

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Formación de Docentes y Escuelas Normales 2012-2013

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez
Alice Zahí Martínez Treviño
Manuel Francisco Lemas Valencia

Consultores externos

Guadalupe Ruiz Cuellar de la Universidad Autónoma de Aguascalientes

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Formación de Docentes y Escuelas Normales, 2012-2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Formación de Docentes y Escuelas Normales, 2012-2013*, México, DF. CONEVAL, 2014.

Contenido

GLOSARIO	5
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA.....	18
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS	25
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES	26
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS.....	28
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30
ANEXO	32

Glosario

- Complementariedad** Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
- Coincidencia** Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
- Desarrollo profesional docente** Proceso continuo de crecimiento de las competencias para la enseñanza, desde la formación inicial hasta el fin de la carrera profesional.
- Diagnóstico** Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
- Educación normal** Prepara a los educados para que ejerzan la docencia en los distintos tipos y niveles del sistema educativo nacional. Tiene como estudios inmediatos previos el bachillerato; la duración de una carrera es de cuatro a seis años.
- Escuelas incompletas** Número de escuelas primarias que no imparten los seis grados.
- Escuelas unitarias** Número de escuelas primarias que tienen un solo maestro para impartir todos los grados.
- Escuelas multigrado** Aquellas en las que un solo profesor atiende a más de un grado. Si una escuela es responsabilidad de un solo maestro, ésta es unitaria, completa e incompleta, según el número de maestros que sean responsables por grado escolar (bidocente, tridocente

Evaluación

hasta pentadocente).

Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Formación de docentes

Proceso desarrollado en etapas, sistemático y organizado a través del cual los estudiantes de la escuela normal se involucran individual y colectivamente en un proyecto formativo que, de modo reflexivo-crítico y creativo, propicia el desarrollo de un conjunto de competencias que le permitirán ejercer de manera profesional la docencia y las actividades institucionales relacionadas con el desempeño de ésta.

Habilitación académica

Haber obtenido un grado superior al que se imparte.

Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Monitoreo

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

Padrón de beneficiarios

Relación oficial de beneficiarios que incluye a los atendidos por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.
Reglas de operación	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.
Retos	Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veintidós temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de seis programas federales de formación de docentes y escuelas normales en 2012;¹ fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013² realizadas por la doctora Guadalupe Ruiz Cuellar de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas analizados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a

¹ El periodo evaluado es 2012, por lo cual algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia; por ello, para saber el estado en que se encuentran los retos mencionados, deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

² Las evaluaciones específicas del desempeño 2012-2013 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

los problemas que contribuyen a subsanar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solucionar.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas derivadas de evaluaciones externas que sean factibles para atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Los programas analizados están a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de formación de docentes y escuelas normales, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
U027	Programa de Mejoramiento del Profesorado	PROMEPE	SEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
S127	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	PSNFCSP	SEP	
S156	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestre de Escuelas Normales Públicas	PROBAPISS	SEP	Programa Nacional de Becas
S035	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	PROMIN	SEP	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas
U030	Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales	----	SEP	
U017	Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	----	SEP	Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En la mayor parte de los sistemas educativos del mundo se registran esfuerzos por atender el componente del desarrollo profesional de los docentes en el marco de las políticas dirigidas a ese sector. El interés surge de las evidencias que vinculan el logro educativo de los alumnos a la calidad de la preparación de los profesores; este hecho, a su vez, se ve reflejado en sus prácticas de enseñanza (UNESCO, 2012).

En este capítulo se abordan algunas de las principales problemáticas observadas respecto a la formación de docentes y a las escuelas normales. Se presentan algunos indicadores en materia de pobreza, se analiza la conformación del Sistema Educativo Nacional con base en el total de docentes y alumnos, y se incluyen algunas cifras sobre el nivel educativo de los profesores en los distintos niveles. Finalmente, se examinan los retos en materia de capacitación y actualización de los docentes.

POBREZA Y REZAGO EDUCATIVO

En 2012, 53.3 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 11.5 millones vivían en pobreza extrema. En cuanto a la vulnerabilidad por carencias sociales, 33.5 millones de personas reportaban esa condición. Además, 7.2 millones eran vulnerables por ingresos (CONEVAL, 2012).

Entre 2010 y 2012, los resultados de la medición de la pobreza revelan que el rezago educativo³ en el país disminuyó. En 2010, la población con esta carencia representó 20.7 por ciento (23.7 millones) y, en 2012, descendió a 19.2 (22.6 millones) (ver cuadro 2).

³ La metodología de medición de la pobreza establece que las personas de tres a quince años de edad deben asistir a la escuela o, en su caso, haber terminado la educación básica obligatoria; las personas que nacieron antes de 1982, tener la educación primaria completa; y la población que nació a partir de 1982 y tiene más de dieciséis años, la educación secundaria completa (CONEVAL, 2010).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, México, 2010-2012

Indicador	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012
Pobreza				
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6

Fuente: Elaboración propia con base en la medición de la pobreza (CONEVAL, 2012).

Las entidades federativas con un mayor rezago educativo en 2012 fueron Chiapas, con 33.5 por ciento, Oaxaca, con 27.7, Guerrero, con 26.8, y Michoacán con 26.1. Por el contrario, los de menor rezago educativo fueron el Distrito Federal, con 9.5, Coahuila, con 12.51, Nuevo León, con 12.7, y Sonora, con 13.6 (CONEVAL, 2012).

RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE ALUMNOS Y EL DE DOCENTES

En la primaria se tiene un mayor número de docentes y un mayor número de alumnos, incluso la proporción de alumnos por docente es más grande en comparación con todos los demás grados, ya que por cada profesor hay 26.5 alumnos. En segundo lugar, en cuanto al número de docentes y alumnos, se ubica el preescolar y en el tercero, la secundaria (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Relación de docentes por alumno en los tipos de servicios educativos por nivel académico, ciclo escolarizado, México, 2011-2012

Nivel	Tipo de servicio	Alumnos	Docentes	Proporción de alumnos por docentes
Preescolar	General	4,146,594	187,127	22.1
	Indígena	398,188	17,889	22.2
	Comunitaria	160,763	19,130	8.4
Primaria	General	13,944,880	524,963	26.5
	Indígena	850,360	36,379	23.3
	Comunitaria	114,179	12,507	9.1
Secundaria	General	3,097,925	216,200	14.3
	Técnica	1,733,419	97,080	17.8
	Telesecundaria	1,277,222	68,865	18.5
	Trabajadores	29,108	3,803	7.6
Medio superior	Comunitaria	29,750	2,821	10.5
	Profesional técnico	383,463	27,660	13.8
	Bachillerato general	2,618,902	183,214	14.2
	Bachillerato tecnológico	1,331,224	75,100	17.7
Licenciatura	Educación Normal	133 770	16,329	8.1
	Educación Universitaria y Tecnológica	2,798,484	279,666	10.0
Posgrado	Especialidad	43,364	ND	ND
	Maestría	159,488	ND	ND
	Doctorado	26,089	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 2014.

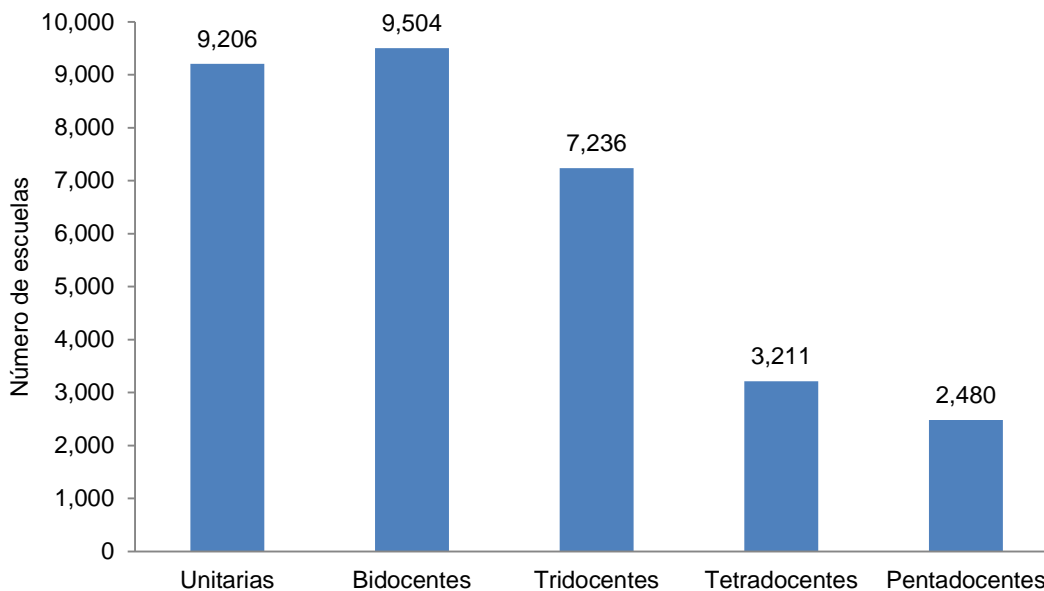
DOCENTES Y ALUMNOS EN ESCUELAS MULTIGRADO

Las escuelas multigrado son aquellas en las que un solo profesor atiende más de un grado; si una escuela es atendida por un solo maestro, ésta es unitaria, completa e incompleta o, de acuerdo con el número de maestros que atiendan en cada institución educativa, ésta puede ser bidocente, tridocente hasta pentadocente (SEP, 2008). Esta modalidad educativa es principalmente impartida en localidades rurales, debido a que es una necesidad impuesta por condiciones geográficas y económicas, aunque en algunas escuelas urbanas también se instaura como innovación pedagógica (Weiss, 2000).

En México, el fenómeno de multigrado ya no obedece a la falta de plazas de maestros, sino a la geografía montañosa o lacustre (como en el caso de Tabasco) y a la dispersión poblacional (Weiss, 2000).

En el ciclo escolar 2011-2012, en México, del total de las escuelas multigrado, las unitarias y bidocentes fueron más comunes que las tri, tetra o pentadocentes, ya que representaron en conjunto 59.1 por ciento de dichas escuelas (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Escuelas multigrado* según docentes que laboran en éstas, México, ciclo escolar 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEE (2014).

*No se especifica si son completas o incompletas.

NIVEL EDUCATIVO DE LOS DOCENTES

En el ciclo escolar 2011-2012, 68.3 por ciento de los docentes contaban con un título de licenciatura. Este porcentaje ha ido en aumento, ya que en el ciclo 2006-2007 tenían ese título 59.4 por ciento y en el 2000-2001, 48.5 (INEE, 2012).

En educación media superior se observan importantes avances en cuanto al número de docentes con título de licenciatura. Durante el ciclo escolar 2000-2001, 59.7 por ciento de

los docentes contaban con estudios al menos de licenciatura, y seis años después, el porcentaje ascendió a 71.3 y en el periodo 2011-2012, a 79.1 (INEE, 2012).

EDUCACIÓN INICIAL Y CONTINUA DE LOS DOCENTES

Las escuelas normales públicas constituyen un sector altamente heterogéneo, pues hay diversidad de instituciones, como centros regionales, escuelas normales (beneméritas y centenarias), escuelas normales superiores, escuelas normales rurales, escuelas normales experimentales, escuelas nacionales de maestros, centros de actualización del magisterio, institutos de estudios superiores, entre otras. Fueron creadas en momentos diferentes al del desarrollo del Sistema Educativo Nacional, sin que sea evidente que respondieron a propósitos y modelos definidos con claridad (Arnaut, 2004).

Para que la educación sea de calidad, sus docentes han de serlo también. El Estado debe mejorar de manera consistente la formación inicial y el servicio de los futuros y actuales profesores, de modo que garanticen una enseñanza que permita a todos sus estudiantes aprendizajes relevantes, significativos, útiles para una vida digna. Esto implica que ellos mismos sean capaces de ofrecer más a los que más lo necesitan y atender la diversidad en sus grupos (INEE, 2014).

Esta es una tarea pendiente reconocida, incluso en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en cuya estrategia 3.1.1 se menciona que en la planeación nacional de desarrollo se busca establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico (PND, 2013).

Dentro de las problemáticas en materia de educación inicial docente en América Latina, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2012) señaló las siguientes:

- El bajo nivel de formación con que se ingresa a los estudios pedagógicos.
- La débil calidad de los programas y los procesos de formación, diferenciada según el nivel para el que se prepara a los futuros docentes, pero con un predominio en

todos los casos de un enfoque generalista en detrimento de los conocimientos disciplinarios y didácticas específicas.

- El nivel de preparación de los formadores de maestros que cuentan con oportunidades de desarrollo profesional muy diferentes según el país y las instituciones.
- La tendencia a brindar una formación universalista más que diferenciada en función de las carencias de los grupos sociales más desfavorecidos de la región, que son los que obtienen resultados de aprendizaje inferiores a los de la población en general.
- La insuficiente regulación de los programas de formación, particularmente en el caso de la educación privada.
- Una tensión entre las lógicas *escolarizantes* y las académicas en la formación docente (UNESCO, 2012).

En el ámbito de la formación continua de los docentes de educación básica se presentan también diversas problemáticas, como las siguientes:

- Escasa relevancia y articulación de la formación continua.
- Desconocimiento de la heterogeneidad docente. Pese a los rasgos que tienen en común, los docentes de la educación básica no constituyen un grupo homogéneo que pueda ser atendido de la misma forma; hay diferencias importantes según su edad y experiencia profesional y, por ende, la etapa de la carrera en la que se encuentran, así como el nivel y contexto donde se desempeñan.
- Falta de regulación de la oferta, lo que se traduce en propuestas formativas de calidad heterogénea.
- Escasa consideración de la realidad de las escuelas y del aprendizaje colaborativo, debido al predominio de modalidades tradicionales, de cursos alejados del contexto escolar.
- Dificultades para la regulación y pertinencia de la oferta de posgrados, en especial en el campo de la educación, de los de corte profesionalizante, que han

experimentado una expansión desordenada, sin apego a criterios de calidad y pertinencia (UNESCO, 2012).

En el caso de la educación superior universitaria, en la década de los noventa había una alta proporción de profesores de carrera de las universidades públicas estatales que no contaban con el nivel académico adecuado ni realizaban en forma articulada con otros colegas las tareas de investigación (SEP, 2006).

En este primer capítulo de la evaluación integral se describieron algunos problemas referentes a la formación de docentes y de las escuelas normales con la finalidad de hacer una caracterización general que permita entender los principales retos en la materia y, a partir de ahí, analizar la pertinencia de cada uno de los programas evaluados.

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

A través de diversas estrategias y acciones se han tratado de resolver los principales problemas en la calidad de la educación y la formación de docentes. Entre las estrategias implementadas, está la puesta en marcha de seis programas a cargo de la SEP, los cuales contribuyen al aumento de la calidad en la formación de docentes.

En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender la problemática mencionada. Para ello, se describe tanto su cobertura como su gasto ejercido y se formulan consideraciones sobre si existe complementariedad o coincidencia entre ellos (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas donde operan los programas).

El conjunto de programas evaluados en este grupo temático representa un esfuerzo para impulsar la formación docente y mejorar las condiciones en las escuelas normales. El objetivo en común es mejorar la educación mediante diversas estrategias enfocadas a aumentar la calidad de las escuelas normales, apoyar a los futuros docentes y llevar a cabo una mejora constante de sus aptitudes pedagógicas.

Para facilitar su análisis, los programas del grupo de docentes y escuelas normales se reunieron en dos conjuntos, de acuerdo con sus objetivos y el ámbito de atención (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Agrupación temática de los programas federales de formación de docentes y escuelas normales, México, 2012

Temática	Programa
Logro educativo y profesional de estudiantes de escuelas normales	Programa de Mejoramiento del Profesorado
	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestre de Escuelas Normales Públicas
Calidad de la educación	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
	Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales
	Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Los programas del primer grupo tienen como objetivo en común contribuir a elevar el logro educativo de los alumnos de las escuelas normales, incrementar el desarrollo profesional de los profesores mediante la formación continua y fortalecer el desarrollo de actividades académicas de los estudiantes de las escuelas normales. Los programas entregan apoyos para proyectos de investigación, formación de cuerpos académicos, elaboración de programas de formación continua, así como becas para alumnos de séptimo y octavo semestre de las escuelas normales públicas (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Programas federales de formación de docentes y escuelas normales para elevar el logro educativo y profesional de estudiantes de escuelas normales, y docentes, México, 2012

Programa	Objetivos
PROMEPE	Contribuir a que los profesores de tiempo completo (PTC) de las instituciones de educación superior públicas obtengan las capacidades para realizar investigación y docencia, se profesionalicen, se articulen y se consoliden en cuerpos académicos. Ofrece apoyos económicos en dos modalidades: individual: becas para estudios de posgrado de alta calidad; apoyo a PTC con perfil deseable; apoyo a la reincorporación de ex becarios PROMEP y apoyo a la incorporación de nuevos PTC; y colectivo: apoyos para el fortalecimiento de los cuerpos académicos en formación; integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos; gastos de publicación; registro de patentes y becas posdoctorales.
PSNFCSP	Fortalecer la calidad, pertinencia y relevancia de la formación continua y superación profesional destinada al fortalecimiento de las competencias de los maestros de educación básica en servicio para mejorar el desarrollo de sus funciones y los aprendizajes de los alumnos. Está dirigido a maestros frente a grupo, directivos, asesores técnico-pedagógicos e integrantes de los equipos técnicos estatales de formación continua. Impulsa la participación de distintas instancias académicas en el diseño y desarrollo de programas de estudio; integra el Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional con propuestas alineadas a las prioridades educativas nacionales; solicita la integración con pertinencia de los catálogos estatales de formación continua y fomenta la participación de las figuras educativas en los procesos de formación.
PROBAPISS	Contribuye a la formación académica y profesional de los futuros maestros de educación básica. Ofrece a los estudiantes un apoyo económico de 725 pesos mensuales (destinado a sufragar gastos de transportación, adquisición de materiales de trabajo y, en algunos casos, de estancia en las comunidades asignadas) para realizar sus prácticas docentes y servicio social en las escuelas de educación básica, apoyar, por ende, su titulación y promover un sólido proceso de formación inicial que garantice que los futuros maestros posean las competencias necesarias para desarrollar su labor docente con profesionalismo.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

El segundo grupo de programas tiene como objetivo elevar la calidad de la educación, así como el logro académico de los alumnos, mediante acciones de mejoramiento de las escuelas normales y de sus capacidades operativas. Los programas entregan apoyos para asesorías técnicas, servicios educativos, capacitación y financiamiento de infraestructura (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Programas federales de formación de docentes y escuelas normales enfocados a elevar la calidad de la educación, México, 2012

Programa	Objetivos
PROMIN	Contribuir a elevar la calidad de las escuelas normales públicas (ENP) y apoyar su transformación hacia instituciones de educación superior. Entrega apoyos técnico-pedagógicos y financieros a los sistemas estatales de educación normal y a las ENP. Los apoyos técnico-pedagógicos incluyen actualización y capacitación; asesoría técnico-pedagógica; y seguimiento y evaluación, entre otros. El apoyo financiero depende de los resultados de la evaluación del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal y prioriza a las ENP que participen en exámenes generales e intermedios de conocimientos que elabora el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, en el Programa para el Mejoramiento del Profesorado, y que hayan evaluado sus programas a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.
Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales	Contribuir a elevar la calidad de las escuelas normales públicas del país. Específicamente, pretende: mejorar la habilitación del personal académico a través de un programa de profesionalización docente (que incluye programas de estudio en diversas áreas del conocimiento) y la incorporación de las escuelas normales al PROMEP para promover la producción académica, la obtención de grados y la formación de investigadores; mejorar la calidad de la impartición de los programas educativos y la gestión institucional de las escuelas normales por medio de la evaluación externa a cargo de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior y la participación de alumnos de cuarto y octavo semestres en los exámenes intermedios y generales de conocimientos.
Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	Mejorar y actualizar los conocimientos y habilidades de los maestros de las escuelas normales y, en general, de los docentes de educación básica mediante la impartición de programas de educación superior en todos sus niveles y modalidades, así como responder a las necesidades de investigación y formación de investigadores sobre los fenómenos educativos.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

COBERTURA

Los programas del primer grupo tienen como población objetivo los profesores de tiempo completo de las instituciones de educación superior inscritas en el programa, los profesores del nivel básico y los alumnos de los últimos semestres de las licenciaturas impartidas en las escuelas normales públicas.

El segundo grupo de programas atiende en conjunto a las escuelas normales públicas de las 32 entidades federativas de México, y beneficia también a los profesores y directivos

de dichos planteles. Del mismo, apoya a los centros de excelencia y a las entidades donde operan dichos centros.

Cuatro de los cinco programas registraron una eficiencia de cobertura mayor de noventa por ciento en 2012. El programa Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica no registró población atendida en 2012, por lo cual no fue posible calcular su eficiencia; esto se debió ante todo a que en dicho año los centros de excelencia aún no habían empezado operaciones (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Cobertura de los programas federales de formación de docentes y escuelas normales, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
PROMEP	Profesores	58,157	55,454	32,304	58.2%
PSNFCSP	Figuras educativas de nivel básico en servicio	1,111,430	650,000	1,062,325	163.4%
PROBAPISS	Becas	40,867	40,867	40,512	99.1%
PROMIN	Escuelas normales públicas	245	245	230	93.8%
Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales	Escuelas normales	245	245	245	100%
Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	Profesores	1,120,889	1,120,889	SD	SD

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).
SD: Sin datos.

PRESUPUESTO

El gasto ejercido de los programas del grupo temático aumentó en su conjunto de 2011, con un total de 1,964.97 millones de pesos, a 2012, con un ejercicio de 2,283.65 millones de pesos; esto representó un incremento de 13.9 por ciento en el gasto de un año a otro.

Entre los programas que elevaron su gasto, destacan el PSNFCSP, que ejerció, en 2012, dos veces el gasto que tuvo en 2007, así como el programa Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales, cuyo ejercicio en el mismo año significó un aumento de 300 por ciento al ejercido en 2009 (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Gasto ejercido por los programas federales de formación de docentes y escuelas normales (millones de pesos), México, 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PROMEP	608.59	578.73	687.31	607.57	704.98	715.73
PSNFCSP	154.16	488.43	640.75	516.74	559.78	343.86
PROBAPISS	151.23	95.08	205.52	142.35	131.15	132.84
PROMIN	456.93	114.57	433.16	285.92	273.08	849.69
Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales	SD	SD	60.08	84.73	87.76	192.44
Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica*	NA	NA	SD	SD	208.22	49.09

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012. El programa inició actividades en *2009.

SD: Sin datos.

NA: No aplica.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS

En el ámbito de la formación inicial, el programa de Fortalecimiento de la Calidad de las Escuelas Normales tiene la misma población objetivo que el PROMIN. Apoya en la mejora de la habilitación del personal académico; la promoción de producción académica de investigadores; la mejora de la calidad de impartición de los programas educativos; y la gestión institucional de las escuelas normales a través de la evaluación externa por parte de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior y la participación de alumnos de cuarto y octavo semestres en los exámenes intermedios y generales de conocimientos. Ambos comparten indicadores relacionados con el puntaje obtenido por los alumnos en los exámenes generales de conocimientos y los relacionados con habilitación de docentes y directivos. Sin embargo, la habilitación de docentes y

directivos es considerado como un indicador decreciente en el PROMIN, y éste constituye un acierto para la especialización y complementariedad entre programas.

Los centros de excelencia académica contribuirán a la formación de docentes y la actualización y habilitación de formadores de docentes. En este sentido, podrían también ayudar al mejoramiento de la planta docente de las escuelas normales públicas. No se identifican propósitos coincidentes entre este programa y el PROMIN.

El Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas es complementario al PROMIN y al de Fortalecimiento de la Calidad de las Escuelas Normales, porque focaliza su atención en los docentes en formación.

Por otro lado, los diversos programas educativos (Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo, Programa Nacional de Lectura, entre otros) que operan en el Sistema Educativo Nacional suelen incorporar entre sus líneas de trabajo la formación de los equipos encargados de su implementación en las entidades federativas. Por ello, pese a que esta formación está determinada por los objetivos perseguidos en cada caso, contribuye a la capacitación y desarrollo profesional de los docentes en servicio. Esta complementariedad apunta la necesidad de articulación entre la formación que brindan los diversos programas, de tal manera que se eviten duplicidades, se garantice el uso óptimo de recursos y el desarrollo del personal docente en áreas prioritarias.

En el caso específico de la educación superior para los profesionales de la educación, el PROMEP complementa sus acciones con las que desarrollan el PROMIN y el de Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales.

Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas

Vistos en conjunto, una de las principales fortalezas de los programas es su complementariedad, principalmente respecto al ámbito de la formación inicial de los docentes de educación básica. La mayoría se propone fortalecer las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas normales, lo que incluye tanto aspectos estructurales y recursos con que cuentan las instituciones como algunos de los procesos académicos, de gestión y evaluación.

Los programas, además, atienden temas críticos del desarrollo profesional docente, como la necesidad de fortalecer la calidad de los programas académicos que ofrecen las escuelas normales públicas, al igual que la calidad de los formadores, la implementación de sistemas de regulación de calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellas, a través de la aplicación de los programas de los exámenes académicos, como la tutoría, la investigación y la gestión institucional.

En ese sentido, los programas trabajan aspectos que han sido reconocidos como elementos valiosos para la mejora de la formación de los docentes y ello constituye una fortaleza importante (ver cuadro 9).

Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Un desafío común que enfrentan los programas de formación de docentes y escuelas normales es determinar el efecto de las acciones que realizan o promueven en la resolución de la problemática que les da origen. De aquí se desprende la necesidad de hacer otro tipo de evaluaciones, así como de llevar a cabo un análisis de factibilidad para identificar si es posible efectuar una evaluación de impacto; por ejemplo, se debe evaluar el efecto que tiene un mayor nivel de escolaridad por parte del docente universitario en la calidad de la educación que reciben los futuros profesionales.

Una segunda recomendación para el conjunto de programas es transitar hacia indicadores a partir de los cuales derivar información sobre aspectos cualitativos relativos al desempeño de los programas (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Avances y retos de los programas federales de formación de docentes y escuelas normales, México, 2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
PROMEP	Promueve que los profesores diversifiquen sus actividades académicas (docencia, investigación, gestión académica, tutorías y vinculación) y ha dado un impulso especial al desarrollo de investigaciones colegiadas.	Realizar estudios de factibilidad para considerar la posibilidad de llevar a cabo una evaluación de impacto, que permita conocer el peso específico de una mayor habilitación de los PTC en el rendimiento de sus estudiantes.
PSNFCSP	Fortalece la operación del programa en las entidades federativas a través de la constitución de los consejos estatales de formación continua, la elaboración de los programas estatales en la materia y la integración del Catálogo Estatal de Formación Continua y Superación Profesional a partir del Catálogo Nacional; estos mecanismos contribuyen a la institucionalización creciente del trabajo que se realiza.	Evaluar, con apoyo de las instancias estatales de formación continua, la experiencia acumulada por el programa, a partir de una muestra de cursos, responsables de su diseño e impartición y participantes.

PROBAPISS	<p>Los gastos de operación son proporcionalmente bajos en comparación con el presupuesto que se le asigna. En 2012, del presupuesto ejercido, más de 93.6 por ciento se destinó a apoyos a la población atendida.</p>	<p>Diseñar un análisis de factibilidad para considerar realizar una evaluación de impacto que pueda valorar el grado en que contribuye al proceso de formación profesional de los futuros maestros de educación básica.</p>
	<p>Logra articularse a otras iniciativas federales, como el programa para el mejoramiento del profesorado en relación con la habilitación de docentes y directivos.</p> <p>El desarrollo de orientaciones específicas para la participación en el programa, sistemas informáticos para la captura, el seguimiento programático y generación de informes e iniciativas de mejoras regulatorias, generan condiciones favorables para la participación y permanencia en el programa.</p>	<p>Generar indicadores para escuelas normales públicas que ofrezcan una visión más precisa sobre su comportamiento.</p>
Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales	<p>La información aportada por las evaluaciones que promueve el programa permite identificar áreas puntuales de mejora y oportunidad.</p>	<p>Implementar estrategias de seguimiento y evaluación que documenten los efectos que tiene la distribución de beneficios, así como el planteamiento de indicadores que reflejen aspectos cualitativos de su funcionamiento y de los logros alcanzados.</p>
Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	<p>Avanza en la consecución de su fin y propósito, asunto complejo por cuanto requiere la concertación de esfuerzos y la asignación de recursos estatales y federales.</p> <p>Contribuye con la aportación de nuevos espacios para la formación inicial y continua de docentes, así como para la investigación educativa y el diseño y producción de materiales didácticos.</p>	<p>Monitorear el desarrollo de las acciones que son competencia de las autoridades locales y asesorar a éstas en la medida de lo posible para agilizar su realización y favorecer la comunicación e intercambio de experiencias en cuanto a la construcción y operación de los centros entre las cinco entidades federativas donde estarán ubicados.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Capítulo 5. Buenas prácticas

La identificación de buenas prácticas en acciones y programas encaminados a la formación docente y escuelas normales ayuda a encontrar elementos que, en dado caso y dependiendo del contexto, pueden replicarse para obtener mejores resultados en el alcance de los objetivos planteados. En este capítulo se presentan ejemplos de experiencias que pueden abonar a la elaboración de políticas públicas en la materia.

En el ámbito de la formación inicial, las reformas en otros países han reconocido la importancia de preparar a los nuevos docentes, así como la conformación y el fortalecimiento de una comunidad entre los profesores de una misma institución educativa; desde esta perspectiva, es fundamental que los formadores de formadores transiten de una situación de “aislamiento” profesional a otra en la que compartan con sus colegas una visión común sobre su misión y propósitos.

Se ha encontrado que el desarrollo de estándares que guíen la formación docente y las prácticas de enseñanza ha sido uno de los mecanismos más importantes para promover la transferencia del conocimiento y la mejora continua a través de la acreditación de programas, la certificación inicial para la enseñanza y certificaciones avanzadas que ayudan a fomentar el cumplimiento de los estándares (Darling-Hammond *et al.*, 2005).

En cuanto a la formación continua, un estudio de Moliner y Loren (2010) da cuenta de experiencias impulsadas por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógicas del Ministerio de Educación de Chile; frente a la persistencia de un modelo frontal de transmisión de contenidos, las experiencias alternativas apuestan a procesos con un componente más colaborativo y reflexivo:

- Pasantías nacionales. Se trata de provocar que las escuelas y los liceos que han puesto en marcha experiencias e innovaciones pedagógicas escolares, tanto de forma individual como en equipos de trabajo o a nivel institucional, puedan compartirlas con compañeros de otros centros, y así fomentar intercambios pedagógicos voluntarios de experiencias (Moliner y Loren, 2010).

- Talleres comunales. Siguiendo la misma línea que las pasantías nacionales, esta propuesta tiene como estrategia de trabajo el aprendizaje entre pares, lo que propicia la reflexión crítica y constructiva entre profesionales. Su objetivo es fomentar e institucionalizar en las comunas un sistema de formación continua entre iguales para mejorar la calidad de los aprendizajes del alumnado a partir de las necesidades compartidas (Moliner y Loren, 2010).
- Red de maestros de maestros. Esta experiencia forma parte de la modalidad de aprendizaje entre pares, pero tiene un valor añadido, ya que a través de ella se generan redes que trascienden las propias unidades territoriales al extenderlas por todo el país (Moliner y Loren, 2010),

Estas prácticas están orientadas por algunos principios ya identificados para favorecer las oportunidades de aprendizaje de los docentes, en concreto: el aprendizaje situado (basado en las necesidades de la práctica) detrás de las acciones de los docentes, y la oportunidad de ver el trabajo de otros docentes, porque todo parece indicar que las experiencias de modelaje de la práctica son fundamentales para repensar lo que se hace y tomar decisiones al respecto.

Referencias bibliográficas

Aguerrondo, Inés (2003). *Formación docente: desafíos de la política educativa*. Cuadernos de Discusión 8. México: SEP.

Arnaut, Alberto (2004). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*. Cuadernos de Discusión 17. México: SEP.

CONEVAL (2013a). *Evaluación específica de desempeño del Programa Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales 2012-2013*. México.

_____ (2013b). *Evaluación específica de desempeño del Programa Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica 2012-2013*. México.

_____ (2013c). *Evaluación específica de desempeño del Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestre de Escuelas Normales Públicas 2012-2013*. México.

_____ (2013d). *Evaluación específica de desempeño del Programa Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas 2012-2013*. México.

_____ (2013e). *Evaluación específica de desempeño del Programa de Mejoramiento del Profesorado 2012-2013*. México.

_____ (2013f). *Evaluación específica de desempeño del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio 2012-2013*. México.

Darling-Hammond, Linda *et al.* (2005). Implementing curriculum renewal un teacher education: Managing organizational al policy change, en Linda Darling-Hamond y J. Bransford (eds.). *Preparing teachers for a changing world. What teachers should learn and be able to do*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2012). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México.

_____ (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México.

Moliner, Lidón y C. Loren (2010). La formación continua como proceso clave en la profesionalización docente: buenas prácticas en Chile. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, vol. 4, núm. 1

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Eje 3, México con Educación de Calidad, estrategia 3.1.1

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2008). *La escuela multigrado que queremos, experiencias y propuestas*. México: SEP.

UNESCO (2012). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO.

Weiss, Eduardo (2000). La situación de la enseñanza multigrado en México. *Perfiles Educativos*, vol. XXII, núm. 90, pp. 57-76.

Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales de formación de docentes y escuelas normales, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Mejoramiento del Profesorado	Personal docente	Ambos*	Beca, capacitación, libros material didáctico y servicios educativos	Ambos**	Todas
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	Personal docente	Ambos*	Asesoría técnica, capacitación, libros y material didáctico	No monetario	Todas
Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestre de Escuelas Normales Públicas	Estudiantes	Ambos*	Beca	Monetario	Todas
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	Instituciones de educación	Ambos*	Asesoría técnica, capacitación, servicios educativos, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Ambos**	Todas
Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales	Estudiantes, instituciones de educación	Ambos*	Capacitación	No monetario	Todas
Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	Instituciones de educación	Urbano	Financiamiento de infraestructura	Monetario	Aguascalientes, Chiapas, Estado de México, Sonora, Tamaulipas

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013.

* Rural y urbano.

** Monetario y no monetario.