Centros de Maestros y 7% (40) consistían en espacios con funciones limitadas, que se denominaron como Espacios de Formación Continua”* (OEI, 2007: p. 8). Los servicios que prestaban los CM incluían: la consulta de libros y documentos en sala, préstamo y uso de videos en aulas equipadas para tal fin, copia de cintas de video para uso en la escuela, aulas para grupos de estudio y realización de cursos, talleres y otras modalidades formativas, así como préstamo de equipo de cómputo con acceso a Internet, entre otros.

b) Los Exámenes Nacionales de Actualización (ENAM) como mecanismos de Evaluación y Acreditación de los docentes

Como parte de las acciones de capacitación y actualización a maestros, se consideró la necesidad de que aquellos docentes que participaran en algún programa de estudios tuvieran un reconocimiento o certificación del logro de los propósitos centrales, la cual estaría sujeta a instrumentos estandarizados y objetivos. La certificación tuvo efectos sobre la carrera magisterial y otros mecanismos de promoción profesional.

Inicialmente, la participación de los maestros en los diferentes programas de estudio se planteó como voluntaria. A mediados de 1996 la Comisión Nacional SEP – SNTE autoriza que el desarrollo de un Curso Nacional de Actualización, una vez garantizada la asignación de puntaje en carrera magisterial, despertó un mayor interés en los maestros.

Una vez que los cursos fueron puestos en marcha, se hizo necesario preparar la evaluación de éstos a través de los Exámenes de Acreditación, por lo que se aplicarían a nivel nacional con la intención de ser estandarizados. Lo que *“permitiría identificar el nivel de logro alcanzado por el profesor participante, con relación a los objetivos y competencias establecidas para cada curso nacional”* (SEBYN: 1996, p. 45)

Los primeros Exámenes de Acreditación fueron elaborados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL), mientras que la coordinación general del proceso estuvo a cargo de la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Operación Profesional de Maestros en Servicio de la SEP.

A partir de 1999, los exámenes elaborados como instrumentos de evaluación de los CNA, se calificaron conforme a criterio; es decir, “la calificación no se determina de acuerdo con el desempeño de la población sustentante en cada examen, sino que se mide cuánto han logrado dominar los contenidos de cada curso” (Castillo y García: 2002, p.58).

Los Exámenes Nacionales, brindaron oportunidades de formación y reconocimiento a los maestros que obtuvieron los resultados más destacados; en primer lugar, al desarrollar el Curso Nacional y obtener resultado aprobatorio los maestros podían acceder a 15 puntos en el Programa Carrera Magisterial (el máximo puntaje que un docente podía obtener), por otra parte, se desarrollaron programas especiales como “Maestros que hacen escuela” el cual brindaba un reconocimiento público a los docentes, así como la posibilidad de participar en algunos eventos académicos tales como el Congreso de Investigación Educativa organizado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C., o en el Congreso Nacional de la Sociedad Matemática Mexicana, entre otros.

1.4 Balance y resultados del Pronap: los precedentes del Nuevo Modelo de Formación Continua

Como se mencionó anteriormente, durante los primeros años del Pronap se establecieron algunas condiciones para que los docentes de educación básica accedieran a programas de estudio y servicios. A nivel nacional la importancia del desarrollo de estas actividades fue creciendo de tal forma que se requería de una estructura oficial que contara con atribuciones que no sólo impulsara acciones, sino que también regulara las diversas actividades en torno a la formación que en las entidades federativas se desarrollaban, es así que en el año 1999, la UNyDACT se transformó en la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGAyCMS) (DOF:23/06/1999), con la encomienda de desarrollar las actividades normativas y de fomento necesarias para sostener un proyecto nacional de actualización docente.

La CGAyCMS centró sus funciones en favorecer el desarrollo de los servicios de actualización en las entidades federativas del país, la interlocución con los responsables en las entidades federativas y con los coordinadores de CM, de sus bibliotecarios y asesores, así como el impulso a la participación de los docentes, directivos y Asesores Técnico Pedagógico (ATP) en los diferentes programas de estudio; sin embargo, aun cuando se consideraban avances importantes, también fue necesario realizar un análisis que tuviera como centro al docente y los procesos de formación. Como resultado de este análisis, se determinó que existían secuelas de la forma de implantación del Pronap que obstaculizaban su plena incorporación a los proyectos estatales de renovación y mejora de los servicios educativos.

Entre los problemas centrales del Pronap se encontraron los siguientes (SEP-SEBYN, 2003:46-48):

- Se asentó en las estructuras educativas de los estados como un programa federal externo a la estructura de educación básica, distinto a las tareas de actualización planteadas por el propio estado y con una percepción de que su quehacer tenía sentido más en función de la Carrera Magisterial, que del proyecto educativo de la entidad y del país.

- A pesar de ser el rector a nivel nacional en materia de actualización de docentes, cada entidad federativa promovía acciones de actualización al margen de la normatividad, tanto en el diseño, como la estructura de educación básica y las instituciones formadoras de docentes. Esto condujo a una gran dispersión de esfuerzos, a la subutilización de recursos valiosos como los Centros de Maestros y a la emisión de mensajes contradictorios a los maestros destinatarios y, lo más grave, a una influencia limitada en la mejora de la práctica educativa.
- Al operar en forma paralela a la estructura regular de educación básica, se generó una indefinición en cuanto a quién correspondían las decisiones y las acciones para garantizar la operación del Pronap en los estados, y a pesar de lo pactado en los Convenios de extensión, no se aprovechan los recursos de que se disponían y, a la inversa, ya que tampoco las acciones de mejora a la educación básica se beneficiaban de los recursos del Pronap.
- Al entenderse el Pronap y, en general la actualización, como una tarea externa al quehacer cotidiano de las escuelas centrado en generar una oferta de cursos o talleres; los Centros de Maestros aparecieron como estructuras con cierta autonomía y funciones administrativas semejantes a las instituciones formadoras de docentes y no como un apoyo orgánico a la tarea de los equipos técnicos de educación básica, a los supervisores y directores y al trabajo cotidiano de los colectivos docentes.
- El personal a cargo de la actualización en la estructura educativa y en el Pronap tenían un estatus indefinido, pues aparecía sólo como personal de apoyo técnico pedagógico, además de carecer, en muchos casos, de preparación específica para llevar a cabo la formación de los docentes en servicio.

Una situación que afectó durante todo el desarrollo del Pronap, fue la relación directa que se fue gestando entre el desarrollo de procesos de formación, que trataban de atender las necesidades de formación mediante propuestas flexibles, y el desarrollo condicionado y casi obligado para la obtención de puntaje en el Programa de Carrera Magisterial, lo cual tuvo repercusiones, tanto en el salario, como en el programa escalafonario y la trayectoria administrativa de los docentes y directivos.

Ante este panorama, el Pronap se planteó dos retos fundamentales para avanzar en el fortalecimiento de los servicios estatales de actualización y capacitación de docentes:

1. La vinculación con los propósitos y las necesidades de la educación básica de manera conceptual y práctica.
2. La articulación de la oferta de actualización en torno de una concepción básica común y sobre una normatividad general en la materia, construida de manera federalista y participativa, que asegurara el carácter nacional de la formación docente, al tiempo que respondiera puntualmente a las necesidades de desarrollo de los sistemas educativos estatales.

Como estrategia para atender estos retos (SEP-SEBYN, 2003:46-48), se planteó que el modelo formativo debía responder a la concepción de *profesionalización docente*, donde el aprendizaje de los alumnos se colocó como razón de ser y, se propuso llevar a cabo en dos campos de acción: *la escuela*, destinado a los colectivos docentes, y *fuera de ella*, que se dirigió a los individuos; además de que se estableció un mecanismo de aseguramiento de la calidad: los exámenes nacionales para profesores en servicio.

El 21 de enero de 2005, en el marco de la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, la CGAyCMS cambia de denominación y se convierte en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFC), a quien se asigna como función principal:

“Incorporar a los programas y acciones de formación continua de maestros en servicio, las innovaciones que se hayan incluido en los planes y programas de estudio y en los materiales y auxiliares didácticos, para la educación inicial, especial y básica en sus distintos niveles y modalidades”.

El planteamiento de modificaciones a los procesos de formación se le denominó *nuevo modelo*, en el cual se indicó la necesidad de impulsar opciones de formación más adecuadas y pertinentes sobre la cantidad de programas de formación disponibles para los maestros; por esta razón se buscó desalentar el diseño de nuevos cursos y talleres, para dar paso a nuevos mecanismos que permitieran aprovechar lo que hasta el momento se había producido, así como abrir espacio para que las entidades federativas elaboraran sus propios Programas Rectores Estatales de Formación Continua para la

Actualización y Capacitación de los Docentes⁶, a fin de contribuir a la superación de los problemas educativos de cada entidad federativa.

De este modo, el planteamiento oficial fue el de transitar hacia un nuevo modelo de formación continua que buscara potenciar el esfuerzo realizado en el país en esta materia y, sobre todo, impulsar el avance de la cultura del desarrollo profesional no sólo entre los docentes, sino en toda la cadena operativa de la educación básica.

El reto principal al que se enfrentó la DGFC fue la constitución y dirección por parte de las autoridades educativas estatales de un Servicio de Apoyo Técnico a la Escuela. La sugerencia fue que se apoyaran en las instituciones del Sistema Educativo Nacional, para que de manera conjunta desarrollaran acciones coordinadas y relevantes para garantizar a los colectivos docentes un acompañamiento especializado y continuo, no sólo para aprender, sino para transformar su quehacer (Cervantes; 2005). Se creó entonces el Programa General de Formación Continua de Maestros de Educación Básica, instrumento nacional de regulación académica de las actividades de actualización, capacitación y superación profesional de los maestros, que se enmarcó en el nuevo modelo de formación continua, y estableció como objetivos (DGFC, p. 6):

Generales

- Regular los servicios de formación continua, ampliando las posibilidades de todas y todos los profesores de acceder a una formación permanente de alta calidad, con el concurso de actores competentes interesados en contribuir a la actualización de los docentes, en el marco del Artículo 3° Constitucional y la Ley General de Educación.
- Promover entre los colectivos docentes y los maestros la puesta al día o la adquisición del conjunto de saberes profesionales necesarios para enseñar o promover una enseñanza de calidad, a saber: los conocimientos sobre los contenidos, las disciplinas, los enfoques y los métodos de enseñanza, las habilidades didácticas y el desarrollo de los valores y las actitudes que propicien una labor docente o directiva enfocada en el

⁶ El Programa Rector Estatal se incorporó como una de las responsabilidades a desarrollar por parte de las Instancias Estales de Actualización con el propósito de establecer las medidas concretas, las formas de organización, los recursos materiales, humanos y financieros, indicadores y metas, definidos por la autoridad educativa estatal, mediante los cuales se pretendía desarrollar los servicios estatales de formación continua de maestros en servicio y dar cumplimiento a los planteamientos, en la materia, establecidos en el Programa Sectorial de Educación (DOF, 2007).

aprendizaje y la formación de los alumnos, además del desarrollo personal de las habilidades intelectuales básicas para el estudio autónomo y la comunicación.

Específicos:

- a) Fortalecer los sistemas estatales de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica en cada entidad federativa.
- b) Fortalecer la capacidad de las autoridades educativas estatales para organizar y gestionar la formación continua de los maestros de educación básica, con el fin de mejorar los logros del sistema educativo estatal, y de cada una de las escuelas; de acuerdo con las normas generales que respaldan el carácter nacional de la educación básica y de la formación de los maestros.
- c) Promover en cada entidad federativa el desarrollo y consolidación de las condiciones normativas, técnicas, financieras y materiales que aseguren la prestación regular, permanente, con equidad y alta calidad de servicios de formación continua para los colectivos docentes y los profesores de educación básica.
- d) Establecer bases de colaboración académica entre las dependencias y organismos que proponen programas de estudio para la formación continua de los maestros en servicio, con el propósito de evitar la dispersión de la oferta de opciones de actualización, capacitación y superación profesional y asegurar su relevancia y pertinencia para la mejora de la calidad educativa.
- e) Regular y favorecer la participación de instituciones formadoras de docentes, universidades, organismos especializados y organizaciones sociales en la atención de las necesidades de formación continua de docentes y colectivos, en apego a las disposiciones normativas correspondientes.
- f) Diversificar las opciones de formación continua para que puedan incorporarse a ellas las maestras y los maestros con independencia de su origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra.

- g) Ofrecer capacitación a los maestros de quinto y sexto grados de educación primaria cuyas aulas sean equipadas con Enciclomedia.
- h) Promover la certificación de la actualización de los conocimientos de los maestros en servicio.

Esta nueva propuesta de servicio de apoyo técnico a la escuela sugirió dos espacios para la formación: en la escuela y fuera de la escuela.

Una de las ideas clave que dio sentido a al ámbito *en la escuela* deviene del pensamiento de Pablo Latapí (2003: 18) “La investigación internacional contemporánea coincide plenamente con los estados del arte latinoamericanos sobre este asunto (Torres, 1996); la gran conclusión es que los maestros aprenden principalmente en su práctica diaria, sea porque tienen la capacidad de ir ajustando su enseñanza a las exigencias de la clase, sea porque comparan su práctica con un modelo que han interiorizado y hacia el cual tienden conscientemente. Pero estos procesos nunca se dan en el aislamiento, sino se generan en la interacción con otros maestros. El supervisor debiera jugar aquí un papel destacado –así sucede en otros países– pero en su defecto algún maestro asume una función informal de liderazgo o asesoría, o bien el grupo de docentes aporta sus observaciones, comentarios y juicios, a partir de los cuales se aprende. Los cursos de actualización y los programas formales de superación académica aportan también si en ellos se presentan y discuten experiencias significativas por maestros que las han realizado; de lo contrario esos cursos sólo dejan un conocimiento libresco, alejado de las necesidades de la práctica e inclusive inducen al maestro a apartarse de su profesión y a contemplar la posibilidad de desarrollarse más como académico o de buscar una profesión diferente. Los maestros y maestras aprenden también fuera de su rol de maestros: como padres o madres de familia, como entrenadores de deportes o colaboradores en obras sociales de la comunidad.

En este campo se consideró que los problemas educativos particulares de las escuelas podrían atenderse mediante la creación de espacios de conversación profesional y estudio entre los profesores, directivos y asesores. Para su atención se plantearon tres acciones: Mantener el desarrollo de los Talleres Generales de Actualización, el desarrollo de los Cuadernos de Estrategias Didácticas, colección *Del colectivo docente al salón de clases*, la operación del Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE).

Las dos primeras acciones hacen referencia a la dotación de materiales para centrar la dinámica de los colectivos escolares en torno a los contenidos académicos y al fortalecimiento del currículum, mientras que el establecimiento del SAAE promueve que las escuelas reciban de manera sistemática los recursos que genera el Sistema Educativo Nacional para fortalecer y brindar mejores servicios educativos⁷. Destaca en este ámbito, el impulso que se dio al proceso de consulta para el desarrollo de las líneas generales del servicio de asesoría académica a las escuelas, así como la sistematización de las experiencias de algunas entidades federativas que fueron publicadas en dos libros editados por la SEP⁸.

En el ámbito *fuera de la escuela* se incluyeron diversos programas de estudio que habían sido desarrollados en el Pronap, bajo la consideración que había experiencia acumulada por el personal que había sido responsable de los diversos procesos de formación, además de contar con diversos materiales, cursos, talleres seminarios, diplomados, etcétera.

A continuación, se presenta una síntesis que muestra las diferencias de ambas etapas del Pronap, la cual fue realizada por la DGFCMS, instancia responsable de coordinar las acciones de formación de los maestros en ambas etapas.

⁷ En su momento, el documento “Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela” coordinado por la Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales para estudiar y proponer una normatividad que regule el servicio de Apoyo Técnico Pedagógico publicado en 2005, fue un documento que abonó a la discusión del papel de los asesores técnico pedagógicos para que efectivamente se constituyeran en un apoyo a las escuelas, como una acción para fortalecer la formación dentro de la escuela.

⁸ *La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros* es un libro que hace planteamientos relacionados con la asesoría a las escuelas desde la experiencia de autores españoles y mexicanos. El libro *Historias de aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México* presenta diversas experiencias de trabajo promovidas desde las Instancias Estatales de Formación y de asesores que en lo particular han realizado esfuerzos por promover procesos de mejora y formación en la escuela. (DGFCMS, 2008).

Cuadro 2. Diferencias entre el Pronap y el Sistema Nacional de Formación Continua.

Aspecto	Pronap	Sistema
Sujeto	el docente individual, concebido como homogéneo	el colectivo docente de cada escuela, entendido desde la singularidad de cada plantel
Mecanismo	el curso	la asesoría a la escuela
Lugar	fuera de la escuela	el centro escolar
Contenido	genérico, determinado por los "expertos"	específico determinado por los colectivos docentes
Capacitadores	improvisados	especializados, competentes
Motivación	obtener puntajes para mejora salarial	el desarrollo profesional
Trayecto formativo	inexistente o caótico	ordenado, con múltiples vías de desarrollo
Vinculación con el quehacer del aula	presente sólo en el papel	Completa
Destinatarios	los docentes frente a grupos regulares (no los directores, los supervisores o los asesores)	los docentes frente a grupos, los directores, los supervisores
Nivel de equidad de la capacitación	muy bajo (ignorados los profesores de educación indígena, multigrado, de ciencias, de educación especial, las docentes de preescolar)	alto, con énfasis en los grupos docentes más exigidos
Potencial para modificar las prácticas	Muy escaso	Alto

Fuente: Martínez, 2008.

Como se ha descrito a lo largo de este capítulo, en la década de los 90, el Pronap jugó un papel fundamental en la formación de los docentes en servicio al establecer algunas condiciones básicas para que los maestros tuvieran acceso a programas de formación, capacitación y actualización. Cabe señalar que los programas de estudio tenían características específicas para su diseño, implementación y evaluación, y prevaleció el sentido de "flexibilidad" para que los maestros accedieran a la oferta de formación que mejor atendiera a sus necesidades. No obstante que la SEP presentó un diagnóstico que recuperaba los principales problemas en el desarrollo del Pronap, y delineó acciones específicas para su atención, en la administración pública cada programa, implementación y desarrollo respeta los tiempos y modos establecidos por el año fiscal y los cambios en la administración pública. En este sentido, las acciones de formación en la escuela que trataban de trascender la formación individual y con tendencia a la obtención de puntaje escalafonario y en carrera magisterial, se vieron poco favorecidas. Con el cambio de Administración gubernamental, se dio un giro importante en el planteamiento de formación a los docentes, del cual haremos referencia en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNFCSP)

En este capítulo revisaremos las líneas generales de política educativa, así como las condiciones en las que se originó el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNFCSP), de manera particular lo incluido en el Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012 (Prosedu) y de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).

Es a partir del año 2008 que el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio inició su transición para conformar el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, el cual se oficializó con la publicación del Acuerdo número 465 en el DOF (26 de diciembre de 2008) donde se publicaron las Reglas de Operación correspondientes para ser aplicadas a partir de 2009.

Tanto el Prosedu, como la ACE establecieron las líneas generales para dar cumplimiento a la obligación del Estado de brindar opciones de formación continua y superación profesional a los docentes de educación básica en servicio. A partir de la información recabada, veremos que durante el sexenio 2007-2012 se impulsaron algunas acciones, entre las que destacaron:

- La intervención directa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en la definición e implantación de políticas educativas nacionales.
- El anuncio de una nueva reforma curricular para la educación básica centrada en el enfoque por competencias
- En relación con la formación docente, se establecieron nuevas formas de operar los servicios, además se abrió la oportunidad para el diseño, desarrollo, evaluación y certificación de los programas de formación a diversas instituciones públicas y privadas (Universidades públicas y privadas, Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Centros de Investigación, Centros de Actualización del Magisterio (CAM), entre otras instituciones)

Con las nuevas directrices de política educativa surgidas en el ámbito federal, tanto el Prosedu como la ACE, y las atribuciones que por ley debía cumplir la DGFCMS, fue

necesario establecer compromisos institucionales que atendieran temas prioritarios como la mejora en indicadores educativos, el fortalecimiento de las modalidades de formación en línea y la atención de grupos de maestros que de acuerdo al contexto o a las poblaciones atendidas, presentaban necesidades específicas, por ejemplo escuelas multigrado, población migrante, población indígena, entre otros. Sin embargo, es menester considerar que dar cumplimiento a estos compromisos y atribuciones, necesariamente tiene como rasero principal los recursos financieros autorizados para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, los cuales definen en buena medida las características de la operación, tales como la definición de prioridades y el destino de los recursos para el logro de metas y propósitos.

Un aspecto importante que deberá tomarse en cuenta, es que en los años de impulso del Sistema Nacional, y hasta el término de la administración 2001 -2006, se transfirió a las entidades federativas la mayor cantidad de recursos financieros para atender los procesos de formación, por ello fue necesario y pertinente hacer la revisión de la información sobre los recursos asignados para el desarrollo de estrategias, proyectos y acciones del SNFCSP, en tanto que nos permite tener una visión de aquello que efectivamente fue posible desarrollar a partir de los recursos económicos autorizados. De ahí que se incluye información presentada en las Reglas de Operación que, desde el año 2004 y a la fecha, se emiten anualmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF) donde se establecen los propósitos, metas, rubros de gasto, derechos, obligaciones, entre otros aspectos, y que dan cuenta de los avances logrados anualmente.

2.1 La configuración del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional

Como ya se ha señalado, las primeras referencias al establecimiento del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNDCSP) se perfilan desde el año 2005 y se hace explícita por la SEP en un balance que realizó sobre los problemas y retos: “Es evidente que en materia de formación continua falta mucho por avanzar y que esto dependerá, en gran medida, de la capacidad que se tenga para resolver una serie de problemas, algunos estructurales y otros relacionados con la orientación de los esfuerzos realizados hasta ahora. (SEP, 2008, p. 24)

Entre los principales problemas identificados, se destacaron los siguientes:

- Escasa institucionalización de los procesos de formación continua y superación profesional, derivadas de la laxitud de la norma, la participación no articulada de diversas instancias desde dentro y fuera de las administraciones educativas federal y estatales, la ausencia de mecanismos universales y homogéneos de registro, acreditación y certificación de los procesos formativos, la ausencia de prácticas efectivas de transparencia y la rendición de cuentas en estos procesos.
- Nivel de prioridad de la formación continua para el Gobierno Federal ya que fue asumido de manera desigual por los gobiernos estatales.
- Escasa articulación de las instituciones encargadas de la formación continua.
- Operación con mecanismos poco eficientes por las distintas instancias que prestaban servicios de formación continua, lo cual no garantizaba unidad y coherencia entre las acciones, proyectos y programas que llevaban a cabo, lo que se tradujo en problemas de calidad y pertinencia.
- Debilidad de la oferta para algunos grupos de maestros, niveles y modalidades, que tradicionalmente habían sido poco atendidos por los programas de formación continua.
- Alta movilidad del personal responsable de la formación continua en las entidades federativas e inexistencia de criterios y normas para regular su acceso, permanencia y promoción.
- Recursos humanos, materiales y financieros insuficientes para la prestación de los servicios de formación continua.

Asimismo, se señaló que “El carácter endogámico de la formación continua [propició] que tuviera un carácter periférico y poco regulado, [no] sólo en la participación de los actores, sino también de las instituciones de educación superior (públicas, privadas), los centros de investigación educativa, las escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional”. (p. 24)

Si bien la SEP presentó cuestionamientos que apelaron al cumplimiento de los principios y propósitos respecto a la formación de los docentes, también sugirió planteamientos para atender los problemas identificados, destacando el siguiente:

“... Es inaplazable reconocer la importancia de la formación continua de los profesionales de la educación básica en servicio [por lo que] amerita [incluirse] en la agenda educativa nacional; [ya que] la formación de los maestros debe considerarse un asunto central de la política sectorial, lo cual implicará asumir con toda convicción y claridad los retos siguientes:

- Organizar y regular el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional y los 32 sistemas estatales.
- Regular el cumplimiento de los convenios, reglas de operación y acuerdos establecidos y firmados por los estados, a fin de garantizar los resultados que se esperan de los Programas de Formación Continua y Superación Profesional en el marco de los Sistemas Nacional y Estatales creados para tal fin.
- Garantizar servicios de formación continua y superación profesional de calidad a todos los profesionales de la educación básica, de acuerdo con su función, nivel y modalidad.
- Reconocer y promover la importancia para el servicio educativo de los procesos de formación continua que se desarrollan desde y para el desarrollo de la escuela y el salón de clase, por los maestros y, sobre todo, por los colectivos docentes de cada plantel.
- Transitar de un programa de actualización, a un Sistema de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio.
- Consolidar las condiciones institucionales para la formación continua y superación profesional de los docentes, directores, supervisores y asesores técnico-pedagógicos como un servicio educativo regular, con calidad, equidad y pertinencia, en todas las entidades federativas.

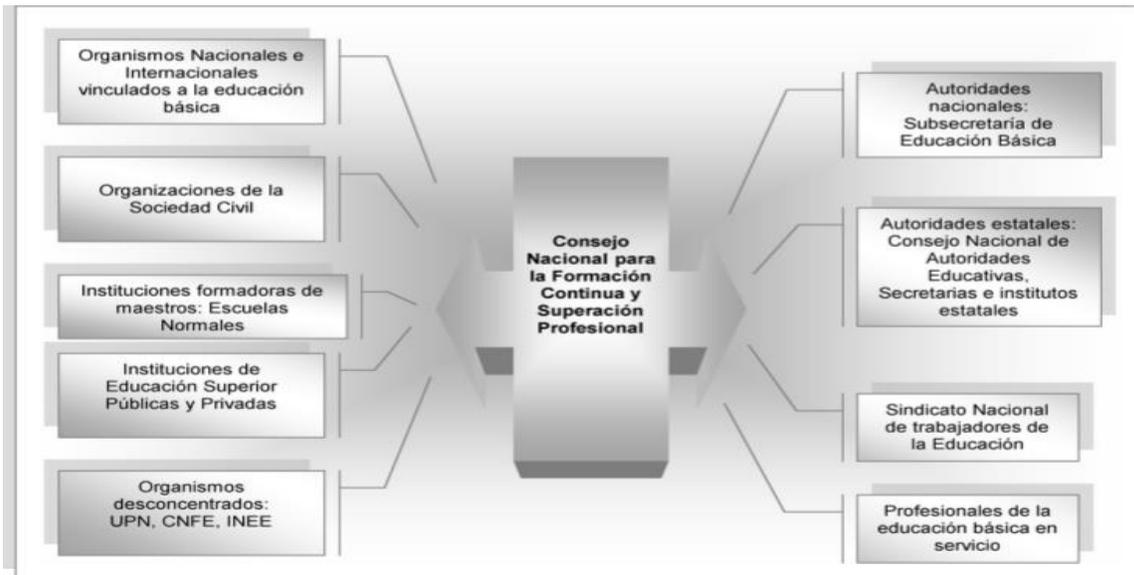
- Promover desde los Centros de Maestros, nuevas formas de mirar y servir a la escuela, concepciones de vanguardia sobre el apoyo técnico, el desarrollo de las competencias, la modificación de las formas de organización, de coordinación y relación inter e intra institucional en el ámbito de formación continua y superación de los maestros de Educación Básica”. (SEP, 2008, p. 25)

Enfrentar estos retos, planteó también la necesidad de determinar las acciones fundamentales que deberían realizarse para la mejora de los procesos institucionales destinados a la formación de los maestros en servicio, lo cual significó la transición hacia un sistema de formación continua y superación profesional de los maestros en servicio, razón por la cual se da por concluido el Pronap.

El *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional*, en su definición formal se planteó como “...un conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, articulados y regulados por la Secretaría de Educación Pública bajo la dirección de las autoridades educativas estatales, con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales, que impulsa la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de Educación básica en el país” (SEP, 2009, p. 37), cuya finalidad ha sido “contar con mejores profesionales de la Educación básica y colectivos escolares, que contribuyan a la mejora sistemática y sostenida de las competencias de los alumnos, a través de una gestión ordenada, regulada, articulada y efectiva de la formación continua y la superación profesional, que garantice a todos los maestros en servicio el acceso oportuno y suficiente a servicios académicos de calidad”. (SEP, 2009, p. 41)

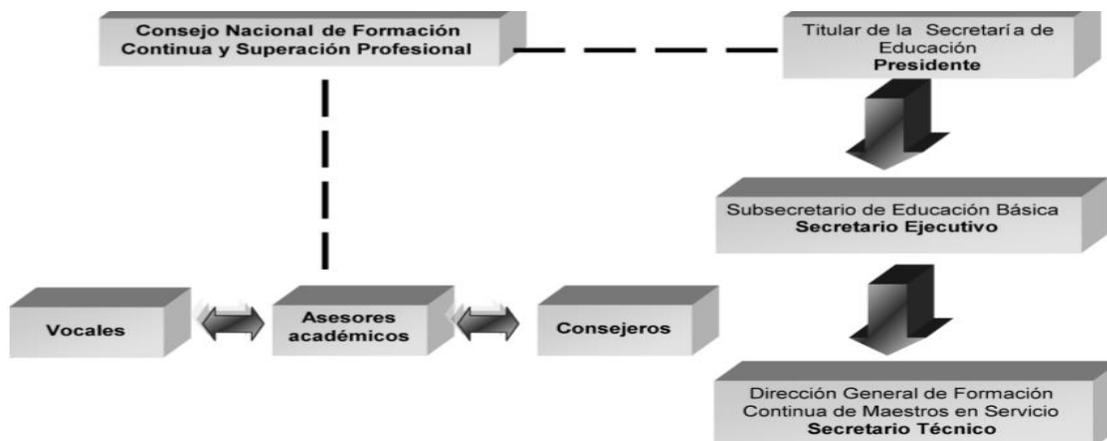
En el siguiente esquema se describe la organización del Sistema, donde el Consejo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional fue la instancia coordinadora de la participación de los diversos actores.

Esquema1. Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional. (SEP, 2008: p. 42).



Se planteó que el Secretario de Educación presidiría las acciones y encabezaría los esfuerzos en torno a la formación y superación profesional de los maestros, en tanto que el Subsecretario de Educación Básica fungiría como Secretario Ejecutivo, y a la Dirección General de Formación Continua le correspondería la Secretaría Técnica, tal como se observa en el siguiente esquema.

Esquema 2. Consejo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional. (SEP, 2008: p. 42).



De manera oficial, se establecieron las definiciones sobre los procesos y servicios que debería brindar el Sistema Nacional, las cuales fueron resumidos de la siguiente manera (SEP, 2008, p. 45):

“Los servicios de formación continua y superación profesional se agrupan, en principio, en tres grandes categorías: actualización, capacitación y superación profesional:

- Actualización, es la puesta al día de los profesionales de la Educación Básica respecto a los avances de las ciencias de la educación. Refiere a procesos de desarrollo, profundización y/o ampliación de la formación adquirida en la etapa de formación inicial, incorporando nuevos elementos (teóricos, metodológicos, instrumentales y disciplinares).
- Capacitación, se refiere a los procesos a través de los cuales, los profesionales de la educación se forman para atender de manera eficiente las innovaciones del sistema educativo, desde las distintas funciones que desempeñen, sean éstas curriculares, de gestión o tecnológicas; entre las que destacan: el conocimiento del Programa Enciclomedia y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), las reformas curriculares de preescolar, primaria y secundaria; la enseñanza de una segunda lengua; el Sistema de Asesoría Académica a las Escuelas; la Articulación Curricular de la Educación Básica; las innovaciones en la gestión escolar; entre otras.
- Superación profesional, es la formación destinada a quienes desean especializarse en campos diversos relativos al quehacer educativo y alcanzar mayores niveles de habilitación profesional y desarrollo dentro del SEN a través de estudios de especialización, maestría y doctorado”.

De esta manera, se planteó que el Sistema Nacional permitiría consolidar la atención a la formación continua de los maestros, mediante el establecimiento de una estructura de alto nivel en la SEP, con el apoyo de actores externos y con base en el planteamiento de una normatividad nacional que contribuyera a regular los servicios de formación y el desarrollo de procesos específicos para la actualización, la capacitación y la superación profesional.

El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, adquirió fuerza una vez que fue publicado el Prosedu 2007-2012 y formalizados los acuerdos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación mediante la ACE.

2.2 El Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012 y la Alianza por la Calidad de la Educación como referentes en la definición de prioridades y acciones para la formación de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el apartado correspondiente a educación, la SEP dio a conocer el Programa Sectorial de Educación (Prosedu) 2007–2012, el 7 de noviembre de 2007, siendo Josefina Vázquez Mota Secretaria de Educación y, Fernando González Sánchez, el Subsecretario de Educación Básica.

A diferencia de los programas de gobierno precedentes en materia de educación, en los cuales se presentaba una descripción de las características, avances, retos y estadísticas correspondientes a cada uno de los niveles educativos, el Prosedu fue publicado como un documento ejecutivo, cuyo contenido fue organizado en tres apartados:

- Objetivos.
- Indicadores y metas para cada uno de los niveles educativos.
- Estrategias, líneas de acción y metas para el cumplimiento de cada objetivo, por tipo educativo.

A continuación, se presentan indicadores, metas, estrategias y líneas de acción relacionados de manera directa con la formación de los docentes; así como los objetivos, los cuales involucraban la intervención de diferentes áreas o instancias educativas para su logro. Para el tema que nos ocupa, fueron sombreados los apartados que hacen referencia a las acciones del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional.

Objetivo 1

Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.

Cuadro 3. Indicadores y metas del Objetivo 1.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Calificación en el examen PISA en las pruebas de matemáticas y comprensión de lectura	Puntaje entre 200 y 800 (800 equivale al mejor rendimiento)	392 (de acuerdo a resultados 2003)	435
Porcentaje de alumnos con un logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE (los niveles de la prueba son insuficiente, elemental, bueno y excelente)	Porcentaje de alumnos examinados	Primaria Español=79.3% Matemáticas=79% Secundaria Español=59.3% Matemáticas=38.9%	Primaria Español=82% Matemáticas=83% Secundaria Español=70% Matemáticas=53%
Revisión, actualización y articulación de programas de asignatura u otras unidades de aprendizaje por nivel y grado de educación básica.	Programa de asignatura	13 programas de asignatura revisados, actualizados y articulados	Todos los programas de asignatura revisados, actualizados y articulados (87)
Porcentaje de docentes de escuelas públicas actualizados y/o capacitados en los programas de la reforma en educación básica	Porcentaje de docentes	17.8% (197,840)	87.9% (973,020)
Porcentaje de docentes de educación básica capacitados en la enseñanza de las matemáticas a través de materiales y talleres	Porcentaje de docentes	4.7% (26,300 docentes capacitados)	74.7% (419,210 docentes capacitados)

Fuente: Gobierno de la República, 2007: p. 15.

Objetivo 3

Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Cuadro 4. Indicadores y metas del Objetivo 3

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Porcentaje de docentes de primaria y secundaria capacitados en el uso educativo de tecnologías de la información y la comunicación en el aula	Porcentaje de docentes capacitados	220,000 (24.2%) docentes capacitados	682,125 (75%) de docentes capacitados

Fuente: Gobierno de la República, 2007: p. 19.

Los tres primeros indicadores establecidos para el objetivo 1 son de carácter general y reflejan la preocupación por los bajos resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas estandarizadas nacionales con las que se contaba en ese momento, como la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (Enlace), y en las internacionales, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (pisa, por sus siglas en inglés). De manera específica, se establecieron como temas prioritarios español y matemáticas. El uso de las tecnologías de la información y la comunicación se incorpora como meta del sexenio al plantear que 75% de los docentes serían capacitados.

Sin duda, uno de los planteamiento de mayor alcance fue definido en el indicador 3. *Revisión, actualización y articulación de programas de asignatura u otras unidades de aprendizaje por nivel y grado de educación básica*, el cual dio origen a la reforma curricular de la educación básica. El indicador 4 estableció que para el año 2012, casi un millón de maestros de escuelas públicas estarían capacitados y/o actualizados en los programas de la reforma de la educación básica. En su planteamiento, el Programa Sectorial no presentó mayores referencias a los motivos por los cuales era necesario realizar una reforma curricular en dicho tipo educativo; solamente determinó que se debía realizar y, en consecuencia, las diferentes áreas de la SEP debían coordinarse para desarrollar las acciones que permitirían poner en marcha un nuevo currículo para la educación preescolar, primaria y secundaria: definición de contenidos curriculares, nuevos materiales educativos (libros de texto para los alumnos y demás materiales de apoyo para alumnos y maestros), así como los procesos de formación con los respectivos materiales de apoyo para que los docentes conocieran y dominaran el nuevo currículo.

Las líneas de acción, plantearon de manera más precisa las responsabilidades del Estado con respecto a la formación de los docentes. En el caso del cumplimiento del objetivo 1, las responsabilidades fueron definidas de la siguiente forma (SEP: 2007, pp. 23 y 24):

1.2. Revisar y fortalecer los sistemas de formación continua y superación profesional de docentes en servicio, de modo que adquieran las competencias necesarias para ser facilitadores y promotores del aprendizaje de los alumnos

- Establecer los perfiles de desempeño de los docentes en servicio, con el fin de encauzar la formación continua hacia el desarrollo de las competencias profesionales necesarias para afrontar los retos de la educación del siglo XXI.
- Adecuar los sistemas de formación de docentes para que respondan a los objetivos que se busca alcanzar en el currículo.
- Identificar las necesidades de formación continua y superación profesional de los docentes para generar una oferta sistemática, pertinente, integral y equitativa orientada a la mejora de la calidad de la educación básica.
- Poner en marcha un programa de capacitación de docentes para la atención adecuada de las innovaciones curriculares, de gestión y, especialmente, del uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Concretar una oferta de formación continua a distancia para los profesionales de la educación.
- Establecer acuerdos y convenios con autoridades educativas, instituciones formadoras de docentes de educación superior, así como con organismos e instituciones que coadyuven en el diseño, desarrollo e implantación de programas para la formación continua y la superación de los profesionales de la educación.
- Crear mecanismos de reconocimiento social a la labor de los profesionales de la educación.
- Capacitar a los docentes y a los equipos técnicos estatales en la aplicación de los nuevos programas de estudios.
- Fortalecer las competencias profesionales de los equipos técnicos estatales responsables de la formación continua.

1.3. Enfocar la oferta de actualización de los docentes para mejorar su práctica profesional y los resultados de aprendizaje de los educandos.

- Desarrollar un programa de asesoría académica a las escuelas con bajos resultados educativos.

- Capacitar a los profesores de escuelas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por las bajas calificaciones obtenidas en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).
- Promover la participación de los docentes en los exámenes nacionales de actualización.
- Abrir una nueva fase del programa Carrera Magisterial acorde con las necesidades de actualización docente y con los resultados de las evaluaciones educativas.
- Asegurar en todo el país una oferta de programas de formación continua, pertinente, relevante y de calidad, que incluya opciones diversas, adecuadas a las necesidades específicas de los profesores y escuelas, con el fin de que docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos mejoren sus prácticas educativas y continúen aprendiendo a lo largo de su carrera profesional.
- Concretar una plataforma de servicios de formación continua para los equipos técnicos estatales, asesores y docentes en servicio, así como una oferta de opciones a distancia mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación en las 32 entidades federativas.

Lo anterior, permite observar que las encomiendas relativas a la formación de los docentes fueron amplias y a gran escala por el carácter nacional que implicaba el desarrollo de las líneas de acción definidas y las metas establecidas que iban, desde la definición de políticas educativas, hasta la atención a modalidades o grupos específicos de docentes.

Como parte de la política educativa definida durante esa Administración, seis meses después de la publicación del Prosedu, y como parte de los acuerdos logrados entre diversos órganos de Gobierno Federal (SEP, SHCP, Sedesol, Salud) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el 15 de mayo de 2008, se suscribió la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), en la cual se definió que (SEP-SNTE, 2008, p. 5) "...el objetivo central de la Alianza es propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional".

Los compromisos que se establecieron en dicho documento tenían la finalidad de (SEP-SNTE, 2008, p. 2) [...] articular una estrategia clara e incluyente para hacer de la educación una Política de Estado, capaz de transformar y poner al día el sistema educativo.

En este marco, se plantearon cuatro “determinantes estructurales” y diez procesos prioritarios:

Cuadro 5. Determinantes estructurales y procesos prioritarios de la Alianza por la Calidad de la Educación (SEP-SNTE, 2008: p. 15)

Determinantes estructurales	Procesos prioritarios
Modernización de los Centros Escolares	1. Infraestructura y equipamiento
	2. Tecnología de la información y la comunicación
	3. Gestión y participación social
Profesionalización de los maestros	4. Ingreso y promoción
	5. Profesionalización
	6. Incentivos y estímulos
Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	7. Salud, alimentación y nutrición
	8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno.
Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	9. Reforma curricular
	10. Evaluación

Fuente: SEP-SNTE, 2008: p. 15.

En el tenor del cumplimiento de los propósitos de la ACE, para cada una de las determinantes estructurales se establecieron acuerdos, se identificaron sus consecuencias, así como las acciones y los tiempos de su cumplimiento. Para el caso específico de los procesos relacionados con la formación y superación profesional de los docentes, se determinaron los siguientes elementos:

Cuadro 6. Determinantes estructurales y procesos prioritarios de la Alianza por la Calidad de la Educación (SNTE, 2008: p. 15)

Determinante estructural	Acuerdo	Consecuencias del acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Profesionalización	<p>Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio:</p> <p>80% de los cursos nacionales y estatales serán de matemáticas, ciencias, español historia y formación cívica y ética.</p> <p>Participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente. Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados.</p>	<p>Mejorar la calidad y desempeño de los maestros y las autoridades.</p> <p>Proporcionar una capacitación orientada hacia la calidad.</p> <p>Fortalecer la integridad de la agenda educativa a través de la participación del sistema de educación superior en el sistema de educación básica. Informar a las comunidades educativas la formación y certificación de los maestros y autoridades escolares y educativas.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008 – 2009, un nuevo catálogo de cursos, y convocatoria a instituciones de educación superior para la impartición de cursos.</p>
Incentivos y estímulos	<p>Reformar los lineamientos del Programa Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente tres factores:</p> <p>aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional.</p>	<p>Fortalecer la calidad como elemento central de la agenda educativa. Desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica.</p>	<p>Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008 – 2009.</p>
Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	<p>Impulsar la reforma de los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica.</p> <p>Enseñanza del idioma inglés de preescolar y promoción de la interculturalidad.</p>	<p>Formar ciudadanos íntegros, capaces de desarrollar su potencial. Contribuir al desarrollo cognitivo, fortalecer la reflexión sobre la lengua materna y la apertura hacia otras culturas.</p>	<p>A partir del 2008 – 2009 y generalizada a partir del ciclo 2010-2011.</p>

Fuente: SEP-SNTE, 2008: p. 15.

En relación con la formación docente, resultó relevante que se incluyera como acuerdo la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, lo cual significó la oficialización de la función y la estructura necesaria para atender tanto a las consecuencias del acuerdo como a los tiempos establecidos.

La ACE enfatizó la atención en contenidos curriculares específicos: Español, Matemáticas, Ciencias, Formación Cívica, Historia e Inglés, y estableció que la forma de atenderlos sería mediante la elaboración de un Catálogo Nacional. Otro asunto relevante fue la clara incorporación de instituciones de educación superior para el diseño, desarrollo y certificación de los programas de formación.

Ambos documentos rectores (Prosedu y ACE) coincidieron en el tema del fortalecimiento en los procesos de formación; sin embargo, expresaron de manera diferente o se hicieron énfasis en diferentes aspectos, por ejemplo: la SEP planteó la apertura de una nueva etapa del programa Carrera Magisterial y la ACE indicó que se debían reformar los lineamientos. Mientras que en el Prosedu se delineó una postura dirigida hacia el diagnóstico de necesidades de formación, la ACE planteaba temas específicos en los cuales los docentes se debían capacitar.

La firma de la ACE fue determinante para que el SNTE tuviera una participación abierta y directa en temas, procesos, acciones y tiempos que habían sido responsabilidad exclusiva de las autoridades educativas federales y estatales. El supuesto sobre el que se tomó esta decisión fue que el SNTE representaba a la totalidad de los maestros; quedando fuera otra organización sindical diferente al SNTE, de tal forma que en algunas entidades federativas en las cuales hay representatividad de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) tales como Michoacán, Oaxaca y Chiapas, se presentaron algunas resistencias a las acciones implementadas como parte de la ACE.

La intervención del SNTE en las decisiones de política educativa también se reflejó en los cuadros de mando de la Secretaría de Educación Pública, ya que, en el caso de la Subsecretaría de Educación Básica, tanto en la subsecretaría como en sus direcciones generales fueron nombrados como responsables, personas cuya experiencia laboral y profesional estaban vinculadas de manera directa con el Sindicato⁹.

9 Del 13 de febrero de 2007 a noviembre de 2011 fungió como Subsecretario de Educación Básica Fernando González Sánchez, yerno de Elba Esther Gordillo, presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la

En asuntos más operativos, los materiales educativos -tales como los programas de formación y materiales- en los créditos institucionales se incorporó el logotipo del SNTE, incluso antes que el de la Secretaría de Educación Pública. Todos estos elementos generaron un mensaje directo en el sentido que el SNTE tenía en sus manos la aprobación de los procesos de formación y la vigilancia de que la SEP realizara las acciones acordadas.

Las líneas establecidas en la ACE, así como en el Programa Nacional de Educación tuvieron fuertes repercusiones en la formación, ya que en buena medida el cumplimiento de los indicadores acontecía por el desarrollo de procesos de formación. Esta situación, dio como respuesta obligada el diseño y desarrollo de programas de formación, tales como cursos, cursos modulares seriados y diplomados.

La Dirección General de Formación Continua, responsable de implementar las estrategias y acciones destinadas a la formación, capacitación y superación profesional de docentes, directivos, asesores técnicos, personal de las Instancias Estatales de Formación Continua (IEFC), así como a los asesores de los CM (denominados *figuras educativas*), tuvo como instrumento fundamental las Reglas de Operación, las cuales¹⁰ expresaban las directrices y definiciones sobre las acciones a desarrollar para lograr los propósitos del Sistema, pero no estuvieron alineadas con planteamientos del Prosedu y la ACE; ya que algunas de las prioridades no fueron atendidas.

Educación (SNTE). Las direcciones generales de la SEB estuvieron a cargo de personas cercanas al SNTE: en un inicio José Humberto Trejo Catalán, posteriormente Leticia Gutiérrez Corona en la Dirección General de Formación Continua, Edith Bernáldez en la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos, Leopoldo Felipe Rodríguez Gutiérrez en la Dirección General del Desarrollo Curricular. Fuente <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/153067.html>, consultado el 3 de febrero de 2017.

¹⁰ De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, las Reglas de Operación “Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>, consulta realizada el día 1 de mayo de 2017.

2.3 Acciones generales y recursos asignados para el desarrollo de programas de formación de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos para el desarrollo de los procesos de formación

Las responsabilidades asignadas a la formación y superación profesional de docentes derivadas del Prosedu y de la ACE fueron múltiples, sin embargo, es en las Reglas de Operación donde se concretiza lo que efectivamente se realizaría; en tanto que fue allí donde se señalaron los recursos financieros aprobados para su desarrollo, y se estableció el compromiso institucional para el cumplimiento de metas e indicadores específicos.

Es importante señalar que los programas de origen federal con recursos financieros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para transferencia a entidades federativas se deben publicar año con año Reglas de Operación, en las cuales se especifican los derechos y obligaciones de las partes, en este caso, la federación representado por la Unidad Responsable y el gobierno del Estado representado por la Secretaría de Educación o equivalente. Las Reglas de Operación son consideradas un mecanismo que permite contribuir a la transparencia en la aplicación de recursos y a que éstos sean utilizados para atender las prioridades educativas y las poblaciones específicas, por lo que su diseño pasa por la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien autoriza los rubros de gasto. Se ha considerado que los recursos son adicionales a los que deben destinar las autoridades educativas estatales para los procesos de formación, capacitación y superación profesional, sin embargo, aun cuando uno de los requisitos es la firma de un convenio de colaboración entre la autoridad federal y la autoridad estatal, al momento de la revisión no se logró identificar los recursos aportados por las Secretarías de Educación de las entidades federativas para el desarrollo de procesos de formación, ya que no fueron publicados o difundidos para consulta pública.

En este documento sólo se presenta la información relacionada con las acciones y recursos autorizados en las Reglas de Operación que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Para el caso del Pronap, desde el año 2004 se elaboraron y publicaron Reglas de Operación; por lo que fue necesario revisar los precedentes (entre 2004 y 2007) al respecto de las acciones y recursos financieros destinados a los procesos de formación.

En sus distintas versiones, y salvo pequeñas diferencias en su redacción, hasta el año 2012, las Reglas de operación plantearon los siguientes objetivos:

- a) Promover la profesionalización de los maestros de educación básica en servicio, mediante acciones de formación continua y superación profesional, conforme a las prioridades educativas nacionales.
- b) Crear, desarrollar y consolidar, en su caso, el Sistema Estatal de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio.
- c) Promover la calidad, pertinencia y relevancia de la oferta estatal de formación continua y superación profesional destinada al fortalecimiento de las competencias profesionales de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos para el mejor desarrollo de sus funciones y la mejora de los aprendizajes de los alumnos.
- d) Promover la participación de las Instituciones de Educación Superior, estatales, nacionales e internacionales; de las Escuelas Normales, de la Universidad Pedagógica Nacional y otras instituciones, organismos no gubernamentales, y asociaciones de profesionistas a participar en el diseño, desarrollo y evaluación de programas de estudio (cursos, diplomados, estudios de especialización, maestrías y doctorados), para la formación continua y la superación profesional.
- e) Integrar el Catálogo Estatal de Formación Continua y Superación Profesional a partir del Catálogo Nacional, y con base en un diagnóstico de las necesidades formativas de los maestros de la entidad.
- f) Fomentar la innovación e investigación educativas en el ámbito de la formación continua y superación profesional de los maestros de educación básica en servicio.
- g) Promover estrategias de asesoría y acompañamiento académico a los colectivos docentes en proyectos de desarrollo profesional, de investigación e innovación educativas.
- h) Promover la participación de los maestros de educación básica en los procedimientos de acreditación de los procesos de formación continua y superación profesional.

- i) Evaluar los procesos y servicios estatales de formación continua y superación profesional de maestros de educación básica en servicio.
- j) Implantar acciones de capacitación dirigidas a los maestros de educación básica en servicio que coadyuven a la erradicación de la violencia hacia las mujeres.

Como puede observarse, los objetivos establecidos recuperan tanto a los lineamientos establecidos por el Prosedu como por la ACE. Un dato que resulta relevante se refiere a los rubros de gasto autorizados especificados en cada emisión de reglas de operación:

Cuadro 7. Ámbitos de aplicación de los recursos asignados a los procesos de formación en los años 2009-2013.

Ámbitos de aplicación	2009	2010	2011	2012	2013
1. Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio					
2. Conformación y/o consolidación del Sistema Estatal de Formación Continua y Superación Profesional					
3. Articulación de una oferta con calidad, pertinencia, relevancia y equidad					
4. Diseño e integración del Catálogo Estatal de Formación Continua y Superación Profesional					
5. Seguimiento y evaluación del Sistema Estatal de Formación Continua y Superación Profesional					
6. Fortalecimiento del Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE), Servicios de Apoyos Técnicos – Pedagógicos (ATP) y personal técnico de las Instancias estatales de formación continua					
7. Contraloría Social					
8. Capacitación al magisterio para prevenir la violencia hacia las mujeres (PREVIOLEM)					
9. Programa Operativo Estatal de los Exámenes Nacionales para la Actualización de Maestros en Servicio					
10. Documentación de experiencias innovadoras de formación continua y superación profesional en prioridades de la educación básica					

Fuente: DOF, Reglas de Operación de los años 2009, 2010, 2011, y 2012.

Para cada uno de estos ámbitos de aplicación, las reglas de operación establecieron los rubros específicos en los cuales podían justificar acciones y gastos. En relación a los rubros de gasto aplicables para las autoridades educativas estatales, se identifican 10 aspectos a los que las entidades federativas deberían dar prioridad, de los cuales, ocho procesos se mantuvieron durante todo el desarrollo del Sistema, en tanto que tres procesos se mantuvieron hasta el año 2012 y sólo uno se especificó en 2009; esto se refiere a acciones correspondientes al fomento de la innovación e investigación

educativas en el ámbito de la formación continua y superación profesional de los maestros de educación básica en servicio, así como la promoción de estrategias de asesoría y acompañamiento académico a los colectivos docentes en proyectos de desarrollo profesional, de investigación e innovación educativas, no tuvieron definidos recursos por lo cual no se desarrollaron, de hecho sólo en el año 2009 se consideró como parte de los ámbitos de aplicación, por lo que en la práctica la denominada *formación dentro de la escuela*, no se desarrolló.

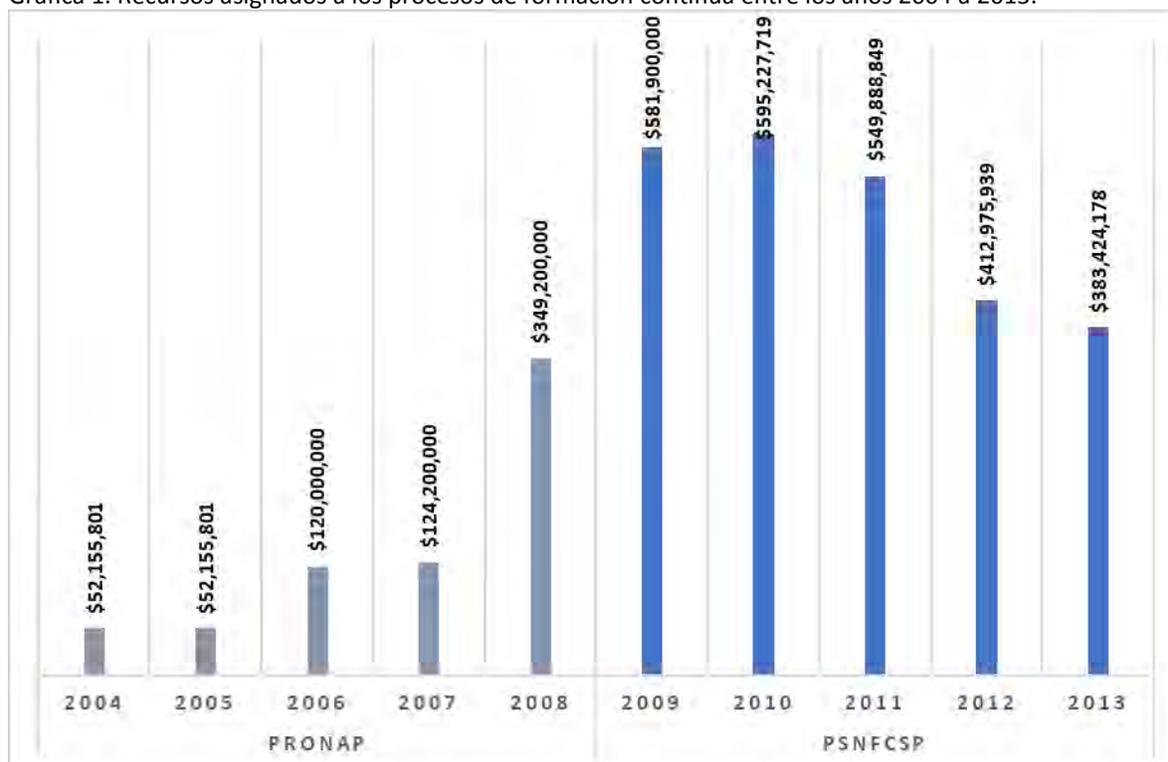
En este sentido, los rubros de gasto priorizaron el desarrollo de programas de formación fuera de la escuela, es decir, que cada uno de los docentes definiera su propia trayectoria académica y la atención a sus necesidades particulares de formación a partir de la oferta de formación disponible a nivel nacional.

Cabe destacar, que aun cuando el *Programa Operativo Estatal de los Exámenes Nacionales para la Actualización de Maestros en Servicio* (ENAMS) se mantuvo como parte de los ámbitos de aplicación hasta el año 2012, en el ciclo escolar 2008 – 2009 se desarrolló la última aplicación de ENAMS, en la cual se registró la cifra más alta de inscripción en la historia de los exámenes con un total de 678,708 profesores, de los cuales 414,443 se presentaron a realizar su evaluación. (SEP, 2009. Presentación)

A excepción del Programa para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres (Previolem), para el cual se destinó un presupuesto específico, en los demás rubros no se presentaron indicaciones al respecto de cómo distribuir el recurso asignado.

Con el fin de observar el comportamiento histórico de la asignación de recursos a la formación de maestros, se presenta a continuación la información derivada de las Reglas de Operación entre los años 2009 y hasta el 2013; así como la información del Pronap de los años 2004 a 2008.

Gráfica 1. Recursos asignados a los procesos de formación continua entre los años 2004 a 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación publicadas en el DOF de los años, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Entre los años 2004 y 2013, se destinó, desde la federación y mediante reglas de operación un total de \$3,221,127,486 para la formación de maestros en servicio. Como puede observarse, los recursos destinados a los procesos de formación entre 2004 y 2010 mantuvieron un crecimiento constante al alcanzar casi 600 millones de pesos. A partir de 2011, los recursos disminuyeron, y es hasta 2013 que los recursos asignados fueron comparables con los recursos aplicados 5 años antes.

Como parte de la estructura educativa del Sistema Educativo Nacional, la unidad administrativa responsable, en este caso la Dirección General de Formación Continua, contó con recursos para el desarrollo de las responsabilidades asignadas, así como el pago de su estructura y nómina. Durante los años 2004 y 2005, 100% del monto autorizado fue transferido a las entidades federativas, sin embargo, a partir del año 2006 se determinó que la unidad responsable (la Dirección de Formación Continua) retendría 10% de los recursos para gastos de operación, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Recursos asignados al Programa Nacional de Formación para Maestros en Servicio en el periodo 2004 – 2008. Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación publicadas en el periodo referido.

Recursos asignados al Pronap					
Año	2004	2005	2006	2007	2008
Total de recursos asignados	\$52,155,801	\$52,155,000	\$120,000,000	\$124,200,000	\$349,200,000
Transferencia a entidades federativas			\$108,000,000	\$111,780,000	\$314,280,000
Gastos de operación de la unidad responsable			\$12,000,000	\$12,420,000	\$34,920,000

Fuente: Elaboración propia partir de las Reglas de Operación publicadas en el DOF de los años, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

Un aspecto relevante que se observa después de esta revisión, es que aun cuando los recursos financieros destinados al SNFCSP durante los años 2009, 2010 y 2011 fueron mayores, las entidades federativas no siempre vieron incremento en sus percepciones, ya que además de los “Gastos de operación”, se incorporó el elemento “Recursos que administra la DGFC” por lo que el monto de transferencia a las entidades disminuyó.

Cuadro 9. Recursos asignados al Programa Nacional de Formación para Maestros en Servicio en el periodo 2009 – 2013.

Año		2009	2010	2011	2012	2013
Total de recursos asignados al Programa del SNFCSP		\$581,900,000.00	\$595,227,719.00	\$549,888,849.00	\$412,975,939.00	\$383,424,178.00
Sistema nacional de formación continua y superación profesional	Subtotal	\$551,900,000.00	\$465,227,719.00	\$520,337,088.00	\$383,424,178.00	\$383,424,178.00
	Transferencia a entidades federativas	\$441,520,000.00	\$372,182,175.20	\$369,439,332.00	\$260,728,441.04	\$260,728,441.04
	Administra la DGFCMS	-	-	\$135,287,643.00	\$95,856,044.50	\$95,856,044.50
	Gastos de operación de la DGFCMS	\$110,380,000.00	\$93,045,543.80	\$15,610,113.00	\$26,839,692.46	\$26,839,692.46
	Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje	-	\$100,000,000.00	-	-	-
Programa para prevenir la violencia hacia las mujeres	Subtotal	\$30,000,000.00	\$30,000,000.00	\$29,551,761.00	\$29,551,761.00	No aplica
	Transferencia a entidades federativas	-	\$27,000,000.00	\$27,187,620.00	\$23,641,408.80	No aplica
	Gastos de operación	-	\$3,000,000.00	\$1,477,588.00	\$4,432,764.16	No aplica
	Administración de la DGFCMS	-	-	\$886,553.00	\$1,477,588.05	No aplica

Fuente: Elaboración propia partir de las Reglas de Operación publicadas en el DOF de los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Fue hasta el año 2009 que se especificó el monto que cada una de las entidades recibiría, el cual era determinado a partir de la matrícula escolar y el número de maestros, sin embargo, a partir de las Reglas de Operación de 2010, además de que deja de publicarse el monto asignado al Sistema Nacional, los criterios para la distribución a entidades federativas fue modificada de tal forma que, a partir de un proceso de evaluación de resultados obtenidos por cada entidad¹¹ realizado por la DGFCMS, se determinaba la cantidad que se transferiría.

¹¹ De acuerdo con las definiciones establecidas en las Reglas de operación para 2009 “El financiamiento del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, señalado en las presentes Reglas de Operación para las Entidades Federativas y el Distrito

En relación a la aplicación de recursos, las Reglas de Operación indican la siguiente estadística sobre los destinatarios: docentes y directivos en servicio, asesores técnico pedagógico y personal de equipos técnicos de formación y CM

Cuadro 10. Destinatarios del Programa Nacional de Formación para Maestros en Servicio en el periodo 2009 – 2013.

Año	Profesores en servicios de educación básica (maestros y directivos)		Asesores técnico pedagógicos		Integrantes de los equipos técnicos de actualización (áreas estatales de formación continua y superación profesional, coordinadores y asesores permanentes de centros de maestros)	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
2004	933,001	s/d	39,093	s/d	3,307	S/d
2005	1,150,188	s/d	39,093	s/d	4,130	s/d
2006	1,150,188	s/d	41,504	s/d	4,130	s/d
2007	1,251,726	s/d	41,504	s/d	3,771	s/d
2008	1,222,320	100	41,504	100	3,771	100
2009	1,222,320	100	41,504	100	3,771	100
2010	1,222,320	100	41,504	100	3,771	100
2011	1,061,660	100	41,504	100	3,769	100
2012	1,052,516	100	55,145	100	3,769	100
2013	1,052,516	100	55,145	100	3,769	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación publicadas en el DOF de los años, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Federal a través de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF), se distribuirá considerando criterios ponderados de eficacia, eficiencia y transparencia como: 1) La entrega de los Informes trimestrales Técnico-Financieros 2010; 2) El total de la población docente de educación básica de cada Entidad Federativa y el Distrito Federal, establecido en las presentes Reglas de Operación; 3) El número de maestras y maestros de educación básica que se inscriben a los ENAMS en proporción directa al número de maestros sustentantes de cada Entidad Federativa del ciclo escolar 2009-2010; 4) La eficiencia en el gasto presupuestal del programa por Entidad Federativa, así como el cumplimiento de metas y la rendición de cuentas en tiempo y forma de los ejercicios fiscales 2009 y 2010; 5) Los resultados de la prueba ENLACE 2010, obtenidos por las diferentes Entidades Federativas; 6) El grado de marginación de cada Entidad Federativa conforme a la información estadística del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2005); 7) Los resultados de las acciones de profesionalización reportadas a esta DGFCMS respecto a las metas alcanzadas por cada Entidad Federativa en cada una de las diferentes prioridades nacionales; y 8) La entrega de los Programa Estatales de Formación Continua (PEFC) 2010, de conformidad con los criterios establecidos por la DGFCMS.

Cabe señalar también que los criterios para la asignación de recursos financieros tuvieron diversos cambios en las subsiguientes publicaciones de Reglas de Operación.

En el caso de los Asesores Técnico Pedagógicos y, ante la carencia de una estadística oficial, la información se recupera del Sistema Nacional de Carrera Magisterial, en tanto que, sobre los integrantes de los equipos técnicos estatales, son las autoridades educativas quienes la proporcionan.

Se puede observar que, en 2004, se asignó un promedio de \$55.16 por docente para atender su formación. En el marco del SNFCSP, el promedio de recursos más alto asignado a docentes en servicio corresponde a \$459.05 en 2009 y el más bajo a \$371.57 en el año 2013. Este resultado se obtiene de la división del total de recursos asignados sobre el total de destinatarios señalados en las reglas de operación; en este sentido, es necesario señalar que no se trata de un recurso directo a los docentes. Estos recursos consideran todos los procesos destinados a que los docentes participen en un programa de formación y cuenten con los materiales necesarios, los espacios para el desarrollo y los facilitadores que imparten los programas.

Es así como las estructuras educativas establecidas en las entidades federativas tienen que atender a los docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos con los recursos asignados. Sin embargo, es importante destacar que el planteamiento de reglas de operación establece la universalización del servicio, es decir, de acuerdo con las estadísticas presentadas, la meta es que el total de profesores en servicio accedan a los programas de formación. Lamentablemente, este supuesto no se cumplió por diversas razones, entre las cuales se pueden identificar las siguientes:

Aun cuando los recursos asignados a las acciones de formación tuvieron un aumento significativo durante el desarrollo del SNFCSP en relación con las asignaciones realizadas al Pronap, los recursos financieros no fueron suficientes para atender a la totalidad de docentes con procesos de formación de mayor profundidad y alcance y lograr la universalización del servicio. Este dato resulta especialmente significativo, en tanto que por primera vez y a partir del año 2010 en el marco del SNFCSP se especificaron costos para las opciones de formación que oscilaron entre \$1,000 para el caso de cursos de 40 horas y \$ 6,000 en el caso de Diplomados. (SEP, 2008: p. 15)

Si bien, en cada entidad federativa se contó con algunas condiciones de base para el desarrollo de procesos de formación (una instancia responsable, centros de maestros, asesores de formación continua, espacios para el desarrollo de programas), además que entre los maestros había interés en participar en los programas; la formación continua

continuó siendo voluntaria por lo que quedaba a criterio del maestro participar o no en la oferta de formación disponible. En este sentido, para todos aquellos maestros que no tuvieron un interés específico por la obtención de puntaje en el Programa Carrera Magisterial o en los mecanismos escalafonarios de ascenso, el interés por su mejora continua o por el desarrollo de cursos o programas que contribuyeran a resolver los problemas que enfrenaban, constituyen las motivaciones fundamentales para definir su participación.

Existe otra razón que compete a los complejos mecanismos de gestión que permiten a las entidades federativas aplicar los recursos ya autorizados desde la federación. De manera general, el proceso que permite que las autoridades educativas dispongan de los recursos es el siguiente: las reglas de operación se publican durante el mes de diciembre previo al ejercicio fiscal o en los primeros días de enero, sin embargo, la transferencia de recursos pasa por un proceso complejo que inicia con la firma de un convenio de colaboración en el que intervienen las más altas autoridades educativas a nivel federal y estatal, por lo que la revisión de las respectivas áreas jurídica y la firma de los documentos entre otras gestiones administrativas, implican que los recursos sean transferidos cuando el año ha avanzado, incluso hay entidades que han recibido los recursos en el mes de noviembre cuando es prácticamente imposible su ejercicio.

Una situación que afectó la aplicación de los recursos y en consecuencia el desarrollo de los procesos, es que el recurso se asigna por año fiscal y que abarca la segunda mitad un ciclo escolar y el cuarto trimestre del siguiente ciclo escolar. De manera tradicional los cursos se han desarrollado entre los meses de enero a junio, justo cuando los recursos se encuentran en proceso de transferencia.

Cuando los recursos asignados a las entidades federativas eran publicados en el Diario Oficial de la Federación, los responsables de la operación de los servicios, realizaban convenios con diversos proveedores con promesa de pago una vez que contaran con los recursos, sin embargo, una vez que se omitieron estos datos en las Reglas de Operación, éste se convirtió en un problema adicional dado que no podían realizar el procedimiento.

De manera general, es posible apreciar que el impulso al establecimiento del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional tuvieron como base algunas condiciones preexistentes para el desarrollo de procesos de formación: se contaba con infraestructura en las entidades federativas conformada por las Instancias

estatales de formación continua y Centros de Maestros, con personal que había encabezado los procesos de formación en cada una de las entidades federativas, con diversos programas de formación diseñados a nivel nacional y estatal, además que se había instalado entre los maestros el interés y la demanda por participar en procesos de formación. Otras condiciones fueron fortalecidas a partir del impulso del Sistema Nacional: la unidad administrativa, por su estatus de Dirección General, tenía la capacidad de regular los servicios a nivel nacional; se establecieron los Consejos Estatales de Formación Continua y Superación Profesional; se contó con la mayor cantidad de recursos financieros asignados a los procesos de formación y se contó con el apoyo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Sin embargo, será necesario revisar cuáles fueron las dificultades que se enfrentaron en las entidades federativas para el logro de los propósitos, en tanto que la oferta de formación se definió a nivel central, desde la federación también se definieron las metas que cada uno de los estados debía cumplir en lo que respecta a maestros capacitados en temas prioritarios, y como se observó en la revisión de los recursos financieros asignados mediante Reglas de Operación, aun cuando a nivel nacional fueron incrementados, a nivel estatal fueron disminuidos además de los problemas enfrentados para ejercerlos.

Capítulo 3. La implementación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional: análisis y resultados.

Este capítulo tiene como propósito presentar los resultados obtenidos del análisis de la información derivada del registro de docentes participantes en los procesos de formación implementados en el marco del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, en tanto que se considera que éste puede ser un referente que permite identificar si los propósitos, metas e indicadores establecidos en atención a las políticas educativas definidas sobre la formación de docentes de educación básica en servicio en el año 2007 y desarrolladas hasta 2013, fueron cumplidos.

La Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública¹², proporcionó y autorizó para su uso con fines académicos¹³ una base de información derivada del Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua que abarca los años 2008 a 2013. Esta base de información cuenta con el registro de 7'530,424 docentes que participaron durante 2008 a 2013 en los programas de formación impulsados en el SNFCYSP¹⁴.

Tal como se ha señalado en los capítulos precedentes, las definiciones establecidas por las líneas de política educativa derivadas del Prosedu, la ACE y de las propias

¹² Como parte de las reformas al artículo 3º constitucional y la publicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (DOF, 11/09/2013), se definió que la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) sería responsable del desarrollo de los procesos de evaluación definidas en la Ley General del Servicio Profesional Docente, y estaría conformada por seis Direcciones Generales: Dirección General de Ingreso y Reconocimiento, Dirección General de Promoción, Dirección General de Permanencia, Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional, Dirección General de Planeación, Seguimiento y Administración y Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos (DOF, 17/06/2014).

¹³ Anexo 1. Oficio con fecha 16 de febrero de 2016.

¹⁴ En atención a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF, 18 de diciembre de 2015, Capítulo IV, Artículo 20, Párrafo II) la base de información proporcionada por la Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional, no cuenta con datos personales o de identificación de los docentes, se trata de una base en la cual la variable principal refiere a los Programas de formación y a otras variables de identificación del programa tales como institución responsable, duración, tipo de programa y número de docentes participantes por año.

atribuciones que por ley es obligatorio cumplir, definieron las principales estrategias a desarrollar por la Dirección General de Formación Continua y Superación Profesional de la Subsecretaría de Educación Básica.

La política educativa en torno a la formación continua de docentes en servicio planteaba enfrentar diversos retos: por un lado el cumplimiento de indicadores definidos desde el Prosedu y la ACE (la formación de los docentes de educación básica en una nueva reforma educativa y la capacitación a maestros en temas del curriculum nacional) y, por otra parte, el establecimiento y consolidación del programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional que planteaba la necesaria mejora de los procesos de implementación para formar a los docentes en servicio. Como ya se ha revisado, se planteó la regulación de los servicios de formación en las entidades federativas, la incorporación de instituciones de educación superior al diseño, desarrollo, evaluación y certificación de programas de formación, el establecimiento de mecanismos de registro y seguimiento de la oferta de formación, la articulación de las instancias responsables de la formación, la evaluación de los procesos de formación, entre otros.

Con la información presentada en este capítulo, se busca conocer cómo los procesos desarrollados atendieron a los indicadores establecidos y qué nuevas formas se impulsaron para la formación de docentes; para ello se describen los programas y proyectos impulsados desde el Sistema Nacional, así como los resultados derivados de la información de registro de maestros participantes. En el planteamiento del Sistema Nacional se consideró que se debían realizar cambios profundos al desarrollo de la política de formación, sin embargo la definición de la política necesariamente implicaba una operación inmediata por lo que los tiempos entre la definición, la implementación y su valoración resultaban hasta cierto punto apresurados, razón por la que era difícil que los docentes, como destinatarios finales, lograran percibir las modificaciones o mejoras en los procesos, programas o acciones en los que se veían involucrados.

En la implementación del SNFCYSP se desarrollaron diversas actividades para la formación de los docentes, directivos, asesores técnicos y personal técnico y académico responsable de las Instancias Estatales de Formación Continua, ya que por las metas establecidas en el Prosedu y la ACE que se debían alcanzar cada año, debían participar en procesos de formación prácticamente la totalidad de los docentes del país.

Uno de los rasgos de la administración responsable de la SEP fue que centralizó todos los procesos de formación, desde su definición en términos del diseño, operación, responsabilidades, metas específicas por entidad, reconocimiento de estudios hasta las formas de participación de instituciones internas y externas, de tal manera que toda la oferta de formación reconocida fue atribución única y exclusiva de la SEP, mientras que en las entidades federativas se operaba lo que desde la federación se determinaba; por ejemplo, a cada una de las entidades federativas se le determinaron año con año metas específicas en la participación de docentes en los temas establecidos tanto en el Prosedu como en la ACE, a saber: Español, Matemáticas, Ciencias, Formación cívica y Ética e Historia, así como en TIC.

A fin de conocer el nivel de avance en las metas específicas se impulsó un sistema de registro en el cual cada entidad, a través de las Instancias Estatales de Formación Continua y sus Centros de Maestros, capturaban la información de los maestros participantes en cada uno de los procesos de formación impulsados desde la federación.

Durante los años 2008-2012 se desarrollaron diversas reuniones nacionales con autoridades educativas y representantes de los equipos técnicos estatales. En las que se difundieron los mecanismos para el desarrollo de los procesos de formación y las acciones a las que se debían comprometer las autoridades en función de la asignación de recursos y su transferencia a las entidades federativas.

Los procesos de formación que fueron impulsados desde la federación tuvieron como principales destinatarios a las autoridades educativas responsables de las Instancias Estatales de Formación Continua, así como a los asesores de CM y Asesores Técnico Pedagógicos, sin embargo, en el caso de algunos temas de formación, también participaron directores, supervisores y docentes frente a grupo.

A continuación se describen los principales programas y proyectos desarrollados, con énfasis en el diseño, desarrollo y resultados del Catálogo Nacional del Formación Continua y Superación Profesional publicados entre los años 2009 a 2012, en tanto que en este instrumento se conjuntaron muchas de las acciones desarrolladas en el Sistema Nacional, es decir, durante este periodo el diseño y desarrollo de opciones de formación para docentes (cursos, talleres, diplomados, especialidades, maestrías y doctorados) tuvieron un lugar preponderante; todo ello se conjuntó en el Catálogo Nacional. Dicho Catálogo tuvo también la función de regular la oferta de formación, en tanto que en éste

se encontraban los programas de formación autorizados por la federación para ser desarrollados a nivel estatal y que, además, contaban con puntaje en Carrera Magisterial.

Iniciaré con las características del Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua (SIRAF) ya que como se verá, esta acción estableció una condición necesaria para el control de todos los procesos de formación desarrollados en el Sistema Nacional.

3. 1 El Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua (SIRAF), instrumento de recopilación de información de cada docente.

Durante el desarrollo del Pronap no existió un procedimiento de registro del participante en los procesos de formación impulsados, por lo que no se contaba con información que permitiera conocer el número preciso y cualidades de los docentes participantes, el número de cursos o programas desarrollados, los temas de interés, entre otros. Los mecanismos de recuperación de información consistían en la comunicación directa con las autoridades educativas a quienes se les solicitaban datos concretos tales como total de maestros participantes en los Talleres Generales de Actualización, o total de docentes que recibían apoyo para en el estudio de los Cursos Nacionales y estatales.

Si bien el proceso de inscripción, participación y resultado en Exámenes Nacionales de Actualización brindaba información de los docentes; los datos referían a los docentes interesados en participar en la evaluación por lo que sólo se podía conocer el avance de un número limitado de maestros y su trayectoria sobre su participación en ENAMS. Sobre los cursos estatales, el mecanismo que brindaba datos más exactos había sido desarrollado por la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, ya que esta instancia contaba con bases de datos en tanto que era responsable del control de los recursos financieros que se entregaban a los docentes que año con año cumplían con los criterios establecidos ya sea para ingresar, mantenerse o promoverse en Carrera Magisterial.

Para la DGFCMS esta situación implicó no contar con la información sobre los procesos y resultados de las acciones de las que era responsable y, en caso de requerir datos más

precisos, debía recurrir a una instancia externa. Aun cuando desde el Pronap se identificó esta problemática, es hasta la implementación del Sistema Nacional cuando se establece el Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua (SIRAF), en el que se establecieron servicios informáticos relacionados con las actividades de formación continua y superación profesional de los que la DGFCMS era responsable. La información del SIRAF tuvo como base los datos recuperados de maestros participantes en los ENAMS y en los cursos estatales con puntaje en Carrera Magisterial, programas de los que se contaba con datos básicos de los docentes tales como nombre completo, nivel y modalidad de trabajo, clave de centro de trabajo, entre otros.

En el SIRAF se establecieron cuatro módulos de trabajo, los cuales estaban determinados por el usuario de la información y responsables de su recuperación. En la página electrónica de la DGFCMS que en el 2009 estaba vigente, se brindaba la siguiente información acerca de los módulos de trabajo:

Profesores. Este módulo estaba destinado a que los docentes accedieran a los registros de su historial en procesos de formación continua, así como a convocatorias, avisos, revisión, consulta de resultados y registro de inconformidades de los ENAMS.

Centros de Maestros. En este espacio los responsables de los CM registraban a los docentes participantes en procesos de formación continua y superación profesional a fin de dar seguimiento a las metas establecidas por entidad federativa y a la conformación de la trayectoria personal de los docentes.

Entidades federativas. Módulo en el que las instancias estatales de formación continua y actualización realizaban el registro de maestros en procesos de formación y superación profesional. Este espacio refirió a las autoridades educativas, quienes tenían bajo su resguardo la información de cada uno de los maestros y podían ingresar, revisar y validar la información.

Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (. Este módulo controlaba y permitía dar seguimiento a los procesos de formación que cada uno de los responsables estatales incorporaba al SIRAF.

EL SIRAF recuperó información amplia de los docentes: datos personales, clave de centro(s) de trabajo, función o funciones, niveles en Carrera Magisterial, programas de formación desarrollados, formación académica y experiencia profesional, entre otros. Si bien la información inicial se recuperó de diversas bases de datos, los CM tuvieron un papel fundamental en la recuperación de información de los docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos, ya que durante los años de desarrollo del Sistema Nacional una actividad prioritaria se relacionó con el cumplimiento de metas de los indicadores establecidos en el Prosedu y la ACE; en este sentido era en los CM en los cuales se desarrollaban los programas de formación o se validaba la información de los programas que brindaban instituciones externas.

Para dar cumplimiento a los indicadores establecidos en el Prosedu y en la ACE, el área de planeación de la DGFCMS estableció para cada una de las entidades federativas, metas a lograrse durante el año para los temas prioritarios, la forma en que las autoridades educativas podían comprobar que estaban desarrollando los procesos de capacitación comprometidos para el cumplimiento de las metas fue la integración de bases de datos en el SIRAF.

El SIRAF requirió de esfuerzos importantes por parte de las IEA y los CM, ya que eran los responsables de la captura de información. Esta actividad no estuvo exenta de problemáticas, ya que aun cuando el SIRAF se diseñó teniendo como marco la Ley del Instituto Federal de Acceso a la Información, en algunos estados de la República los docentes se negaban a proporcionar sus datos argumentando desconfianza respecto del uso de sus datos personales, así como temores por la inseguridad que se vivía en algunas regiones del país.

Con el paso de los años, el SIRAF se constituyó como una amplia base de datos disponible para las autoridades de formación continua de las entidades federativas y para la DGFCMS. Con la información de más de un millón de maestros en servicio, hoy en día existe una veta para el estudio sobre la trayectoria y participación de los docentes del país en programas de formación, sin embargo, durante el desarrollo del Sistema Nacional, su propósito principal fue reportar el cumplimiento de las metas señaladas en cuanto a la formación o la participación de los docentes en procesos de formación.

3.2 Los programas y proyectos impulsados para la formación de los docentes en servicio en el Sistema Nacional.

Durante el desarrollo del Sistema Nacional, los indicadores de cumplimiento, así como las metas establecidas, generaron un gran movimiento en torno a los procesos de formación. Para el logro de los indicadores, en general, la estrategia que se siguió fue el impulso a acciones de alcance nacional determinados desde la federación con muy poco margen para que cada entidad federativa decidiera acciones diferentes, y controlara las actividades, las cuales eran monitoreadas desde la DGFCMS.

Todos los procesos impulsados tenían como fin el cumplimiento de metas e indicadores y sus tiempos de cumplimiento estaban marcados también. Mes con mes, incluidos los meses de receso escolar o periodo vacacional, las entidades federativas debían comprobar que los docentes estaban desarrollando o concluyendo programas de formación que abonaban al cumplimiento de metas.

Los programas de mayor impacto y que permanecieron en el desarrollo del Sistema Nacional fueron: el Curso Básico de Formación Continua, la formación de docentes de primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica y el Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional. Con el desarrollo de estos tres programas se pretendió marcar la diferencia y la mejora respecto de las opciones de formación previamente desarrolladas, sin embargo, como veremos a continuación, esto no siempre se logró.

3.2.1 El Curso Básico de Formación Continua y Superación Profesional, una acción generalizada para todos los docentes de todos los niveles y todas las experiencias.

Hasta el ciclo escolar 2007–2008 se desarrollaron en todo el país los Talleres Generales de Actualización (TGA), como la actividad académica obligatoria con la que daba inicio el ciclo escolar. Como hemos revisado en el capítulo 1 del presente trabajo, los TGA formaron parte de las acciones de la Reforma Educativa de 1993. A partir de inicio del

Sistema Nacional los TGA fueron modificados. En el ciclo escolar 2008–2009, se dio a conocer la primera emisión del Curso Básico de Formación Continua, que tenía como propósito establecer “una plataforma común de conocimientos para todos los docentes de educación básica del país”. El contenido se desarrolló a nivel central con la colaboración de diferentes áreas académicas de la Subsecretaría de Educación Básica para dar a conocer sus programas prioritarios.

De manera general, el tiraje alcanzó más de 1’200,000 ejemplares a fin de garantizar la entrega de un material para cada maestro. Para 2010, por primera vez se realizó una edición de mil ejemplares en sistema Braille.

Entre 2008 y 2012 se elaboraron 5 Cursos Básicos, con las siguientes características:

Cuadro 11. Curso Básico de Formación Continua entre los años 2008 al 2012.

Año y Título	Contenido	Características
Emisión 2008. Prioridades y retos de la educación básica.	Bloque 1. Los retos de la educación básica Bloque 2. La evaluación para la mejora continua Bloque 3. La enseñanza y el aprendizaje basado en competencias. Bloque 4. La Alianza por la Calidad de la Educación.	20 horas de trabajo presencial, se desarrollan 3 sesiones.
Emisión 2009. El enfoque por competencias.	Sesión uno: I. Sociedad del conocimiento, desarrollo humano y el enfoque por competencias Sesión dos: II. El enfoque por competencias en el plan y programas de estudio Sesión tres: III. Metodología para la planeación por competencias Tema transversal: la influenza a (h1n1)	20 horas de trabajo presencial, se desarrollan 3 sesiones.
Emisión 2010. Planeación didáctica para el enfoque de competencias en educación básica.	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia lectora • Cultura para la salud alimentaria • Cultura cívica: cultura de la legalidad, derechos humanos y educación inclusiva • Participación social en la educación y los Consejos Escolares de Participación Social • Productividad en y desde la educación básica 	20 horas divididas en 15 horas de trabajo presencial, 5 horas de trabajo en casa. Se desarrollan 3 sesiones.
Emisión 2011. Relevancia de la profesión docente en la escuela del nuevo milenio.	<ul style="list-style-type: none"> • La formación del pensamiento crítico y científico • El Acuerdo secretarial por el que se establece la Articulación curricular de la Educación Básica • La evaluación como herramienta de la transformación de la práctica docente • Habilidades Digitales para Todos • La profesión docente y las problemáticas sociales contemporáneas: <ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático • Hacia una comunidad segura 	35 horas divididas en 30 horas de trabajo presencial, 5 horas de trabajo en casa. Se desarrollan 3 sesiones.
Emisión 2012. Transformación de la práctica docente	Retos para una nueva práctica educativa. La Reforma Integral de la Educación Básica: Un proceso hacia la mejora educativa. La formación continua frente al reto de la profesionalización docente. Evaluar para aprender y mejorar. Temas de relevancia social.	40 horas de trabajo presencial. Se desarrollan 5 sesiones.

Fuente: SEP, Curso Básico de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

De manera general las orientaciones para abordar los contenidos del Curso Básico establecían una metodología en la que los docentes en colectivo, coordinados por su director, leían, desarrollaban trabajo en equipo y establecían acuerdos sobre cómo continuar con sus procesos de formación durante el ciclo escolar, los cuales quedaban plasmados en formatos; de esta manera se buscaba que los productos generados en el Curso Básico fueran insumos para las actividades que se desarrollarían durante todo el ciclo escolar.

Tal como lo muestra el cuadro 11, los contenidos definidos en las diferentes emisiones del Curso Básico giraban en torno a tres asuntos: la difusión de las líneas de política para la educación básica, las orientaciones al respecto de la Reforma Integral de la Educación Básica y la difusión de programas y proyectos implementados desde la Subsecretaría de Educación Básica.

Aun cuando el Curso Básico en las emisiones 2008 y 2009 desarrolló una estructura de taller con duración de 12 horas, para los años 2010, 2011 y 2012 se incluyeron diversos artículos, capítulos de libros y materiales de apoyo para revisión, entre otros, por lo que el tiempo destinado para el desarrollo de las actividades programadas resultaba claramente insuficiente. Esto provocaba una situación en la que los maestros sentían presión por concluir con las actividades y los productos, bajo la incertidumbre de sufrir alguna sanción o en su caso, que el no concluir con los productos implicara no obtener algún beneficio como el puntaje requerido en carrera magisterial; de manera especial porque para el año 2012, la duración de 40 horas podía equipararse a los cursos con puntaje en Carrera Magisterial.

El trabajo en equipo, la revisión profunda de temas prioritarios, el establecimiento de acuerdos con respecto a formas de actuación con los alumnos, el conocimiento de los lineamientos generales de la Reforma Curricular, son temas que estuvieron presentes en el Curso Básico, asuntos que sin duda, resultaban fundamentales en la formación de los docentes, sin embargo, la operación del curso, aunado a la enorme cantidad de actividades que los docentes y directivos realizan al inicio del ciclo escolar (inscripción de alumnos, entrega de estadística de inicio de ciclo escolar, reuniones con padres de familia, revisión de las condiciones generales del edificio escolar, entre otros) no siempre permitieron que el colectivo escolar se concentrara en el desarrollo de las actividades y el logro de los productos establecidos. Para desarrollar las actividades marcadas en el curso

básico, los maestros debían estar reunidos ocho horas por día, lo cual resultaba incompatible con la jornada de preescolar y primaria, incluso para la secundaria era casi imposible en tanto que una característica del nivel es que los docentes atienden horas en diversas escuelas, por lo que considerar que la planta docente se reúna en horarios específicos resultaba poco viable. En este sentido se cuestiona si el planteamiento de un curso al inicio del ciclo escolar -más allá del cumplimiento formal y de la presencia de los maestros- efectivamente cumple el propósito de brindar una plataforma común de conocimientos y un espacio para la planeación de la formación a lo largo del ciclo escolar.

De acuerdo con la información presentada en los diferentes informes de gobierno del sexenio 2007–2012, el Curso Básico cumplió de manera permanente la meta establecida, es decir, que la planta docente de educación básica desarrollara las sesiones planteadas: Para el ciclo escolar 2008-2009, y de acuerdo con el tercer informe de gobierno, 1'200,000 docentes participaron en el curso básico; para el ciclo 2009-2010, 1'100,000, para el ciclo 2011-2012, la cifra fue de 972,507 participantes en el curso. En los informes de gobierno 2012 y 2013, si bien se informó sobre el desarrollo del Curso Básico, no se presentaron las cifras de participación.

Con el cambio en la Administración Pública Federal, para el periodo 2012-2018 y, de manera particular, para el ciclo escolar 2013–2014, el Curso Básico de Formación Continua dejó de desarrollarse para dar paso al establecimiento de la fase intensiva del Consejo Técnico Escolar y la elaboración de la Ruta de Mejora Continua.

A partir de la información recopilada, es importante destacar que el Curso Básico al igual que los TGA fueron la actividad con la que iniciaba el ciclo escolar y estaban destinados al desarrollo de actividades específicas para los docentes y directivos de las escuelas; en este sentido, compartieron la estrategia de implementación ya que a los participantes se les entregaba una guía de trabajo que incluía las sugerencias específicas para que los colectivos docentes, coordinados por su director, desarrollaran actividades de lectura, reflexión y análisis, de tal forma que acordaran un primer plan de trabajo sobre acciones de mejora de sus escuela y de formación continua que podrían emprender, de manera individual y colectiva.

Algunas de las diferencias más importantes son que, mientras los TGA habían tenido una evolución que trataba de acercarse a las necesidades específicas de las escuelas en relación con el dominio de estrategias de enseñanza y contenidos educativos, el Curso

Básico tuvo como contenido central la difusión de las políticas educativas, así como de los proyectos nacionales en los que podían participar docentes y escuelas, entre otros la Reforma Integral de la Educación Básica y el enfoque por competencias. Otro rasgo que diferenció al Curso Básico fue el incremento en sus horas de duración y la cantidad de actividades que el colectivo docente debía desarrollar.

3.2.2 La Reforma Integral de la Educación Básica: la formación de docentes en el conocimiento, dominio y aplicación de nuevo currículo, nuevos enfoques y nuevos materiales.

La Reforma Curricular establecida en el Prosedu planteó el reto de brindar procesos de formación que permitieran a los docentes en servicio el conocimiento y dominio de los nuevos contenidos curriculares, el enfoque por competencias y el manejo de los nuevos materiales educativos tales como los libros de texto para los alumnos y guías para el docente.

En el sexto informe de gobierno del entonces Presidente Felipe Calderón y, como resultado de los procesos desarrolladas, se indica que "... Se apoyó la implementación de la RIEB en las aulas del país mediante el diseño y desarrollo de un programa específico a través de diplomados para la formación de los maestros frente a grupo de educación física, artística y especial que atienden la educación primaria, así como de los directivos escolares y los asesores técnico pedagógicos de este nivel".

La RIEB inició sus actividades desde los primeros meses de la entrada del gobierno de Felipe Calderón con el planteamiento de la estructura curricular, la definición de contenidos y elaboración de materiales educativos por parte de la Dirección Desarrollo Curricular y la Dirección de Materiales Educativos de la Subsecretaría de Educación Básica¹⁵. Durante el proceso de diseño, la DGFCMS participó en diversas reuniones de

¹⁵ En el sexto informe de gobierno de Felipe Calderón, se definen las modificaciones a los niveles de preescolar, primaria y secundaria de la siguiente manera: "La reforma curricular en preescolar consistió en actualizar el programa de estudio, incorporando aprendizajes esperados y estándares curriculares para lenguaje y comunicación, pensamiento matemático y ciencias. La reforma de primaria implicó el diseño de una nueva propuesta curricular para mantener la congruencia con los niveles adyacentes; en consecuencia, en los programas de estudio se incorporaron competencias, aprendizajes esperados, estándares curriculares para Español, Matemáticas y Ciencias; además los contenidos se organizaron en bloques de estudio. La

definición, ya que sería la responsable de desarrollar los procesos de formación de los docentes en servicio. Para ello, la estrategia de trabajo consistió en convenir con el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM, el diseño y desarrollo de la propuesta de formación destinada a maestros de primero y sexto grados, y para la atención de docentes de segundo a quinto grados, en colaboración con la Facultad de Ciencias de la misma institución.

Para la implementación de los procesos de formación en la reforma educativa la estrategia puesta en marcha consideró la conformación de equipos de apoyo: el Grupo Académico Nacional (GAN) y los Grupos Académicos Estatales (GAE). La conformación de estos grupos tuvo como principal propósito generar la participación y consenso respecto de las acciones desarrolladas en torno a los procesos de formación. El GAN estuvo constituido por representantes de instituciones tales como la Universidad Pedagógica Nacional y Escuelas Normales, así como funcionarios de la educación básica, coordinadores académicos de las Instancias estatales de formación continua, asesores de centros de maestros y representantes del SNTE de todo el país. El GAN participó en la revisión y validación de los materiales para la formación. Por su parte, los GAE, se constituyeron por personas que tenían bajo su responsabilidad la operación de los procesos de formación en las entidades federativas, personal académico de las Instancias Estatales de Formación Continua, personal de centros de maestros, además de apoyos específicos determinados por autoridades educativas.

La estrategia de capacitación para la implementación de los programas en las aulas de las escuelas de educación primaria se realizó a partir del desarrollo de reuniones nacionales convocadas por la federación, en las cuales se invitó a representantes académicos de cada uno de los estados del país. Durante las reuniones se presentaban los módulos de trabajo y se ejemplificaba el desarrollo de algunas actividades. Las sesiones eran coordinadas por académicos de la UNAM -algunos de ellos autores de los módulos-, ya que se pretendía que el GAN tuviera una información de primera mano debido a que tenían la responsabilidad de capacitar a los integrantes de los equipos técnicos responsables en los estados del país (GAE), quienes desarrollaban los procesos

reforma de secundaria implicó la actualización de los programas de estudio a través de la revisión de los aprendizajes esperados y la incorporación de estándares curriculares para Español, Matemáticas y Ciencias.

de capacitación directa con los docentes frente a grupo. La estrategia de formación incluyó el desarrollo de tres diplomados en línea coordinados por la UNAM.

La dinámica definida para los procesos de capacitación consistió en que la UNAM presentaba una propuesta que era revisada por el GAN a fin de generar consenso sobre los contenidos a abordar, se recopilaban las observaciones y se obtenía una propuesta final que era enviada a las entidades federativas para que, a través del GAE, se desarrollara la capacitación a los directivos, asesores y docentes.

En cada una de las entidades, el GAE desarrollaba los cursos con grupos de maestros, dependiendo del grado escolar que correspondiera. Estos cursos tuvieron puntaje en Carrera Magisterial por lo que, además de atender los procesos de formación que eran necesarios para desempeñar el trabajo con los alumnos, los docentes que los cursaron obtuvieron puntaje por participar en cursos y diplomados. En el Sexto informe de gobierno de Felipe Calderón, se indicó que "...se conformó y consolidó un Grupo Académico Nacional (GAN) y 32 Grupos Académicos Estatales (GAE) en el que participan profesores y académicos procedentes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como, de las Instancias Estatales de Formación Continua del país (Presidencia de la República, Sexto informe de gobierno, 2012). Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 12. Capacitación a profesores y académicos, 2009-2010/2011-2012.

Ciclo escolar	Diplomado	GAN	GAE	Maestros participantes
2009-2010	Para maestros de primaria: 1º y 6º grados	655	7,915	243,169
2010-2011	Para maestros de primaria: 2º y 5º grados	689	11,568	155,285
2011-2012	Para maestros de primaria: 3º y 4º grados	684	11,806	160,000

Fuente: Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, p. 495

Como es posible observar, las acciones de formación relacionadas con la RIEB se concentraron en el nivel de educación primaria, mientras que para preescolar y secundaria sólo se informaba que en el Catálogo Nacional se incluían diversos cursos y diplomados que permitirían la consolidación de la reforma en estos niveles, sin embargo, no existieron procesos de formación específicos que consideraran las características de estos niveles, aun cuando los docentes también se estarían enfrentando a una nueva

propuesta curricular y a orientaciones diferentes respecto de la planeación y la evaluación; incluso, para la educación secundaria, se mantuvieron como oferta de formación vigente los programas desarrollados en 2006, año en que se impulsaron las acciones de la Reforma para la Educación Secundaria¹⁶. Para el caso de la educación preescolar, la oferta de formación incluyó los módulos elaborados a partir del año 2004¹⁷. Fue hasta el año 2012 cuando se publicaron las Guías para el maestro, como material de apoyo específico para los docentes de educación preescolar y secundaria.

Tanto el Curso Básico en sus diferentes emisiones, como los programas de formación de la RIEB y otras acciones, fueron esfuerzos que implicaron la participación de miles de docentes, sin embargo una reflexión al respecto de la línea de formación en torno a la RIEB, es que la diversidad de acciones tuvieron como centro la formación de docentes de educación primaria, bajo el argumento que era el nivel en el que se presentaron los cambios más importantes en el curriculum, mientras que preescolar y secundaria, sólo presentaron adaptaciones, de ahí que las definiciones acerca de la atención a los docentes de estos niveles se dio por los programas de formación que fueron presentados en las diferentes emisiones de la convocatoria nacional para la integración del Catálogo. En este sentido es posible apreciar que la RIEB cumplió de manera parcial su propósito al focalizar el esfuerzo en uno de los tres niveles de educación básica y no en cada uno de ellos, lo que inhibió en lugar de fortalecer la articulación de éstos.

¹⁶ De acuerdo con la revisión de las emisiones 2008-2009 a 2011-2011 del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, los cursos de formación diseñados por la Dirección General de Desarrollo Curricular de la Subsecretaría de Educación Básica, en el marco de la Reforma de la Educación Secundaria de 2006, estuvieron vigentes en el Catálogo Nacional hasta el año 2012: Actualización sobre los programas de estudio 2006. Ciencias, Actualización sobre los programas de estudio 2006. Educación Física, Actualización sobre los programas de estudio 2006. Matemáticas, Actualización sobre los programas de estudios 2006. Telesecundaria, El papel de los directivos y supervisores escolares en el apoyo a la implementación del plan de estudios 2006.

¹⁷ La oferta de formación que estuvo disponible para los docentes, asesores y directivos de la educación preescolar se compuso básicamente de los Módulos denominados *Fundamentos y características del programa de educación preescolar 2004*, el cual se conformó por 7 módulos en los que se trabajaron los campos de formación incluidos en el Programa de Educación Preescolar 2004. Estos módulos estuvieron disponibles hasta el año 2011, ya que en 2013 se publicó la Guía de la Educadora, material de apoyo que se diseñó atendiendo a los planteamientos curriculares de la RIEB 2011.

3.3 El Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional.

Una de las acciones fundamentales para el desarrollo del Sistema Nacional fue la conformación del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, en tanto que para su integración, desarrollo y operación confluyeron diversas acciones para garantizar una oferta de formación que permitiera el cumplimiento de los indicadores relacionados con los temas que se debían abordar en los programas de formación y la atención a las prioridades educativas establecidas para el sexenio.

La conformación de un Catálogo Nacional había sido una actividad regular del Pronap, en el cual se emitía una convocatoria dirigida a los equipos técnicos estatales de formación de las entidades federativas, se desarrollaba un proceso de dictaminación externa y, aquellas propuestas que obtenían dictamen positivo, se integraban al Catálogo Nacional que aplicaba en el ciclo escolar correspondiente.

El Catálogo Nacional, fue relevante para los docentes y autoridades educativas ya que los cursos que se encontraban en él tenían garantizado el puntaje en Carrera Magisterial. A la puesta en marcha del Sistema Nacional y, como veremos, los pasos que se dieron fueron bastante similares al proceso seguido por el Pronap para la integración del Catálogo Nacional, sin embargo, los énfasis relacionados con la invitación a actores externos a la SEP, la diversificación de los temas y la permanencia de los programas por más ciclos escolares fueron las principales diferencias.

El Catálogo Nacional se consideró como un instrumento de regulación de la oferta de formación; a nivel de autoridades educativas no se podían aplicar recursos financieros transferidos desde la federación para el desarrollo de programas que no se encontraran en el Catálogo, y para los docentes, cualquier programa fuera del Catálogo no era válido en el Programa de Carrera Magisterial.

El diseño y operación del Catálogo Nacional como actividad central de la DGFCMS fue acompañada por documentos y lineamientos que permitían conocer los procedimientos, de manera general.

- a) Convocatoria para el diseño y la integración del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional emisiones: 2009-2010, 2011-2012, 2012-2013.
- b) Marco para el diseño de programas de formación continua y superación profesional.
- c) Dictaminación externa de los programas de formación y superación profesional.
- d) Difusión del Catálogo Nacional.

En el año 2008, se emitió un Catálogo Nacional denominado *de transición* en el cual se mantuvieron los programas de formación mayormente diseñados por las autoridades educativas estatales y algunos programas que ya estaban en marcha en conjunto con la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Pedagógica Nacional.

De acuerdo con el Informe de labores de la Presidencia de la República (p. 24), en el año 2010 se indica que: “Para atender los compromisos de la ACE, y con el propósito de que el Catálogo Nacional efectivamente responda a las necesidades de los maestros, se planteó un procedimiento inédito de convocatoria destinado a las Instituciones de Educación Superior (IES) y otros organismos”. El día 30 de noviembre [de 2010] se publicó la convocatoria para la integración del Catálogo Nacional de formación continua y superación profesional para maestros de educación básica en servicio.

Los destinatarios de la primera convocatoria (2009) fueron las IES, Escuelas Normales, Centros de Actualización del Magisterio y Centros de Investigación Educativa. En los siguientes años también se invitaría a participar a las autoridades educativas estatales y a los organismos de la sociedad civil.

De acuerdo con las bases de la convocatoria (SEP, Convocatoria, 2010), los programas debían diseñarse para atender las necesidades de: “...formación para la nivelación académica, formación continua, formación focalizada en función de las necesidades regionales y estatales y superación profesional”; las diferencias entre estos procesos se definieron en los siguientes términos:

- a) Formación continua de docentes, directivos escolares y apoyos técnico-pedagógicos de Educación Básica: Inicial, Especial; Preescolar Regular e Indígena; Primaria Regular, Indígena y Multigrado; Secundaria General, Técnica y Telesecundaria, Educación Artística, Educación Física y Educación Extraescolar, mediante cursos y programas modulares seriados.

b) Formación continua focalizada para maestros, directivos y apoyos técnico-pedagógicos de educación secundaria con prioridad en español, matemáticas y ciencias, tanto en el dominio disciplinar como en el tratamiento de los contenidos educativos establecidos en los programas de estudio vigentes.

c) Superación Profesional de maestros, directivos y apoyos técnico-pedagógicos, a través de Diplomados, Especialidades, Maestrías y Doctorados, para la ampliación y perfeccionamiento continuo de sus competencias profesionales.

d) Formación para la nivelación académica a partir del análisis de los resultados del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes.

En total se publicaron cuatro convocatorias entre los años 2009 a 2012. Los resultados generales en términos de programas de formación disponibles a través del Catálogo Nacional (Presidencia de la República, 2012) se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Programas de formación incluidos en el Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, 2008-2009/2011-2012.

Tipo de programa	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Cursos	108	372	396	505
Diplomados	32	218	216	357
Especialidades	2	24	27	51
Maestrías	0	85	86	143
Doctorados	0	14	14	59
Total	142	713	739	1,115

Fuente: Presidencia de la República, Sexto informe de gobierno, 2012, pp. 496.

Para el ciclo escolar 2012-2013, siendo secretario de Educación Pública el Lic. Emilio Chuayffet Chemor, en el Primer Informe de Gobierno del sexenio 2012-2018, se indicó que "...el Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional integró una oferta de 1,053 programas académicos, entre cursos, diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados, así como 51 trayectos formativos integrados por tres cursos relacionados de 40 horas cada uno, que cumplen con los criterios de pertinencia, relevancia y calidad, requeridos para el fortalecimiento de la práctica docente" (Presidencia de la República, Primer informe de gobierno, pp. 292), sin embargo no se informó de manera precisa sobre la conformación de la oferta de formación, es decir sobre el tipo de programas disponibles en el Catálogo, ni sobre su proceso de conformación en tanto que no hubo convocatoria pública.

3.3.1 La oferta de formación destinada a la mejora de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos. Procesos, participantes y resultados.

La oferta de formación que promovió la DGFCMS a través del Catálogo Nacional en sus cinco emisiones incluyó -además de la oferta de formación diseñada por las diversas instituciones convocadas de manera abierta- a un número importante de programas que fueron diseñados por universidades y otras instituciones para atender a los temas de prioridad nacional, es decir aquellos que referían a los indicadores y metas señalados en el Prosedu y en la ACE.

El desarrollo de los programas de formación, dependiendo del origen de su diseño (por convocatoria o por convenio) tuvieron algunas diferencias, ya que, si bien todos los programas pasaban por un proceso de dictaminación, y todos, al ser incluidos en el Catálogo Nacional, eran difundidos por diversos medios¹⁸ y podían ser seleccionados por las autoridades educativas para ser implementados en las entidades federativas. En el primero de los casos, eran las instituciones quienes debían realizar una difusión más amplia, contactar con las autoridades educativas y llegar a los acuerdos que les permitieran ser parte de la oferta estatal. En el caso de que la autoridad educativa seleccionara el programa, acordaba las condiciones generales: el número de docentes que participarían en el programa, los periodos de desarrollo, el pago de la matrícula, si concedían o no beca, el lugar para el desarrollo, entre otros; muchas de las condiciones se establecían a partir del costo total del programa. No siempre resultó claro, ni para las autoridades educativas ni para las instituciones el procedimiento para llegar a establecer los convenidos correspondientes, en tanto que no existió un documento que estableciera las condiciones generales para el desarrollo de la oferta de formación incluida en el Catálogo Nacional.

En el caso de programas diseñados a solicitud de la SEP para la atención a prioridades educativas nacionales, el mecanismo era que la SEP solicitaba el diseño del programa de

¹⁸ En la página de formación continua, se contó con un espacio para la difusión del Catálogo Nacional, asimismo en las páginas electrónicas de las autoridades educativas de todo el país, se contaba con espacios específicos para que los docentes conocieran los programas del Catálogo Nacional y, en su momento, de la oferta disponible para los docentes de la entidad.

formación a una institución que contara con experiencia en los temas y la capacitación a docentes, así como que contara con expertos. Con las instituciones se firmaba un convenio en el cual se establecían las bases de colaboración, mismas que incluían el diseño de tres cursos de 40 horas cada uno, atendiendo a los Lineamientos para el diseño, los materiales de capacitación (guía para el facilitador y guía para el participante, y, en su caso, material de apoyo); asimismo el equipo responsable del diseño debía desarrollar jornadas de trabajo con equipos técnicos de las entidades federativas, las cuales eran coordinadas por la DGFCMS.

El desarrollo de una jornada de formación era la presentación formal del curso a las autoridades educativas, quienes establecían un plan de trabajo para su impartición en la entidad. Las autoridades tenían acceso a los materiales de apoyo y su compromiso era que, con los recursos financieros transferidos mediante Reglas de Operación, realizaran la reproducción de los materiales necesarios y dispusieran de las condiciones que permitieran el desarrollo del programa, incluyendo la programación en los CM y la difusión para la inscripción. El desarrollo de los programas estaba a cargo de los asesores de CM, personal técnico de las IEFEC y personal de asesoría técnico pedagógica.

Uno de los planteamientos del Prosedu y la ACE indicaba que en el diseño de programas de formación debían participar las IES. Con los dos procedimientos antes descritos se identifica que, efectivamente, se privilegió a las IES en el diseño de programas de formación para docentes de educación básica. Por otra parte, aun cuando uno de los supuestos del Sistema Nacional era la mejora en la implementación de los programas, en el desarrollo de estos no se realizaron modificaciones importantes en tanto que, como se podrá precisar en las siguientes páginas, los cursos a los que tuvieron acceso los maestros mantuvieron, en buena medida, las características de los cursos nacionales de actualización y de los cursos estatales de actualización: con guías de trabajo proporcionadas por sus autoridades educativas, desarrollados en CM o en espacios habilitados para ello y determinados por las autoridades educativas, con el apoyo de asesores técnicos, asesores de centros de maestros o de las instancias estatales de actualización, en cascada, con duración de 40 horas a desarrollarse en un ciclo escolar, acumulativos para completar 120 horas de formación, con puntaje en Carrera Magisterial y/o en escalafón.

Una forma de acercarse a la revisión de los procesos y resultados obtenidos en el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, es mediante el conocimiento y análisis de la oferta de formación incluida en las diferentes emisiones del Catálogo Nacional, así como de los maestros participantes. Considerando que el Sistema Nacional contó con el Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros en Servicio (SIRAF), en el cual se recopiló información tanto de la oferta de formación desarrollada como por el número de participantes, se solicitó a la DGFyDP una base de datos que incluyera tanto los programas de formación desarrollados entre los años 2008 a 2013 y que especificara el número de maestros registrados como participantes en cada uno de ellos. .

Como ya se mencionó, el insumo fundamental para hacer este análisis es la Base de datos del SIRAF la cual incluye la información de los programas registrados en el periodo 2008 – 2013 y se compone de los siguientes datos:

1. Nombre: Refiere al nombre o título del programa de formación.
2. Tipo: Indica si el programa es curso, diplomado, maestría, doctorado, jornada de formación, entre otras.
3. Prioridad: temática o clasificación temática establecida en el Catálogo Nacional
4. Destinatario: Docente frente a grupo, asesor técnico pedagógico o directivo escolar
5. Nivel y Modalidad: Preescolar Regular, Preescolar Indígena, CAPEP, Primaria Regular, Primaria Indígena, Primaria Multigrado, Secundaria General, Secundaria Técnica, Telesecundaria, Educación Especial, Educación Artística, Educación Física y Educación Extraescolar.
6. Total de capacitaciones. Número de maestros registrados que participaron en el programa de formación.
7. Año. En el que se desarrolló el programa de formación.

La Base de información del SIRAF cuenta con la siguiente información registrada por las autoridades educativas, que en su momento permitieron comprobar la realización de los

procesos de formación desarrollados, entre los cuales podemos encontrar cursos, diplomados, talleres, jornadas, conversaciones, pláticas, Curso Básico, registro de Consejo técnico, entre otros; en términos gruesos presenta los siguientes datos:

Cuadro 14. Registro SIRAF: Participantes en programas de formación 2008 - 2013.

Ciclo escolar	Número de programas registrados en Catálogo Nacional	Número de Programas registrados en SIRAF	Número de capacitaciones registradas en SIRAF
2008- 2009	143	125	1,001,713
2009 – 2010	713	411	1,416,356
2010 – 2011	1115	664	1,847,204
2011 – 2012	1053	663	1,950,101
2012 – 2013	1051	508	1,315,050
Total general			7,530,424

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, Maestros participantes en programas de formación en los años 2008 - 2013.

Uno de los primeros datos que llama la atención es la cantidad de programas que integran la Base de información del SIRAF en contraste con la información reportada en los diferentes informes de gobierno (véase cuadro 13). Se presentó una enorme variedad de tipos de programas, por lo que se infiere que aun cuando uno de los supuestos del Sistema Nacional fue que las entidades federativas sólo podían desarrollar los procesos de formación publicados en el Catálogo Nacional, no hubo restricciones para registrar el desarrollo de otras propuestas impulsadas a nivel estatal. Por otra parte, la cifra final de maestros participantes (7,530,424) parece indicar que todos los maestros del país accedieron a uno o más programa de formación en un ciclo escolar.

Ante estos escenarios, se consideró la necesidad de realizar una revisión puntual de la Base de datos del SIRAF para conocer cuáles son las características de los programas de formación y de qué procesos se derivan; para identificar si los datos proporcionados configuran la oferta de formación de las diferentes emisiones del Catálogo Nacional.

Para dar cumplimiento a esta finalidad y en tanto que la Base de datos del SIRAF proporciona información diversa con respecto a los tipos de programas (cursos, talleres, jornadas, diplomados, maestrías, doctorados, pláticas) de origen diferente (SEP, autoridades educativas estatales, empresas), programas que fueron incluidos o no en los diferentes Catálogos Nacionales, fue necesario realizar una primera revisión para

diferenciar el origen de los diversos procesos impulsados desde el Sistema Nacional e identificar aquellos programas que fueron incluidos en el Catálogo Nacional. El resultado de este primer análisis, permite identificar 3 grupos que permiten la clasificación de los programas de formación incluidos en la Base de información del SIRAF:

Cuadro 15. Clasificación de análisis de oferta de formación de la Base de datos de SIRAF.

Grupo	Programa de formación	Número de programas	Número de participantes
1. Acciones desarrolladas desde la DGFCMS como parte de las funciones regulares	Acciones de formación desarrolladas por la DGFCMS para atender a sus atribuciones y responsabilidades.	712	525,620
	Curso Básico de Formación Continua y Superación Profesional	5	3,043,893
	Proceso de formación RIEB destinados a docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos del nivel primaria.	15	964,555
2. Programas de formación continua y superación profesional del Catálogo Nacional.	Programas de formación incluidos en las emisiones del Catálogo Nacional entre ciclos escolares 2008 – 2009 a 2012 -2013.	720	2,824,972
3. Programas de formación impulsados de manera independiente por las entidades federativas, no incluidos en las diferentes emisiones del Catálogo Nacional.	Programas de formación impulsados por las entidades federativas.	474	171,384
Total			7,530,424

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

En el primer grupo se han incorporado aquellos programas y acciones de formación que la DGFCMS coordinó, ya sea para atender temas específicos, programas particulares o para generar las condiciones necesarias para la implementación de programas y proyectos de formación en las entidades federativas.

En el segundo grupo se identificaron los programas de formación que fueron incluidos en el Catálogo Nacional en cualquiera de sus emisiones, lo que supone que todos ellos pasaron por el proceso de convocatoria, que fueron dictaminados y que, de acuerdo con la información de la Base de datos del SIRAF, cuenta con registro de que al menos un docente participó en su desarrollo.

El tercer grupo surge a partir de identificar diversas acciones y programas de formación que fueron registradas por los responsables de formación continua en las diferentes entidades federativas. Resulta interesante la revisión de este grupo de programas, en tanto identifican acciones que las entidades federativas impulsaron. Si atendemos a los criterios definidos en el SIRAF en los cuales se estableció que las entidades no podían aplicar recursos financieros en programas de formación fuera del Catálogo Nacional, se podría considerar que eran las entidades quienes financiaban su desarrollo.

A partir de esta primera revisión es posible observar que, de acuerdo con el registro de la Base de información del SIRAF, casi el 60% de los docentes del país participaron en alguno de los programas de formación generalizados: el Curso Básico y la Reforma Integral de la Educación Básica. Una revisión de las particularidades de los grupos, se presenta a continuación.

3.3.2 Los programas de formación continua y superación profesional desarrollados por la DGFCMS como parte de sus acciones regulares.

Como se ha revisado en el Capítulo II del presente trabajo, a la DGFCMS le correspondió atender diversos indicadores establecidos en el Prosedu y en la ACE, además, por sus atribuciones específicas debía establecer los procesos para brindar opciones de formación continua y superación profesional a los maestros de educación básica; de ahí que es posible identificar algunas acciones tendientes al desarrollo de procesos de formación. En la Base de información del SIRAF se identificaron 226 propuesta diferentes que fueron impulsadas desde la federación. En estas acciones tuvieron una participación de 525,620 docentes, directores, asesores o personal de instancias estatales o centros de maestros.

Cuadro 16. Actividades de capacitación impulsadas desde la federación para atender sus programas y proyectos de formación a nivel nacional.

Programas y acciones de formación	Descripción	Número de programas	Número de participantes
Eventos de trabajo para el desarrollo del Previolem	Eventos de sensibilización, pláticas y conferencias sobre equidad de género y prevención de la violencia hacia las mujeres.	138	130,229
Jornada de formación para equipos técnicos de formación continua	Jornadas de capacitación para el impulso de cursos modulares seriados realizados a nivel nacional y estatal.	86	109,707
Diagnóstico de inglés aplicado a docentes de educación básica	Refiere a un diagnóstico aplicado a docentes de educación básica en todo el país para identificar el nivel de conocimientos en el idioma inglés	1	7,751
Taller La función pedagógica de la supervisión. Implicaciones para la asesoría y el acompañamiento.	Taller Nacional y estatal con supervisores para el desarrollo de la fase intensiva de los Consejos Técnicos escolares.	1	277,567
Sin dato		1	366
Total		226	525,620

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

Entre los programas que aportan un mayor número de participantes registrados en la Base de información del SIRAF se encuentra el Previolem, el cual contó con recursos

específicos para su desarrollo y una mayor libertad para que las autoridades educativas desarrollaran las actividades que consideraran más convenientes, en tanto se intentaba instalar el tema de la equidad de género y una postura para evitar la violencia hacia las mujeres con actividades de sensibilización (se desarrollaron por ejemplo pláticas, jornadas, eventos de sensibilización, seminarios, encuentros pedagógicos, etcétera), los cuales permitían comprobar el cumplimiento de metas asignadas a cada una de las entidades federativas.

En lo que respecta a las Jornadas de formación destinadas a personal de asesoría técnica de cada una de las entidades federativas, se invitaba a las entidades federativas a participar en el desarrollo de reuniones nacionales que les permitirían conocer las características y contenidos de los programas de formación que formaron parte de los cursos modulares seriados o de convenio entre instituciones de educación superior y la SEP. Cada jornada tenía una duración de 16 horas en promedio.

Por último, el Taller *La función pedagógica de la supervisión. Implicaciones para la asesoría y el acompañamiento* fue una acción que, si bien se desarrolló como parte del Sistema Nacional, formó parte de las acciones de impulso a los nuevos planteamientos que vendrían con la administración correspondientes al sexenio 2012 – 2018 y en la cual se consideró al supervisor escolar como una pieza fundamental para encabezar en las zonas escolares el desarrollo de los Consejos Técnicos Escolares. En este sentido, cabe destacar que aun cuando hubo cambio en las autoridades educativa de la DGFCMS, de manera particular el SIRAF fue utilizado también para registrar a los participantes en los procesos de formación.

Curso Básico.

Asimismo, como se ha mencionado, tanto el Curso Básico como los procesos de formación para la RIEB fueron programas que la DGFCMS debía desarrollar para cumplir con sus atribuciones y metas específicas.

El Curso Básico de Formación Continua, sin duda abona el mayor número de maestros a la estadística educativa de participantes en procesos de formación. Cabe señalar que esta tarea implicó para las IEFC y para los CM una tarea de dimensiones extraordinaria en tanto que si no contaban con bases de datos proporcionadas por otras áreas administrativas (recursos humanos, nómina o carrera magisterial, por ejemplo) debían

realizar el registro de cada uno de los docentes que asistieron y desarrollaron el Curso Básico; en el siguiente cuadro se presentan los docentes registrados en cada una de sus emisiones:

Cuadro 17. Participantes en las emisiones del Curso Básico de Formación Continua.

Programa: Curso Básico de Formación Continua	Número de programas	Número de participantes
Emisión 2008. Prioridades y retos de la educación básica.	s/d	-
Emisión 2009. El enfoque por competencias.	1	528,342
Emisión 2010. Planeación didáctica para el enfoque de competencias en educación básica.	1	702,803
Emisión 2011. Relevancia de la profesión docente en la escuela del nuevo milenio.	1	909,273
Emisión 2012. Transformación de la práctica docente	1	903,475
Total	5	3,043,893

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

Para los últimos años, se observa un incremento en el número de docentes registrados, esta situación se debe a que, con el paso de los años, el registro de docentes fue acumulativo. Asimismo, aun cuando en documentos oficiales, tales como informes de gobierno se indica que hubo una participación mayor de docentes, en este documento, sólo se considera el registro proporcionado por la DGFCMS.

Programas de formación en la Reforma Integral de la Educación Básica. Primaria.

Como ya se ha indicado, la DGFCMS desarrolló en coordinación con la UNAM, la UPN y la DGESPE, los procesos de formación para docentes de educación primaria que brindaría las bases para la implementación del nuevo currículo. Los programas de formación diseñados fueron cursos de 40 horas y diplomados de 120 horas. En el siguiente cuadro se presentan los programas diseñados y desarrollados para la formación de los docentes de acuerdo con el grado escolar de los maestros convocados, el año de edición y el número de docentes reportados en el SIRAF.

Cuadro 18. Participantes en Programas destinados a la formación de docentes en la Reforma Integral de la Educación Básica.

Participantes en programas de la RIEB	Programas de formación	Año	Número de participantes
Docentes de Primero y Sexto grado	Curso 1. Elementos básicos. Curso 2. Desarrollo de competencias en el aula. Curso 3. Evaluación para el aprendizaje en el aula. Diplomado RIEB para maestros de 1º y 6º grados.	2012	481,399
Docentes de Segundo y quinto grado	Curso 1. Fundamentos de la Reforma. Curso 2. Planeación y estrategias didácticas para los campos de lenguaje y comunicación, y pensamiento matemático Curso 3: planeación y estrategias didácticas para los campos de exploración y comprensión del mundo natural y social, y desarrollo personal y para la convivencia. Curso 4. La evaluación en el aula. Diplomado RIEB para maestros de 2º y 5º grados.	2013	223,279
Docentes de Tercero y cuarto grado	Curso 1. Fundamentos de la Reforma. Curso 2. Planeación y estrategias didácticas para los campos de lenguaje y comunicación, y pensamiento matemático Curso 3: planeación y estrategias didácticas para los campos de exploración y comprensión del mundo natural y social, y desarrollo personal y para la convivencia. Curso 4. La evaluación en el aula. Diplomado RIEB para maestros de 3º y 4º grados.	2013	259,877
Total			964,555

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

Programas de origen estatal.

En la Base de información del SIRAF es posible identificar una serie de programas que fueron desarrollados por iniciativa de las entidades federativas. Se trata de 474 programas (Cursos, talleres, diplomados, pláticas, seminarios, etcétera) en los cuales se indica que participaron 171,384 docentes.

De acuerdo con la información, entre los temas atendidos por las propuestas estatales se encuentran las siguientes:

Cuadro 19. Programas de formación de origen estatal no consignados en las diferentes emisiones del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional.

Prioridad	Número de programas	Número de participantes
Asesoría	9	766
Ciencias	40	17,262
Competencias didácticas	10	1,455
Competencias Docentes	72	10,181
Educación Artística	6	1,838
Educación Especial	2	124
Educación Física	1	74
Educación Indígena	2	102
Escuelas Multigrado	2	44
Español	36	11,289
Evaluación	1	118
Formación Cívica y Ética	36	10,042
Formación Económica y Financiera	2	726
Gestión Escolar	46	10,365
Historia	19	6,837
Inglés	32	3,745
Matemáticas	48	20,552
Nivelación Académica	21	11,483
Preescolar	23	21,733
Reforma integral de la educación básica	8	2,933
Uso Educativo de las Tecnologías	57	39,658
Tutoría	1	57
Total	474	171,384

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

3.3.3 Oferta de formación integrada al Catálogo Nacional

La revisión fundamental se realiza de los programas que fueron integrados al Catálogo Nacional, es decir, aquellos programas que estaban autorizados en tanto que pasaron por un proceso de evaluación, ya sea que participaron en alguna de las convocatorias nacionales o porque fueron diseñados como parte de los convenios institucionales que estableció la SEP con diferentes instituciones para atender a los temas de prioridad nacional. El análisis que se centra en esta oferta en tanto que es aquella que deriva de los principales postulados establecidos en el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional en lo que respecta a la atención a prioridades educativas, señaladas en el Programa Nacional de Educación y la Alianza por la Calidad

de la Educación. Por un lado, se revisa si efectivamente se dio cumplimiento a lo comprometido al respecto de la atención a indicadores y, por otra, la participación de las Instituciones de Educación Superior en los procesos de formación de docentes de educación básica.

En este sentido, la oferta de formación en la que se centra la revisión corresponde 713 programas (cursos, diplomados, maestrías y especializaciones) desarrollados en los años 2009 a 2013 y en los cuales se tiene que 2,824,972 maestros o figuras educativas registrados en el SIRAF.

Cabe destacar que, si bien en las diferentes emisiones del Catálogo se incorporaron más de mil doscientos programas diferentes, en el presente análisis sólo se consideran los programas que, de acuerdo con la Base de datos del SIRAF, participó al menos un docente.

Se trata de la oferta de formación que atendió a las bases establecidas en las diferentes emisiones de la Convocatoria para la integración del Catálogo Nacional, por lo que en el proceso de evaluación se obtuvieron resultado favorable en tanto que se identificaron como relevantes y pertinentes para los maestros, directivos escolares y asesores técnico pedagógicos de la educación básica.

De acuerdo con la información recuperada de la Memoria documental de la Subsecretaría de Educación Básica en el año 2012, la conformación por tema de los catálogos nacionales publicados fue la siguiente:

Cuadro 20. Clasificación temática del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación profesional.

Temática	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Español	22	43	44	68	68
Matemáticas	17	101	101	105	105
Ciencias	14	83	105	140	140
Historia	6	21	22	34	34
Formación cívica y ética	35	146	146	121	121
TIC	10	87	92	174	174
Inglés	0	38	39	75	75
Educación indígena	4	11	13	32	32
Preescolar	7	20	21	26	26
Asesoría	6	67	76	179	179
Gestión	8	57	61	75	75
Inglés	0	38	39	75	75
Educación física	2	7	7	11	11
Educación artística	4	13	14	18	18
Educación especial	3	10	13	40	40
Formación económica y financiera	4	9	10	12	12
Telesecundaria	0	0	4	5	5
Total	142	713	768	1115	1115

Fuente: SEB. Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio. Memoria documental 2012.

Como es posible observar, el mayor número de programas incluidos en los catálogos nacionales fueron de los temas denominados de prioridad nacional: español, matemáticas, ciencias, formación cívica y ética e historia, aun cuando no atendieron al criterio de que el 80% de la oferta fuera sobre estos temas como lo estableció la ACE.

3.3.4 Oferta de formación desarrollada

Los programas de formación que reporta el SIRAF como oferta desarrollada en las entidades federativas, con fines de análisis se dividió en dos grandes rubros: *Oferta externa* en la cual se incluyen los programas de formación que participaron derivados de las diferentes emisiones de convocatoria nacional y, *Oferta interna*, que refiere a los programas que la SEP a través de la DGFCMS, impulsó para cumplir con sus atribuciones y dar cumplimiento a los indicadores establecidos por el Prosedu y la ACE.

La *oferta de formación externa* se conformó a partir de la Convocatoria Nacional de los años 2009 al 2013 destinada a Instituciones de Educación Superior, Escuelas Normales, Centros de Actualización del Magisterio, Centros de Investigación Educativa y Organizaciones de la Sociedad Civil. Los programas presentados por estas instituciones, atendieron al *Marco para el diseño de programas de formación* elaborado por la DGFCMS, y pasaron por un proceso de evaluación externo para determinar su calidad y pertinencia. Una vez que se incorporaron al Catálogo Nacional, mediante los procedimientos establecidos por la DGFCMS, las Instancias Estatales podían establecer un convenio de colaboración o contratación de servicios con las Instituciones.

Es importante hacer esta clasificación ya que en la revisión de los datos es posible identificar si efectivamente el planteamiento de modificar la concepción de oferta endogámica (es decir, programas diseñados por la SEP) y la participación de instituciones externas, se hizo realidad.

De acuerdo con la información derivada de la Base de datos del SIRAF, un total de 2,824,972 docentes participaron en los programas de formación incluidos en las diferentes emisiones del Catálogo Nacional, de los cuales el 11.9% (338,392) participaron en los programas denominados de oferta externa y el 88.01% (2,486,580) participaron en los programas de oferta interna. Algunos datos que son relevantes del desarrollo de la oferta de formación son los siguientes:

Las instituciones externas convocadas para diseñar y desarrollar programas de formación para docentes en servicio, tuvieron la siguiente participación:

Cuadro 21. Instituciones participantes en el desarrollo de programas de formación incluidos en las emisiones del Catálogo Nacional de los años 2008 a 2012.

Tipo de institución	Número de instituciones	Número de programas	Número de Participantes
Universidades públicas y privadas	137	295	261,174
Centros de Actualización del Magisterio	10	19	35,788
Escuelas Normales	22	44	5,597
Organizaciones de la Sociedad Civil	25	46	29,315
Universidad Pedagógica Nacional	25	42	5,373
Gobierno Federal	5	7	1,145
Total	224	453	338,392

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

Como es posible observar las Universidades cuentan con la mayor cantidad tanto de programas como de participantes en el desarrollo de programas de formación. En el apartado Organizaciones de la sociedad civil, se encuentran tanto fundaciones como empresas dedicadas a la capacitación. Destaca que las empresas de capacitación, que no fueron convocadas, pero que presentaron programas de formación y fueron dictaminadas positivamente, hayan tenido una mayor participación de docentes que las Escuelas Normales, las cuales tuvieron poca participación tanto en la presentación de programas como en el desarrollo de programas de formación.

Aun cuando en las entidades federativas se establecieron convenios con 224 instituciones, 8 de ellas atendieron al 61.12% de los docentes que participaron en programas de formación de la oferta externa; entre ellos destaca la Universidad Nacional Autónoma de México, quien con 22 programas atendió a 110, 866 docentes, es decir al 32.76% del total. Las siete instituciones restantes tuvieron entre 11,000 y poco más de 16,000 docentes participantes:

Cuadro 22. Instituciones responsables del desarrollo de programas de formación incluidos en las emisiones del Catálogo Nacional de los años 2008 a 2012.

Institución	Número de programas	Número de Participantes
Universidad Nacional Autónoma de México	22	110,866
Universidad La Salle Pachuca.	2	16,175
Centro de Actualización Del Magisterio, Plantel Guanajuato	2	16,108
Instituto Politécnico Nacional, Unidad Adolfo López Mateos.	13	14,810
Centro de Actualización del Magisterio de Ciudad Juárez, Chihuahua	2	13,315
Instituto Consorcio Clavijero	7	12,350
Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad de Guadalajara (Ecoesad)	1	11,630
Instituto Universitario Puebla	12	11,590
Total	61	206,844

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

33 Instituciones tuvieron menos de 10 participantes, en algunas de ellas sólo se indica que atendieron a uno o dos participantes por lo que probablemente no hubo intervención de la autoridad educativa para el desarrollo del programa, esto se infiere en tanto que las autoridades debían establecer un convenio o bases de colaboración con las instituciones

responsables del programa, por lo que es difícil que hayan realizado todos los procedimientos para atender a un número reducido de maestros.

Por otra parte, una situación que se presentó es que algunos docentes, al conocer la oferta del Catálogo se inscribieron de manera directa en la institución, si la autoridad no realizaba el pago, el propio docente pagaba su matrícula y era registrado en el SIRAF para obtener los puntos en Carrera Magisterial a los que tenía derecho por cursar algún programa del Catálogo Nacional.

Cuadro 23. Participantes en programas de formación derivados del Catálogo Nacional ofertados por Instituciones externas.

Número de participantes	Número de instituciones	Número de maestros participantes en el periodo 2009-2013
Más de 10,000	8	206,844
Entre 1,000 Y 9,999	30	94,952
Entre 100 Y 999	96	33,817
Entre 11 y 99	57	2,710
Menos de 10	33	69
Total	224	33,8392

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

En lo que respecta al tipo de programa, en mayor medida se opta por el desarrollo de cursos mientras que sólo se realizaron convenios para el desarrollo de 8 estudios de posgrado; durante este periodo no se identifica el desarrollo de ningún doctorado.

Cuadro 24. Participantes en programas de formación según tipo de programa.

Tipo de programa	Número de programas	Número de Participantes
Curso	234	298,203
Diplomado	204	38,999
Especialidad	7	1,030
Maestría	8	160
Total	453	338,392

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

La incorporación de instituciones de educación superior y otras instituciones a la oferta de formación destinada a maestros de educación básica, tuvo su mayor crecimiento en el año 2012. Llama la atención que el mayor número de docentes participantes en oferta

externa se presentó cuando hubo disminución de los recursos financieros transferidos a las entidades federativas, mientras que el menor número de docentes participantes en los programas se dio cuando el Sistema Nacional recibió la mayor cantidad de recursos en su historia.

Cuadro 25. Participantes en programas de formación por año fiscal.

Año	Número de programas	Número de participantes
2009	28	11,014
2010	60	44,810
2011	150	78,563
2012	249	107,382
2013	214	96,623
Total	701	338,392

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

Sobre los temas abordados por las instituciones externas; en general, se observa que atienden a las prioridades establecidas desde la SEP. Es posible identificar que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación fue el tema que mayormente abordaron las instituciones externas; sin embargo, aun cuando de manera minoritaria, también incorporan temas novedosos como la tutoría para la educación secundaria y los idiomas, de manera específica la lengua maya.

Cuadro 26. Temas abordados por las Instituciones externas participantes.

Tema	Número de participantes
Uso Educativo de las Tecnologías	139,067
Matemáticas	44,725
Español	21,255
Formación Cívica y Ética	17,805
Preescolar	16,729
Igualdad de Género	15,871
Ciencias	14,736
Historia	13,424
Gestión Escolar	11,879
Competencias Docentes	11,813
Educación Ambiental	7,323
Asesoría	6,482
Equidad de Género	6,217
Apoyo a la RIEB	5,335
Inglés	2,041
Educación Física	1,239
Educación Especial	1,031
Formación Económica y Financiera	554
Idiomas	280
Educación Artística	276
Telesecundaria	238
Tutoría	72
Total	338,392

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

En lo que respecta a la *oferta de formación interna*, es decir aquellos programas que la DGFCMS impulsó a partir del establecimiento de convenios de colaboración o la contratación de servicios con diversas instituciones; como ya se ha indicado, estos servicios incluían tanto el diseño de programas (3 curso modulares seriados de 40 horas cada uno), materiales de apoyo (guía del participante y guía del facilitador) así como la coordinación académica de jornadas de formación destinadas a equipos técnicos de las entidades federativas, que fueron los responsables de reproducir los programas.

Por otra parte, se considera la oferta de formación producida por las áreas académicas de las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Educación Básica para el impulso de

diferentes programas y proyectos (Desarrollo Curricular, Educación Indígena, Dirección General de Materiales Educativos, Gestión e innovación).

Finalmente, se consideran las Dependencias de las Secretarías de Educación en las entidades federativas, entre ellas se encuentran las Instancias Estatales de Formación Continua y diferentes áreas y departamentos de las Secretarías de Educación.

La oferta de las instituciones, en tanto que son dependencias del gobierno federal y cuentan con recursos específicos para desarrollar programas de formación, planteó una oferta gratuita y accesible a los docentes, ya que los materiales de apoyo también eran proporcionados a las autoridades educativas para que se realizara la reproducción con lo que los docentes podían acceder a los contenidos.

De acuerdo con el SIRAF, entre los años 2009 a 2013, 2'486,580 docentes participaron en procesos de formación de la oferta incluida en el Catálogo Nacional, lo cual representa 88.02% del total de participantes.

La distribución de los programas por institución es la siguiente:

Cuadro 27. Participantes en programas de formación promovidos por áreas académicas de la SEP.

Procedencia	Número de programas	Número de participantes	Porcentaje
Autoridades Educativas Federales	10	318,375	12.80
Autoridades Educativas Estatales	43	165,587	6.66
Convenios de colaboración con Instituciones para la atención a prioridades educativas nacionales.	18	2,002,618	80.54
Total	71	2,486,580	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

Destaca la cantidad de programas impulsados desde la DGFCMS, así como el número de participantes; esto respondió al planteamiento del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional en el que se consideró la necesidad de procesos de formación de mayor profundidad y alcance, que los maestros pudieran desarrollar en varios ciclos escolares y que tuvieran opción a contar con una certificación. Esta iniciativa dio inicio en el año 2008, desde entonces y hasta el año 2013, la oferta de programas de

formación alcanzó el desarrollo de 51 programas modulares seriado o también identificados como trayectos formativos. En tanto que los trayectos formativos fueron una actividad central en la que se concretaron las líneas de política educativa, a continuación se presenta con mayor detalle la conceptualización y puesta en marcha.

La DGFCMS estableció convenios o bases de colaboración con importantes instituciones en el país, por ejemplo con la Universidad Nacional Autónoma de México se trabajaron los temas relacionados con Ciencias con programas específicos para preescolar, primaria y secundaria, con la Universidad Pedagógica Nacional sobre la educación artística y las competencias comunicativas, con la Universidad de Sonora sobre la enseñanza de las matemáticas, con la Universidad Autónoma de San Luis Potosí el tema de inclusión. Con áreas académicas de la SEP con la Dirección General de Educación Indígena y con la Coordinación General De Educación Intercultural y Bilingüe.

3.3.5 Los programas modulares seriados o trayectos formativos

En la operación del Sistema Nacional, en sus primeros años, la oferta de formación destinada a la atención de prioridades educativa nacionales, se denominaron cursos modulares seriados; para su diseño y fase inicial de capacitación a equipos técnicos de las entidades federativas, se involucró a diversas instituciones de educación superior, aun cuando también participaron en su diseño equipos académicos de la Subsecretaría de Educación Básica.

En su momento, ésta oferta de formación resultaba ser muy novedosa y atractiva para los docentes, ya que además de obtener la actualización de sus conocimientos, en su caso, acceder al puntaje de carrera magisterial y puntos escalafonarios, también accederían a un proceso de formación de mayor alcance al participar en al menos tres cursos o un diplomado con duración de 120 horas que se podrían desarrollar en diferentes ciclos escolares.

Para este planteamiento se consideró que los cursos de formación con 40 horas de duración que tradicionalmente tomaban los maestros, no siempre atendían con suficiencia los temas y contenidos, por lo que era necesario generar programas que abarcaran un mayor número de horas y que atendieran de manera más profunda temas básicos del curriculum nacional en los diferentes niveles educativos, así como la formación para el ejercicio de la función del directores y asesores técnico pedagógicos.

Como ya se ha indicado, la ACE determinó que las instituciones de educación superior debían participar en el diseño y desarrollo de propuestas de formación, motivo por el cual, el diseño de los trayectos formativos se realizó mediante convenios de colaboración con las principales universidades públicas y privadas del país.

Con la conjunción de ambas características, se consideró la posibilidad de que los procesos de formación en los que participaban los docentes, fueran acumulativos de tal forma que al desarrollar los diversos programas les permitiría alcanzar mayores grados académicos: diplomados, especialidad, maestría y doctorado; sin duda esta fue una de las ideas que mayor fuerza tomó entre los maestros, sin embargo, esta situación no logró consolidarse en tanto que las Instituciones responsables del diseño de programas no fueron responsables de su desarrollo por lo cual no podían emitir certificaciones de estudios, por otra parte, que cada uno de los docentes contara con una certificación implicaba un costo adicional no considerado en los convenios de colaboración.

Una vez que se estableció el Convenio de colaboración, las instituciones diseñaban, a partir de los lineamientos establecidos por la DGFCMS, los programas de formación; éstos pasaban por un proceso de evaluación externa. Una vez que se contaba con la versión final de los programas, la DGFCMS convocaba a representantes académicos de las entidades federativas, para que recibieran una capacitación que se desarrollaba en Jornadas nacionales con duración de 16 a 20 horas de trabajo. Las jornadas tenía el propósito de dar a conocer el curso y desarrollar ejemplos de actividades con el fin de que los representantes por entidad hicieran la reproducción del curso con los asesores o docentes que capacitarían a los docentes en cada entidad.

La capacitación a los maestros no implicó mecanismos diferentes a los que ya se venían desarrollando en las entidades federativas ya que se mantuvo la cascada como estrategia de reproducción. Como es sabido, la estrategia de cascada permite que un mayor número de docentes se involucren en el desarrollo de actividades de capacitación, por lo cual fue posible lograr y superar metas e indicadores establecidos en el Prosedu y la ACE, tal como lo podremos ver en los siguientes datos estadísticos.

Es necesario aclarar que en el periodo 2008 – 2012 se pueden identificar 2 etapas en lo que respecta a los trayectos formativos; por un lado, en los años 2008, 2009, 2010 y 2011 con el inicio de la estrategia se atendió a un procedimiento apegado a los criterios de diseño y desarrollo establecidos en el Marco para el Diseño de Programas de Formación Continua y Superación Profesional. En el año 2012 y con motivo de la aplicación de la

Evaluación universal docente¹⁹, uno de los compromisos adquiridos por la SEP fue que debía garantizar que todos los maestros que participaron en el proceso de evaluación debían acceder a programas de formación que atendieran a los resultados obtenidos en el proceso de evaluación, de ahí que el número de trayectos creció de manera importante, bajo condiciones y características diferentes, por ejemplo, del diseño intencionado para atender a temáticas específicas pasó a la selección de diversos programas incluidos en el Catálogo Nacional que atendieran a los aspectos y de la evaluación universal.

En la primera etapa, los resultados de la revisión de la Base de datos del SIRAF, plantean que los trayectos formativos lograron que un número importante de maestros se interesaran en su desarrollo, ya que al menos en cuatro de ellos participaron más de 100 mil maestros.

Cuadro 28. Trayectos formativos incluidos en el Catálogo Nacional. (Primera Etapa)

Trayecto formativo	Institución	Número de participantes
1. Formación Cívica y Ética en la Educación Básica I, II y III.	Nexos. Sociedad Ciencia y Literatura, SA de CV	187,104
2. La enseñanza del Español en el marco de la reforma de la escuela primaria I, II y III	Universidad Pedagógica Nacional	185,659
3. La problemática de la enseñanza y el aprendizaje de las Matemáticas en la escuela primaria I, II y III.	Universidad de Sonora / Sociedad Matemática Mexicana	105,650

¹⁹ El 31 de mayo de 2011, el Gobierno Federal a través de la SEP firmó con el SNTE el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, en el cual se indica que "... se evaluará a la totalidad de los docentes frente a grupo, directivos y docentes en funciones de Apoyo Técnico Pedagógico en educación básica con el fin de proporcionarles un diagnóstico integral de sus competencias profesionales, así como del logro educativo de sus alumnos, para focalizar los trayectos de formación continua en las áreas de oportunidad que se detecten con base en sus resultados"(2). De acuerdo con el calendario de trabajo en la primera evaluación programada para junio de 2012 se destinó a Primarias, 2013 a secundaria y 2014 a educación inicial, preescolar y especial. La evaluación universal se planteó como obligatoria y se relacionó de manera directa con los procesos de evaluación del Programa Carrera Magisterial de ahí que se definieron los distintos aspectos y puntajes: I. Aprovechamiento escolar (AE), con bases en los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), o los instrumentos estandarizados y/o de las estrategias que correspondan. A Este componente se le asignará un valor de hasta 50 puntos de un total de 100. II Componente Profesional (CP). A este componente se le asignará un valor total de hasta 50 puntos de un total de 100, distribuyéndose de la siguiente manera: a) Preparación Profesional (PP) Exámenes estandarizados, que se aplicarán cada 3 años de acuerdo al nivel educativo, para detectar áreas de oportunidad en el dominio de los contenidos programáticos y la metodología utilizada para su enseñanza, de conformidad con el perfil del puesto. Le corresponderán hasta 5 de los 50 puntos. b) Desempeño Profesional (DP), con base en los estándares o los instrumentos y estrategias que para el efecto emita la Secretaría de Educación Pública. Le corresponderán hasta 25 de los 50 puntos. c) Formación Continua (FC), en trayectos formativos focalizados en las áreas de oportunidad detectadas a través de la evaluación del aprovechamiento escolar, así como de la Preparación Profesional y del Desempeño Profesional. Le corresponderán hasta 20 de los 50 puntos. Fuente

Trayecto formativo	Institución	Número de participantes
4. Estrategias didácticas para el desarrollo personal y social en preescolar I,II y III	Universidad Pedagógica Nacional. Unidad Hidalgo	103,729
5. Las Matemáticas y su enseñanza en la escuela secundaria. Sentido numérico y pensamiento matemático I, II y III.	Universidad de Sonora / Sociedad Matemática Mexicana	26407
6. Fortalezcamos algunos contenidos de Español	Universidad Nacional Autónoma de México	35,280
7. La enseñanza de las Ciencias Naturales en la Educación Básica. Primaria I, II y III.	Universidad Nacional Autónoma de México	75,677
8. La enseñanza de las ciencias en la Educación Básica. Secundaria I, II y III.	Universidad Nacional Autónoma de México	27,597
9. Los parámetros curriculares de la asignatura de lengua indígena I, II y III.	Dirección General de Educación Indígena – SEP	35,372
10. La educación ambiental en la práctica docente I, II y III.	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	87,187
Trayecto formativo	Institución	Número de participantes
11. Metodologías para el aprendizaje de la historia I, II y III.	Universidad de Guadalajara (UDGVIRTUAL)	39,384
12. Las competencias comunicativas de la lengua inglesa I, II y III.	Universidad Nacional Autónoma de México	46,215
13. La Educación Física en el marco de la RIEB I, II y III.	Universidad Nacional Autónoma de México	36,495
14. Introducción a la educación artística en el contexto escolar I, II y III.	Universidad Pedagógica Nacional	35,223
15. El trabajo experimental en la enseñanza de las Ciencias con énfasis en Biología, Física y Química en la Educación Secundaria I, II y III.	Universidad Nacional Autónoma de México	9,289
16. <i>El trabajo experimental en la enseñanza de las Ciencias Naturales en la Educación Preescolar I, II y III.</i>	<i>Universidad Nacional Autónoma de México</i>	<i>27,802</i>
17. El trabajo experimental en la enseñanza de las Ciencias Naturales en la Educación Primaria I, II y III.	Universidad Nacional Autónoma de México	46,005
18. La enseñanza de las asignaturas de Español e Historia en la Educación Primaria. Módulo I, II y III.	Universidad Pedagógica Nacional	21501
19. Literacidad: Estrategias para el desarrollo eficaz de la comprensión lectora y la producción de textos I, II y III.	Secretaría de Educación de Sinaloa	32,102
20. El desarrollo de competencias en la telesecundaria I, II y III.	Universidad de Guadalajara (UDGVIRTUAL)	25,457
21. La asesoría académica a la escuela I, II y III.	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México	59,369
22. Desarrollo de competencias para la atención a la diversidad en y desde la escuela I, II y III.	Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe - SEP	92,996

Trayecto formativo	Institución	Número de participantes
23. Gestión y desarrollo educativo I, II y III.	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México	98,891
24. Economía sustentable y cultura financiera I, II y III.	Universidad Tecnológica de Tabasco / Universidad para la Cooperación Internacional de Costa Rica	17,498
25. Educación inclusiva I, II y III.	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	78,846
Total		1,536,735

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

Como es posible observar, los trayectos formativos privilegiaron la atención a los temas del currículum nacional: español, matemáticas, ciencias, formación cívica y ética, historia, educación física, educación artística e inglés; asimismo, atendió a la formación de directivos escolares y a la de asesores técnico pedagógicos. Por otra parte, destaca la incorporación de temas como la inclusión y la atención a la diversidad que superaron el número de docentes de trayectos relacionados con el currículum nacional.

En lo que respecta a la segunda etapa de trayectos formativos, en el Catálogo Nacional se hace referencia a 51 trayectos formativos, sin embargo, sólo es posible identificar en la base de información del SIRAF los siguientes trayectos que cumplieron con la estructura definida (tres cursos con duración de 40 horas cada uno).

Cuadro 29. Trayectos formativos incluidos en el Catálogo Nacional. (Segunda Etapa)

Trayecto formativo	Institución	Número de participantes
Educación integral de la sexualidad. Formación para maestras y maestros de Educación Básica. Preescolar. Presencial	Asociación Mexicana para la Salud Sexual, A. C.	38,664
Formación para maestras y maestros de educación básica en educación en salud sexual integral. Nivel Inicial y Preescolar	Asociación Mexicana para la Salud Sexual, A. C.	8,666
Formación cívica y ética	Administración Federal de los Servicios Educativo del D.F.	16,724
Situaciones de aprendizaje centradas en los contenidos académicos de Matemáticas. Primaria.	UNAM	18,786
Enfoques y fundamentos de la enseñanza de las ciencias en la escuela.	UNAM	30,602
Total		113,442

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Base de información del SIRAF, maestros participantes en programas de formación 2008 – 2013.

En la Base de información del SIRAF, se registraron 352, 441 docentes que participaron en diferentes trayectos formativos, pero que no es posible ubicar en una estructura de trayecto; lo que se infiere a partir de la revisión específica de los trayectos formativos, es que, a partir de la oferta de formación disponible en el Catálogo Nacional se seleccionaron cursos con temáticas referidas a campos formativos más uno relacionado con la planeación y la evaluación. Por la estructura de la base de información no es posible precisar a qué trayecto responde el número de maestros identificados como participantes, por ejemplo, el curso *La evaluación en la escuela*, diseñado por la UNAM y la DGFCMS tiene un registro de 73, 380 docentes participantes; sin embargo, este curso forma parte de al menos en 8 trayectos formativos.

Los trayectos formativos fueron una de las estrategias más importantes desarrolladas por la DGFCMS: en su planteamiento se atendía a las orientaciones emitidas por la ACE y el Prosedu; se convocó a la participación a IES, se atendieron los temas de prioridad nacional, para su desarrollo intervinieron las autoridades educativas y los CM; para los participantes la oferta fue gratuita y tuvieron acceso a programas que daban continuidad a una línea de formación del interés del docente, siempre y cuando formara parte de la oferta definida por la autoridad educativa estatal. Los datos estadísticos confirman que los docentes tuvieron preferencia por estos programas, incluso frente a otros programas que cumplieran estas características; por ejemplo, aquellos que proporcionaban las autoridades educativas a nivel federal y estatal. Sin embargo, es posible considerar que aun cuando se planteó como una estrategia innovadora, el desarrollo de los programas mantuvo la estrategia general desarrollada durante la operación del Pronap: programas presenciales, ofrecidos por la autoridad educativa mediante convocatoria estatal, desarrollados en CM bajo la coordinación de asesores técnicos y docentes convocados por la Instancia Estatal, con materiales de apoyo (guía del participante y guía del coordinador), asociado a puntaje en el Programa Carrera Magisterial.

El Catálogo Nacional 2012-2013, fue la última edición que estuvo disponible para la consulta pública en la página web de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.

Conclusiones

En nuestro país, desde la Secretaría de Educación Pública se han desarrollado programas, proyectos y estrategias para garantizar que los docentes de escuelas públicas de educación básica accedan a programas de actualización, capacitación, formación y desarrollo profesional que contribuyan a fortalecer las funciones directivas, de asesoría o docencia para que las escuelas brinden servicios educativos de calidad que contribuyan a que los alumnos logren el perfil de egreso establecido para la educación básica y adquieran los conocimientos necesarios para desarrollarse en el presente y en el futuro.

Sin embargo, atender a esta responsabilidad enfrenta retos muy importantes entre los que destaca que los docentes, además de una sólida formación inicial, cuenten durante su trayectoria profesional con diversos apoyos; uno de los más importantes lo constituyen los programas de formación que contribuyan a poner a día los conocimientos, el dominio de los contenidos de enseñanza, el conocimiento de las metodologías y enfoques de enseñanza, entre otros.

En este trabajo se han revisado de manera general los procesos de formación destinados a docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos de escuelas públicas de educación básica, que la Secretaría de Educación Pública ha desarrollado durante los años 1993-2013. Durante este periodo se realizaron tres cambios sexenales y el consecuente planteamiento educativo distintivo del gobierno en turno; sin embargo, en lo que respecta a la formación docente es posible identificar dos periodos concretos de 1993 a 2006 en el cual se desarrolló el Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros en Servicio (Pronap) y el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros en Servicio (PNFCMS) impulsado en los años 2007 a 2013. El cierre del SNFCSP se dio en la conclusión de la administración en turno.

Si bien las características específicas tanto del Pronap como del SNFCSP han sido referidas en el desarrollo de los capítulos es posible observar que en el desarrollo de las políticas educativas impulsadas entre los años 1993-2013 y, aun cuando en el discurso el SNFCSP planteó una línea discursiva de cambio y mejora, en lo general las formas de operar se mantuvieron.

La capacitación en cascada se mantuvo como estrategia de formación, en tanto es la que permitió que un número mayor de maestros accedieran a los programas de formación para lograr las metas planteadas en el Prosedu y en la ACE.

Si bien se buscó que los equipos técnicos responsables de los procesos de formación tuvieran contacto con académicos y especialistas de Universidades Públicas y privadas; esto se logró con un selecto y reducido grupo de representantes de las entidades federativas. En general no se logró una sólida formación de los facilitadores quienes para coordinar un curso o programa contaban con una guía con orientaciones generales como apoyo para el desarrollo y evaluación del curso.

El Curso Básico de Formación Continua sustituyó a los Talleres Generales de Actualización. El Curso Básico tuvo como propósito establecer puntos de partida comunes respecto de la labor docente y la importancia de la formación; sin embargo, la evolución de este programa apuntó a una mayor duración que ponía el riesgo tanto la viabilidad del desarrollo de las actividades como el logro de los propósitos planteados.

En el año 2004 con la publicación de las Reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación fue posible conocer el monto destinado desde la federación al desarrollo de procesos de formación en las entidades federativas; si bien estos recursos se consideraron complementarios a los que las entidades federativas debían destinar, es difícil afirmar que estos podían garantizar la atención de la totalidad de los docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos de la educación básica en todo el país.

Durante el desarrollo del Sistema Nacional, a nivel federal y mediante Reglas de Operación, los procesos de formación tuvieron la mayor cantidad de recursos financieros para ser transferidos a las entidades federativas, sin embargo, para los destinatarios finales no siempre se observó el incremento, ya que la federación retuvo hasta el 30% del presupuesto total otorgado.

Por otra parte, independientemente de la cantidad de recursos, incluso en los años en los que el presupuesto bajó aproximadamente en un 30%, la DGFCMS cumplió las metas establecidas. Esta situación parece implicar una cierta inercia de los procesos de formación: aun con recursos limitados los procesos de formación se desarrollan y las metas se cumplen.

En lo que respecta al desarrollo de la oferta de formación y, en tanto que uno de los principales propósitos era dar cumplimiento con los indicadores establecidos por la ACE y por el Prosedu, los procedimientos para que los docentes accedieran y desarrollaran los programas no siempre mejoraron en tanto que; si bien, hubo participación de las instituciones de educación superior, se puede decir que se mantuvo el carácter endogámico de la formación en tanto que el 88% de los docentes participantes en programas de formación, accedieron a los programas impulsados por la DGFCMS, en su momento denominados modulares seriados o trayectos formativos. Aun cuando las instituciones de educación superior y otras instituciones externas a la SEP diseñaron los programas, el desarrollo descansó en la estructura que desde el Pronap se había establecido para el desarrollo de cursos: con asesores y docentes de equipos técnicos, Centros de Maestros, o de las Instancias Estatales de Formación Continua, que contaban con la guía del facilitador y la guía del docente. Las autoridades educativas de las entidades federativas optaron por las opciones que resultan más económicas y a las que los docentes estaban acostumbrados, además de que se mantuvo como incentivo el puntaje en Carrera Magisterial, y tal como se ha dicho, la capacitación en cascada como estrategia de formación no fue superada.

Al respecto de los procesos de formación que permitieran adquirir los conocimientos necesarios para atender la Reforma Integral de la Educación Básica, se observó que la atención específica se brindó a los docentes de educación primaria mientras que para los docentes de preescolar y secundaria, los programas de formación se limitaron a la oferta establecida en el Catálogo Nacional; esta situación permite considerar que no hubo igualdad en las oportunidades para enfrentar los retos que implicó la comprensión y dominio de la nueva reforma.

Uno de los asuntos que destaca en la revisión que se realizó para la elaboración del presente documento, refiere a que en la información oficial se presenta el cumplimiento de las metas e indicadores, así como de acciones planteadas: con maestros participaron en los diversos programas de formación, se cumplieron las metas establecidas para las asignaturas de español, matemáticas, ciencias, formación cívica y ética, historia, inglés y TIC; se desarrollaron los programas de formación sobre la reforma curricular, las instituciones de educación superior participaron en el diseño y desarrollo de programas de formación para docentes de educación básica.

En estos años, las líneas de trabajo para la formación continua de los maestros estuvieron asociadas de manera directa a la aplicación de las respectivas reformas educativas promovida en los años 1992 y 2006 para el conocimiento del plan y programas de estudio, los enfoques de enseñanza, la aplicación de los materiales educativos y los instrumentos de evaluación, todo ello considerando que así se lograría la mejora de los procesos educativos y, en consecuencia, la mejora del ejercicio docente. Sin embargo, por las características de la oferta de formación (por tema de especialidad o asignatura), así como por la propia organización del acceso a la oferta de formación (por ciclo escolar), es difícil que un docente de preescolar o primaria cuenten, a partir de su participación en programas de formación, con una visión general de las particularidades del currículo que deben aplicar de manera inmediata; de ahí que los docentes indican que aún no concluyen con el dominio de una propuesta curricular cuando ya deben conocer y aplicar otra. Por otra parte, en tanto que la oferta de formación que de manera más enfática se promueve y es accesible a los docentes refiere justamente a la prioridad de conocer el planteamiento curricular y los programas de formación están diseñados para bridar los elementos básicos, no se consideran heterogeneidad de los docentes incluida su experiencia y dominios desarrollados ya sea por el trabajo con los alumnos, como por la participación en otros programas de formación.

En este sentido cabe destacar que aun cuando hay definiciones al respecto de la formación continua, la superación profesional, la actualización, la capacitación, todos estos conceptos aparecen hasta cierto punto aislados; no se ha atendido a un proyecto de más largo aliento que promueva la profesionalización de los docentes.

Ahora bien, a partir de la reforma constitucional al artículo 3º Constitucional (DOF, 26/02/2013) y la publicación de las leyes secundarias (Ley del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), (DOF, 11/09/2013), se establecieron nuevas regulaciones que han tenido un impacto importante en los procesos de formación hasta ahora desarrollados destinados a maestros de educación básica en servicio. El primero de ellos se relaciona con la obligatoriedad de la participación en los procesos de formación determinados por la autoridad educativa y, por otra, a que el contenido del programa de formación está determinado a partir de los resultados obtenidos por cada docente en el proceso de evaluación que le corresponda desarrollar (para el ingreso, promoción o la permanencia). Asimismo, se ha determinado que toda la oferta de formación sea desarrollada mediante

cursos en línea, para lo cual, y de acuerdo con la información que hemos revisado en este trabajo, no hay suficiente experiencia.

En este sentido, es posible percibir que la reforma de 2013 no sólo fue discursiva, ha planteado formas de definir y de operar distintas que será necesario revisar de manera cuidadosa.

Fuentes de consulta

Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. (2013) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, XLII Legislatura, Cámara de Diputados.

Cordero Arroyo, G. y otros. (2011) La profesionalización de los maestros de educación básica Retos para las instituciones de educación superior. Perfiles Educativos, vol. XXXIII, número especial, IISUE-UNAM.

DOF. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 19 de mayo de 1992.

DOF. ACUERDO número 196 por el que se adscriben orgánicamente las direcciones generales, órganos desconcentrados y unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan y se delegan facultades. 4 de julio de 1994.

DOF. REGLAS de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2006, 17 de febrero de 2006.

DOF. 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. Domingo 30 de diciembre de 2007

DOF. 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.

DOF. ACUERDO número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

DOF. ACUERDO número 516 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. 29 DE DICIEMBRE DE 2009.

DOF. ACUERDO número 558 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. 29 DE DICIEMBRE DE 2010.

DOF. ACUERDO número 625 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. 28 de diciembre de 2011.

DOF. ACUERDO número 676 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. 26 de febrero de 2013.

Gobierno Federal. (2008) Alianza por la Calidad de la Educación. México.

Gobierno Federal, SEP-SNTE. (2011) Acuerdo para la evaluación Universal de Docentes y Directivo de Educación Básica, 31 de mayo de 2011.

INEE (2015). Los docentes en México. Informe 2015. México: INEE. Informe 2015.

INEE (2018). Directrices para mejorar las Políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica. México: autor.

Latapí Sarre, Pablo. (2004) ¿Cómo aprenden los maestros?, México, SEP, Cuadernos de discusión 6.

Martínez Olivé, Alba. (2000) “Construir el Programa Nacional para la Actualización Permanente” en Memoria del quehacer educativo. 1995-2000. SEP., México.

Martínez Olivé Alba. (2008) El caso del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio. 1995 – 2006, profesionalizar a los profesores sin formación inicial: puntos de referencia para actuar seminario internacional: 2-6 de junio de 2008

Nieto, D.M. (2009) “Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México”, informe elaborado para el Proyecto de Cooperación entre México y la OCDE para la mejora de la calidad de las escuelas en México 2009-2010.

OEI. (2007) Evaluación Externa del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio 2006. Estudio Censal de los Centros de Maestros, marzo 2007.

Presidencia de la República. (2009) Tercer Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Talleres Gráficos de la Nación, 31 de agosto de 2009.

Presidencia de la República. (2010) Cuarto Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Talleres Gráficos de la Nación.

Presidencia de la República. (2011) Quinto Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Talleres Gráficos de la Nación.

Presidencia de la República. (2012) Sexto Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Talleres Gráficos de la Nación.

Presidencia de la República. (2013) Primer Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto. Talleres Gráficos de México.

SEP. (2009) Catálogo Nacional 2008- 2009 de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

SEP. (2010) Catálogo Nacional 2009-2010 de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

SEP. (2011) Catálogo Nacional 2011-2012 de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

SEP. (2012) Catálogo Nacional 2012-2013 de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

SEP. (2008) Prioridades y retos de la educación básica. Curso Básico de Formación Continua, Ciclo escolar 2008 – 2009. México, Talleres Gráficos de México.

SEP. (2009) El enfoque por competencias en la educación básica 2009. Curso Básico de Formación Continua para Maestros en Servicio. México, Talleres Gráficos de México.

SEP. (2010) Planeación didáctica para el desarrollo de competencias en el aula 2010. Curso Básico de Formación Continua para Maestros en Servicio. Talleres Gráficos de México.

SEP. (2011) Relevancia de la profesión docente en la escuela del nuevo milenio. Curso Básico de Formación Continua para Maestros en Servicio. Talleres Gráficos de México.

SEP. (2012) Transformación de la práctica docente. Curso Básico de Formación Continua para Maestros en Servicio 2012. Talleres Gráficos de México.

SEP. (2008) Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, México, SEP.

SEP. (2007) Programa Sectorial de Educación 2007-2012. México, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

SEP-SEByN. (2003) Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica Documento base. Cuadernos de discusión 1. México, SEP.

SEP. (2005) Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela. México: SEP-DGFCMS.

SEP. (2008) La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros. México, SEP, DGFCMS.

SEP. (2008) Historias de aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México. México, SEP, DGFCMS.

SEP. (2009) Marco para el Diseño y Desarrollo de Programas de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio. México, SEP-DGFCMS.

SEP. (2012) Marco para el Diseño de Programas Académicos de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio 2012-2013; México, SEP.

SEP. (2000). Memoria del quehacer educativo 1995 – 2000. México, SEP.

Tapia Uribe, M. (2016) Modelos de formación continua de maestros en servicio de educación primaria: criterios e indicadores para su evaluación. México, INEE

Anexo 1.



Secretaría de Educación Pública
Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional

Oficio número CNSPD/DGFDP.L00.4/005 BIS/2016

Ciudad de México, a 1° de febrero de 2016

C. ADRIANA MIGUEL MARÍN
PRESENTE

En atención con su atenta solicitud para obtener información sobre programas de formación y participantes en el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional, en el ámbito de responsabilidad de la Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, me permito adjuntar al presente oficio lo siguiente:

- Base que incluye el registro de programas de formación desarrollados en los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013. Esta información se recupera del Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros en Servicio (SIRAF).

Asimismo, le informo que se autoriza el uso de la información antes mencionada con fines académicos, por lo que agradeceré atentamente informe a esta Dirección General los resultados obtenidos del trabajo de investigación.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

COORDINACIÓN NACIONAL
DEL SERVICIO PROFESIONAL DEL DOCENTE
LIC. FRANCISCO DECEBANO OSORIO
DIRECTOR GENERAL

C.c.p.: Expediente

FDO/rkoc

San Antonio Abad No. 32, Col. Tránsito, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06820, Ciudad de México,
Tels (55) 36 01 26 00 | (55) 36 0110 97 (Ext. 66565)