



### **Atención de las autoridades educativas a las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.*** **Informe de seguimiento**

En cumplimiento de su mandato constitucional y en pleno ejercicio de su autonomía, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) considera que, de manera complementaria al informe derivado de las evaluaciones que entrega al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN), también es de vital importancia dar cuenta al Poder Legislativo de los avances en los esfuerzos de mejora que el propio sistema educativo desarrolla a partir de las directrices que emite el Instituto.

Con ello, se busca generar líneas de comunicación, articulación y trabajo efectivo que permitan sumar esfuerzos públicos y gubernamentales para avanzar hacia el cumplimiento progresivo del derecho a una educación de calidad para todos.

Las directrices que emite el Instituto constituyen un conjunto de recomendaciones de política que tienen el fin de orientar la toma de decisiones para la mejora de los aspectos más relevantes de la educación en el país. Se basan en los resultados de las evaluaciones y de la investigación educativa disponible, así como en el análisis de las acciones que realiza el gobierno para atender los problemas educativos. En su proceso de construcción, se dialoga con distintos actores sociales y educativos, entre los que destacan docentes, directivos escolares, servidores públicos, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Las directrices tienen como destinatario a las autoridades educativas, a quienes les corresponde el diseño y la operación de las políticas públicas encaminadas a la atención y la resolución de las necesidades educativas de la población.

A la fecha, y en cumplimiento de su atribución constitucional, el Instituto ha emitido una serie de directrices para la mejora en tres áreas prioritarias. Éstas son: formación inicial de docentes

de educación básica; atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes, y atención educativa de la niñez indígena. A casi un año y medio de la emisión de las primeras directrices, este anexo se centra en el seguimiento a su uso y atención.

El Instituto reconoce que el simple hecho de emitir directrices no garantiza su observancia ni, por tanto, el cumplimiento de sus objetivos. Por ello, resulta fundamental realizar un seguimiento oportuno y periódico que permita valorar su incidencia en las decisiones de política de las autoridades educativas, es decir, establecer si las directrices han sido efectivamente un puente entre la evaluación y la mejora educativa.

La Ley General de Educación (LGE) en su artículo 12, fracción XII, señala que la autoridad educativa federal deberá atender las directrices que emita el Instituto para realizar la planeación y la programación globales del SEN. Asimismo, el artículo 15, fracción I, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) establece que las autoridades educativas deberán promover la congruencia entre sus planes, programas y acciones, y las directrices que emita el Instituto con base en los resultados de la evaluación.

En lo referente al seguimiento y la actualización de las directrices, la LINEE y el Estatuto Orgánico del INEE establecen como actividades prioritarias las siguientes: proponer mecanismos para dar seguimiento a la aplicación de las directrices emitidas por el Instituto, por parte de las autoridades educativas, y establecer un programa para la actualización de dichas directrices. Además, se señala que el Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación (CONSCEE), como órgano de consulta del INEE, puede participar en el seguimiento de las directrices.

Por último, el artículo 72 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que el INEE deberá poner a disposición del público y actualizar las respuestas que las autoridades educativas le remitan respecto de las directrices que haya emitido, así como información sobre su grado de cumplimiento o atención.

Por lo tanto, el seguimiento a la atención de las directrices permite caracterizar las prácticas de uso de éstas, particularmente, en los procesos de planeación y programación del sector educativo, así como determinar los factores que favorecen, limitan, condicionan o impiden su empleo. Asimismo, posibilita la identificación de los avances y retos que las distintas áreas e instituciones que conforman la estructura educativa enfrentan en la implementación de las acciones, federales y locales, derivadas de las directrices. Por otro lado, constituye un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto.

Este anexo sintetiza los principales hallazgos del seguimiento realizado a las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. Para ello, se estructura en

cuatro apartados. El primero describe las respuestas que, de acuerdo con la ley, debieron dar las autoridades educativas a las directrices. El segundo resume la información contenida en los planes de trabajo que las autoridades educativas locales (AEL) elaboraron para darles atención.

El tercer apartado expone los resultados derivados de la aplicación de un cuestionario acerca del uso de las directrices a nivel local, sus alcances, sus limitaciones, los avances y primeros resultados de las acciones implementadas, así como la valoración general que realizan las entidades federativas sobre aquéllas. Asimismo, se ofrecen las principales conclusiones del Encuentro Nacional para el Análisis y Seguimiento de las Directrices de Formación Inicial Docente, organizado por el Instituto. Por último, en el cuarto apartado se presentan las consideraciones finales que se derivan de este primer ejercicio de seguimiento de las directrices.

### **a.1 Respuesta a las directrices por parte de las autoridades educativas**

El 7 de septiembre de 2015 el INEE emitió las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, y las hizo del conocimiento de las autoridades educativas para su atención. Estas directrices tienen el propósito de contribuir a la toma de decisiones informadas para mejorar la formación inicial de los docentes, como un elemento central para avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos los mexicanos.

El documento que se emitió está conformado por las siguientes cuatro directrices: 1) Fortalecer la organización académica de las escuelas normales, 2) Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes, 3) Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente, y 4) Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes. Cada una especifica los aspectos clave que deberán tomarse en cuenta para cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de la formación inicial de los docentes de educación básica.

Conforme a los artículos 50 y 51 de la LINEE, una vez emitidas y hechas del conocimiento de las autoridades educativas correspondientes, cada una de ellas respondió a las directrices. De las 32 respuestas estatales recibidas, 15 presentaron un plan de trabajo, 4 se comprometieron a realizarlo, 2 indicaron de manera muy general que llevarían a cabo acciones para atender las directrices, 6 señalaron que las emprenderían en el marco del Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales (PIDIRFEN), de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y 5 simplemente mencionaron aceptar las directrices sin formular acciones específicas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las respuestas de las autoridades educativas pueden consultarse en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>

**Tabla a1**

Distribución de entidades según tipo de respuesta a las directrices

Estatus	Número	Estados
Enviaron plan de trabajo o acciones básicas	15	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas
Se comprometieron a realizar un plan de trabajo para atenderlas	4	Coahuila, Michoacán, Oaxaca y Sonora
Mencionaron de manera general que realizarían acciones	2	Hidalgo, Puebla
Respondieron aceptar las directrices en el marco del PIDIRFEN / Aceptaron las directrices pero no señalaron acciones específicas	11	Chiapas, Durango, Jalisco, Tabasco, Veracruz y Yucatán Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero y Tlaxcala

**Fuente:** elaboración propia con información de los oficios de respuesta remitidos formalmente por las autoridades educativas locales al INEE.

Por su parte, la SEP remitió dos oficios<sup>2</sup> al INEE para responder a las directrices. En el primero, la autoridad educativa federal mencionó que la determinación de los planes y programas de estudio para la educación normal y la evaluación del Sistema de Normales Públicas eran atribuciones exclusivas de la SEP. Asimismo, reconoció la importancia de fortalecer la formación inicial de los docentes, y aludió a que los proyectos que se estaban realizando en el marco del PIDIRFEN atendían cada uno de los aspectos señalados en las directrices, motivo por el cual invitaba a personal del Instituto a incorporarse a los grupos de trabajo para la implementación de dicho plan.

Más adelante, en un segundo oficio, la SEP reiteró la atención de las directrices en el marco del PIDIRFEN, e indicó que el titular de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) sería el enlace de la SEP para colaborar con el Instituto en esta materia.

Sin embargo, si bien algunos proyectos dirigidos al fortalecimiento de las escuelas normales que fueron planteados en el PIDIRFEN se pilotearon en ciertas escuelas normales durante el ciclo escolar 2015-2016, la SEP no presentó públicamente el conjunto de proyectos como estaba previsto.

<sup>2</sup> Los oficios se pueden consultar en <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>

## a.2 Planes de trabajo presentados por las autoridades educativas locales

Como ya se mencionó, 15 entidades federativas remitieron formalmente al Instituto un plan de trabajo para la atención de las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. A continuación, se presentan las principales acciones propuestas en dichos planes y un balance general de las fortalezas y debilidades identificadas.

La directriz 1: “Fortalecer la organización académica de las escuelas normales”, fue la que mayor atención recibió en dichos planes. En este sentido, los estados previeron atender 85% del total de aspectos clave de mejora propuestos en esa directriz (tabla a2). Le siguen en orden de atención la directriz 2: “Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes”, y la directriz 3: “Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente”, de las que se planearon acciones para atender 53 y 52% de los aspectos clave propuestos, respectivamente. La directriz cuyos aspectos clave tuvieron menor atención fue la 4: “Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes”, con 50% de aspectos incorporados en los planes.

### Tabla a2

Porcentaje de aspectos clave de mejora que se planea atender en el conjunto de planes de trabajo, según directriz

Directriz	Aspectos clave de mejora que se planea atender (%)
Fortalecer la organización académica de las escuelas normales	85
Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes	53
Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente	52
Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes	50

**Fuente:** elaboración propia con información de los planes de trabajo remitidos formalmente por las autoridades educativas locales al INEE.

La mayor concentración de metas y acciones en la directriz 1 se explica, en parte, porque la mejora de la organización académica de las escuelas normales implica, sobre todo, cambios a nivel institucional que no necesariamente requieren de la intervención de las autoridades federales o de otras instituciones de educación superior (IES).

En contraste, la atención de las otras tres directrices requiere, en mayor medida, de la actuación federal, de negociaciones externas y de la articulación de distintas dependencias e instituciones en los diferentes órdenes de gobierno, lo cual explicaría la menor presencia en los planes estatales. Así, por ejemplo, la atención de la directriz 3 implicaría la construcción de un marco de coordinación institucional que sustente el diseño y la operación del Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.

La revisión de los planes estatales de trabajo mostró que son altamente heterogéneos. Dos de ellos destacan por incluir un diagnóstico de los problemas estatales en materia de formación inicial de docentes, y otros cuatro se elaboraron de manera participativa con las escuelas normales y otras instituciones formadoras de docentes —unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) o universidades autónomas y privadas—, lo cual permitió que se planearan metas, acciones y responsables concretos a nivel institucional.

Las fortalezas que se identifican en algunos planes de trabajo son las siguientes: la aportación de sugerencias para mejorar la implementación de las directrices en ciertos contextos locales, a partir de un análisis de factibilidad; la apertura de espacios de diálogo y articulación entre las instituciones que participan en la formación inicial de los docentes y entre éstas y las AEL, y la existencia de una sinergia favorable para atender las directrices a partir de su convergencia con esquemas de planeación educativa estatal e institucional. También destacan en estos planes de trabajo la voluntad a nivel local para dar atención a las directrices, que el tema de la formación inicial de los docentes se haya posicionado con mayor fuerza en la agenda pública de varias entidades, y la presencia de importantes iniciativas locales para diseñar sus propias propuestas de mejora.

En contraste, algunos planes de trabajo reflejan las siguientes debilidades: no toman como punto de partida un diagnóstico de los problemas estatales en materia de formación inicial de docentes ni lo proponen como una acción a realizar, lo cual deriva en que sus objetivos no sean consistentes con el estado de la educación en la entidad, o en que se plantean metas y actividades poco claras en cuanto a sus propósitos. Asimismo, no se realizan esfuerzos de integración ni de síntesis del conjunto de planes institucionales, como parte de un ejercicio estatal global para atender las directrices.

Adicionalmente, se plantean acciones cuya ejecución invadiría algunas competencias exclusivas de la SEP o que están fuera de su alcance; por último, en algunos planes se condiciona la atención de las directrices a los objetivos, recursos y tiempos que se establezcan en el marco del PIDIRFEN, bajo la responsabilidad de la SEP.

En los planes de trabajo se percibe que la construcción de la respuesta a las directrices implicó que las autoridades e instituciones receptoras reconocieran las limitaciones organizacionales, financieras y técnicas que enfrentan, así como la necesidad de establecer acuerdos interinstitucionales para cumplir con los objetivos que demandan esfuerzos conjuntos. En este sentido, las respuestas de las AEL muestran que las directrices no sólo motivaron el acercamiento entre instituciones, sino que también impulsaron el trabajo colaborativo para encontrar soluciones a los problemas comunes.

### a.3 Atención y uso de las directrices a un año de su emisión

Con el fin de conocer la influencia de las directrices en la toma de decisiones por parte de las autoridades educativas, y explorar en qué medida han sido consideradas en su planeación y programación para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica, el INEE realizó dos actividades de seguimiento en el último trimestre de 2016.

La primera fue el envío de un cuestionario en línea para reunir información acerca del uso y el valor otorgado a este conjunto de directrices. La segunda consistió en la realización de un encuentro nacional con los responsables de la formación inicial de docentes en las entidades federativas, con la finalidad de abrir un espacio de intercambio de experiencias sobre los avances y desafíos para el uso de las directrices. En este apartado se presentan los resultados de la revisión y el análisis de la información derivada de la realización de ambas acciones.

#### Resultados de la aplicación del cuestionario sobre el uso y el valor de las directrices

En octubre de 2016 se envió una invitación a todas las entidades federativas para completar el cuestionario en línea. Terminado el plazo para el llenado, se recibió la respuesta de 29 estados, de las cuales 28 se tomaron en cuenta para el análisis que se presenta. Los responsables del llenado fueron, en la mayoría de los casos, los encargados de las áreas estatales de formación y actualización docente, educación normal o superior, o los directores de las instituciones formadoras de docentes.

Los objetivos específicos del cuestionario fueron los siguientes: conocer en qué medida las directrices habían incidido en la planeación y la programación educativa local e impulsado acciones para fortalecer la formación inicial de los docentes, así como identificar su avance y los obstáculos que se presentaron durante su implementación.

A partir de los objetivos del cuestionario y los fines del seguimiento, se definieron las siguientes dimensiones de análisis: a) construcción de respuesta a las directrices, b) elaboración de planes de trabajo, c) uso de las directrices en la toma de decisiones y la planeación educativa, d) implementación de acciones, e) monitoreo de acciones, f) valor de las directrices, y g) recomendaciones para mejorar la viabilidad de las directrices. A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes de cada una de estas dimensiones.

a) *Construcción de respuesta a las directrices.* La construcción de la respuesta a las directrices dio lugar a diversas actividades que en muchas de las entidades federativas propiciaron procesos de análisis y reflexión en torno a las necesidades de la formación inicial de docentes. Las acciones más frecuentes para construir la respuesta estatal fueron la solicitud de una



propuesta para atender las directrices a las instituciones formadoras de la entidad y la integración de un equipo local para revisar su contenido y alcance. Estas acciones se realizaron en 25 y 24 estados, respectivamente.

Asimismo, la mayoría de las entidades reportó haber organizado reuniones de trabajo con las instituciones, principalmente las escuelas normales y las unidades de la UPN, en tanto que 21, (75% del total) reportaron haber elaborado un diagnóstico estatal respecto de los problemas abordados en este conjunto de directrices. Se mencionó que la DGESE tuvo un papel importante en la construcción de las respuestas de 17 entidades. Sólo 5 estados señalaron la participación de otras IES (en su mayoría unidades de la UPN), 2 más reportaron haber trabajado con sus respectivas universidades autónomas estatales, y sólo 1 entidad federativa lo hizo con las universidades tecnológicas.

- b) *Elaboración de planes de trabajo.* De acuerdo con la información referida en el cuestionario, 21 entidades federativas elaboraron un plan de trabajo para atender las directrices.

Aunado a lo anterior, tres estados que mencionaron no contar con un plan, sí reportaron acciones para la atención de las directrices.

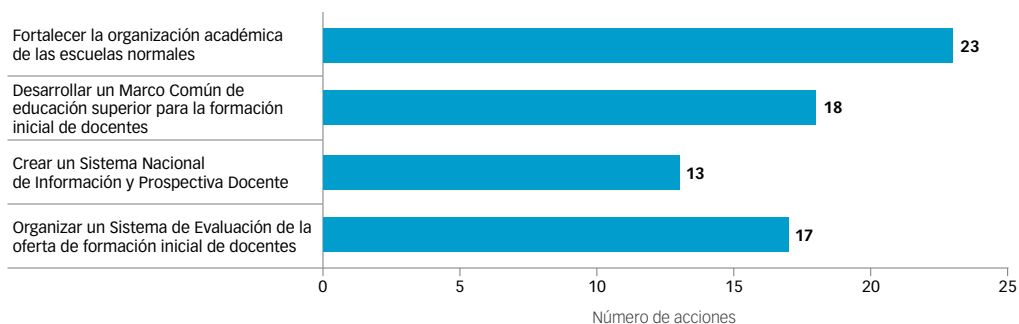
En la construcción de los planes de trabajo se señaló la participación de diversos actores. En 8 de las 21 entidades con plan de trabajo se notificó la concurrencia de las áreas de la estructura educativa estatal, principalmente de educación normal o formación y actualización de docentes, y en algunos casos los asesores de estas áreas y los directivos de escuelas normales u otras instituciones formadoras de docentes. Diez estados mencionaron haber integrado en la planeación a docentes de escuelas normales, unidades de la UPN y de Centros de Actualización del Magisterio (CAM). Adicionalmente, cinco entidades señalaron la participación del área estatal de evaluación, y en dos de ellas se incluyó también al área de planeación.

De las actividades realizadas para dar respuesta a las directrices, las entidades identificaron como las más efectivas, en primer lugar, el trabajo colegiado que se promovió entre directivos y docentes de las instituciones formadoras, y en menor medida el trabajo con otras áreas de la estructura educativa como la de planeación. En segundo lugar destacan los talleres y las capacitaciones que se llevaron a cabo para revisar y analizar las directrices.

Con respecto a las tres principales acciones que se planearon para atender las directrices, la mayoría de las entidades destacó, en primer lugar, las vinculadas con la profesionalización de la planta docente de las instituciones formadoras, las cuales incluyen desde el establecimiento de perfiles y el impulso a la participación de la planta académica en programas de posgrado, hasta la conformación de cuerpos académicos dedicados a la investigación

### Gráfica a1

Número de entidades federativas que planearon acciones para dar atención a las directrices



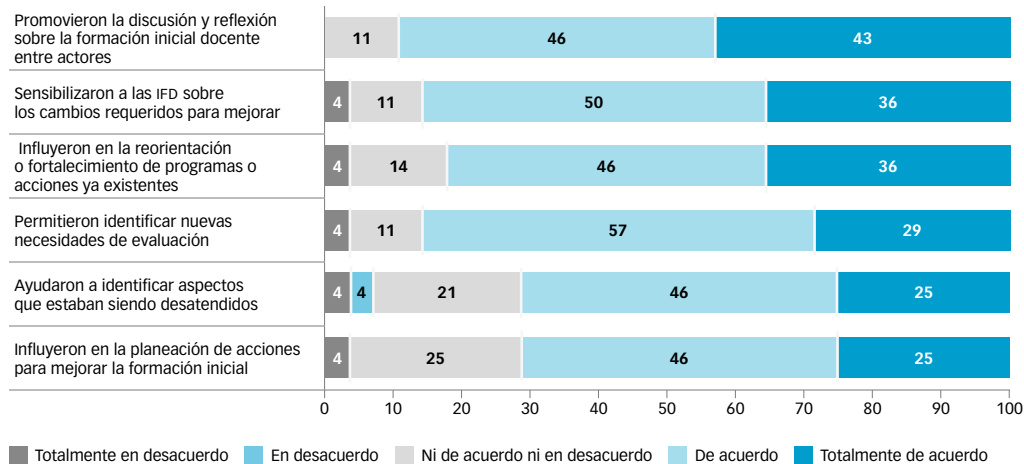
**Fuente:** elaboración propia con información del cuestionario respondido por las AEL.

en temas de formación docente. En segundo lugar, se destacó la revisión de los planes de estudio, en la que las entidades mencionaron haber avanzado en la identificación de las áreas de mejora curricular; aun cuando su modificación es atribución de la SEP, localmente se tiene cierto margen de acción en las asignaturas optativas. En tercer lugar, se reportó la instauración de bases para la conformación de un Marco Común, incluyendo el diseño de un marco normativo común, el establecimiento de indicadores y la organización de un sistema de información compatible entre diversas instituciones formadoras.

- c) *Uso de las directrices en la toma de decisiones y la planeación educativa.* La información recabada por el cuestionario permite observar que el grado de influencia de las directrices en la toma de decisiones a nivel local depende, en parte, del ámbito de competencia entre la federación y los estados. Así, en una proporción alta de entidades las decisiones en las que las directrices han tenido influencia aluden a la creación de espacios de coordinación entre instituciones formadoras de docentes, a la conformación de redes académicas y al fortalecimiento de la investigación y la innovación, aspectos que pueden impulsarse desde las entidades federativas o incluso a nivel institucional. En particular, las autoridades locales reconocen la coordinación interinstitucional impulsada por las directrices como una contribución importante en la valoración global que hacen de éstas.

## Gráfica a2

### Valoración de las entidades sobre la influencia de las directrices en aspectos seleccionados



**Fuente:** elaboración propia con información del cuestionario respondido por las AEL.

Por otro lado, los aspectos en los que las directrices han tenido menor influencia son el incremento de la asignación presupuestal (53% de las entidades reportó nula o poca influencia) y la modificación del marco normativo (46% reportó una baja influencia).

Con respecto al nivel de uso de las directrices para definir la planeación y la programación anual en materia de formación inicial docente, poco más de la mitad de las entidades consideró un uso de alcance medio o medio alto (58%). Sólo una entidad juzgó que las directrices tuvieron el máximo uso en la planeación y la programación estatal. En el otro extremo, 21% reportó que las directrices tuvieron un uso mínimo.

Por su parte, 68% de las entidades afirmó que las propias instituciones formadoras de docentes incorporaron acciones derivadas de las directrices en su planeación. Las principales actividades reportadas se relacionaron con el fortalecimiento académico (conformación de cuerpos académicos, certificación de una segunda lengua, competencias tecnológicas), la acreditación de programas por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el seguimiento a egresados, las tutorías para estudiantes, y el seguimiento a la aplicación de planes y programas de estudio. En menor medida se citó el intercambio académico nacional e internacional para estudiantes y profesores, así como el apoyo a la investigación educativa, el análisis de evaluaciones externas y el establecimiento de mecanismos de evaluación de la formación docente y de redes de colaboración e intercambio de experiencias.

d) *Implementación de acciones.* Las acciones implementadas que mostraron mejores resultados fueron aquellas dirigidas al fortalecimiento del perfil de los docentes (4 entidades) y de la organización académica de las escuelas normales, incluyendo el registro de cuerpos académicos (4 entidades). Tres más mencionaron la implementación de actividades de fomento a la investigación, incluyendo la creación de una red de investigadores, la evaluación externa de las escuelas normales y la revisión y mejora de planes y programas de estudio.<sup>3</sup> Otras acciones mencionadas en una sola entidad federativa fueron el diseño de planes institucionales, la creación de un programa de tutorías académicas para estudiantes y la atención a la brecha digital.

Si bien algunas de las acciones reportadas en el párrafo anterior se desarrollaron en el sistema estatal de formación inicial, también se preguntó específicamente sobre las acciones que a nivel institucional mostraron mejores resultados. En este sentido, casi dos tercios de las entidades indicaron haber identificado casos exitosos. Entre ellos destacó la consolidación y trabajo de los cuerpos académicos; el impulso a la movilidad nacional e internacional de estudiantes y docentes; la evaluación de los programas con miras a su acreditación; y el fomento a los programas de capacitación y actualización docente. Otras acciones relevantes reportadas por las entidades federativas fueron la colaboración interinstitucional para elaborar proyectos académicos; la colaboración con IES nacionales y extranjeras; la creación de un sistema integral de evaluación, y la de un programa de seguimiento a egresados.

Sin embargo, en contraste con las acciones desarrolladas, la mayoría de las entidades reportó la existencia de factores que limitaron su implementación. Se subrayaron factores internos de la secretaría de educación estatal o del gobierno local, los cuales fueron mencionados por cerca de 80% de las entidades, mientras que poco más de la mitad señaló factores externos.

Los principales factores internos mencionados fueron los siguientes: la falta de recursos humanos, financieros y técnicos; cambios de gobierno y en las estructuras estatales; la resistencia al cambio en las instituciones formadoras y en las organizaciones de docentes; las condiciones laborales del personal docente, y la falta de espacios interinstitucionales para planear propuestas de formación inicial, posgrados y especialidades. Entre los factores externos se señalaron la indefinición de una política para el fortalecimiento de la formación inicial en el ámbito federal y la falta de acciones desde ese nivel gubernamental, así como la situación financiera de la entidad y sus características geográficas y demográficas.

<sup>3</sup> Se reconoce que esta atribución es de competencia federal. Sin embargo, se señala que se siguen estrategias para adecuar los planes de estudio de las escuelas normales desde lo local.

Poco más de la mitad de las entidades identificó vacíos normativos a nivel estatal que limitaban la atención de las directrices, entre ellos destacan los siguientes: la ausencia de una normativa común a todas las instituciones de formación inicial; la inexistencia de un marco para regular la carrera del personal académico y directivo de las escuelas normales; la insuficiente reglamentación para reestructurar el sistema de formación inicial docente; la diversidad de figuras jurídicas de las instituciones formadoras de docentes; los vacíos para regular la evaluación de las escuelas normales, y el desajuste entre los marcos de financiamiento de las instituciones formadoras con su marco jurídico.

- e) *Monitoreo de las acciones.* Con respecto a los cambios más importantes generados en el sistema estatal de formación inicial de docentes, la mayoría de las autoridades educativas reconoció el empuje que las directrices dieron a la sensibilización y la movilización de los actores involucrados en la formación inicial de los docentes en la entidad para atender las necesidades de las instituciones formadoras.

También señalan que estas directrices han contribuido a la transformación de las escuelas normales en IES, al impulsar mejoras en la planeación institucional y en la cultura académica, al motivar el establecimiento de vínculos de colaboración con universidades para la profesionalización del personal académico y la formación de los estudiantes normalistas, y al impulsar el fortalecimiento de las acciones de investigación, difusión, tutoría e intercambio académico. Además, las autoridades educativas señalan que las directrices han propiciado una mayor coordinación entre las instituciones formadoras y una mayor apertura al cambio.

- f) *Valor de las directrices.* Sobre el valor que se otorga a las directrices, las respuestas de las entidades refuerzan la noción de que se consideran un referente de mejora: 69% estuvo totalmente de acuerdo o de acuerdo en que las directrices contribuyen al cumplimiento de la garantía de una educación de calidad, mientras que 88% señaló estar de acuerdo o totalmente de acuerdo en que son un principio que orienta la política educativa. Además, casi el total de las entidades (27 de 28) consideró que plantean aspectos de mejora relevantes para atender los problemas educativos en la entidad, no obstante, alrededor de 60% juzgó que eran un buen horizonte de mejora, pero de difícil implementación.

- g) *Recomendaciones para mejorar la viabilidad de las directrices.* Se reiteró la recomendación de las AEL para que el INEE y la SEP establezcan espacios de comunicación y coordinación para el uso de las directrices. Asimismo, se dieron sugerencias específicas para la actuación de cada una de estas autoridades nacionales. Así, por ejemplo, para el INEE se recomendó fortalecer la cultura de la evaluación en las entidades y construir acuerdos con las áreas de la SEP involucradas en la atención de las directrices, y para la SEP se sugirió armonizar las políticas de formación inicial de docentes con las directrices, y dotar de presupuesto para su operación,

aunque esto último le corresponde también al Poder Legislativo. Además, algunos estados propusieron que se promuevan las directrices, se difundan las experiencias exitosas en torno a su implementación y se fortalezcan la comunicación, el acompañamiento, la asesoría y la capacitación para las entidades.

## Encuentro nacional con autoridades de educación normal en los estados

Como se mencionó anteriormente, el seguimiento de las directrices incluyó también la información recabada en las mesas de trabajo que se realizaron durante el Encuentro Nacional para el Análisis y Seguimiento de las Directrices de Formación Inicial Docente, organizado por el INEE en noviembre de 2016, y cuyos resultados se presentan a continuación.

Al foro asistieron 40 funcionarios de 28 entidades federativas, quienes reiteraron la utilidad de las directrices como referente de mejora. En algunos estados se señaló que éstas han servido para reforzar acciones que ya se realizaban, y en otros casos, fueron útiles para orientar acciones hacia la mejora de la oferta de formación inicial de docentes.

En términos de la planeación educativa estatal, los participantes expresaron que los propósitos de las directrices y del Plan de Apoyo a la Calidad y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN) presentaban una gran coincidencia. Por ello, los representantes de algunas entidades señalaron que las directrices habían influido en la planeación en el marco del PACTEN, así como en otros mecanismos de planeación estatal e institucional.

Sin embargo, también indicaron que no percibían un trabajo coordinado entre la DGESPE y el INEE que impulsara el uso de las directrices. En este sentido, señalaron la falta de coordinación y comunicación entre las instancias involucradas en la mejora de formación inicial de los docentes de educación básica —la DGESPE, la Dirección General de Educación Superior Universitaria (ambas adscritas a la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP), y el INEE—, lo cual ha entorpecido el trabajo a nivel local para conjuntar esfuerzos orientados a alcanzar objetivos comunes. Derivado de lo anterior, las autoridades locales identificaron la necesidad impostergable de impulsar acciones en el ámbito federal para avanzar en la atención de las directrices.

También se señaló que tanto la ejecución como los resultados de las acciones locales para atender las directrices dependían de cada contexto, y resaltaron la alta heterogeneidad existente entre las entidades y en el interior de éstas, así como entre las instituciones de formación inicial de docentes. Al respecto, recomendaron que en el futuro el Instituto planee emitir directrices regionales o locales, o bien especifique cuáles aspectos de mejora deberán ser atendidos por la SEP y cuáles por las AEL, tomando en cuenta sus respectivas atribuciones en materia educativa.

Por otro lado, se expresó que la información que genera el INEE no llega adecuadamente a los responsables de la formación inicial de docentes en las entidades, por lo que se recomendó que el Instituto propicie mejoras en su difusión, y que se compartan las experiencias locales que resulten de utilidad en la planeación y el desarrollo de acciones para la atención de las directrices, a efecto de maximizar sus resultados.

Por último, se señaló que ante los cambios de gobierno o de autoridades educativas es crucial que se generen mecanismos para que las nuevas autoridades refrenden su compromiso de atención a las directrices. Ello permitirá favorecer su continuidad en la agenda educativa estatal, e incluso su institucionalización.

---

## ■ Consideraciones finales

A un año de que el INEE emitiera las *Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica*, y derivado del seguimiento realizado, es posible reconocer los importantes esfuerzos desplegados para atenderlas, los factores internos y externos que han potenciado o frenado su uso y algunas de las acciones que, a nivel local, se están realizando para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. Asimismo, se identifican las tareas pendientes que el Instituto debería impulsar para mejorar la promoción y el uso de las directrices emitidas.

Como lo muestra este Anexo, la participación de las autoridades locales en la respuesta y la atención a las directrices ha sido, sin lugar a dudas, la de mayor relevancia. La SEP, en contraste, no ha sido sensible a los planteamientos de mejora de las directrices ni a los importantes procesos de trabajo y coordinación desplegados por las autoridades educativas locales. Los planes de trabajo y acciones reportados por las entidades denotan interés y voluntad para impulsar la transformación de las escuelas normales y fortalecer la formación inicial de los docentes. No obstante, dado el carácter nacional de las políticas educativas en el país y el papel de coordinación y regulación que tiene la autoridad educativa federal, las actividades desarrolladas por las instituciones de formación inicial se ven limitadas ante la falta de acciones necesarias por parte de la SEP.

Si bien la federación dio una respuesta oficial favorable a las directrices y planteó compromisos claros de atención, en los hechos la SEP no ha generado acciones específicas para su atención, ni ha establecido una política de formación inicial en concordancia con las mismas. La publicación y la puesta en marcha del PIDIRFEN, conforme lo mandata el artículo 22 transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), continúa siendo el gran pendiente de esta administración.

La información presentada permite, sin embargo, plantear algunas inferencias sobre el papel de las directrices en la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica, entre las que destacan los siguientes aspectos:

- ♦ *Pertinencia de las directrices*: se reconoce que las directrices ofrecen orientaciones pertinentes para impulsar cambios que atiendan los problemas y necesidades de la formación inicial y de las instituciones que la desarrollan, posicionándose como un referente de mejora. La formación inicial de los docentes se ha colocado en la discusión y la agenda pública de la mayoría de los estados.
- ♦ *Promoción del diálogo y coordinación*: en diversas entidades las directrices han logrado movilizar actores en el interior de las áreas estatales encargadas de la formación inicial, de las escuelas normales y de otras instituciones formadoras de docentes; en particular, han logrado impulsar el diálogo y la coordinación entre las instituciones involucradas, propiciando procesos de análisis y reflexión en torno a las necesidades de formación inicial docente.
- ♦ *Fortalecimiento de las capacidades locales*: se reconoce que las capacidades organizacionales son un factor que ha limitado en muchos casos la atención a las directrices y el avance en las acciones planeadas, por lo que se hace necesario el fortalecimiento de las capacidades técnicas de planeación de las entidades federativas.
- ♦ *Definición de acciones federales*: se reitera la necesidad de participación de la SEP mediante la definición y la implementación de una política para el fortalecimiento de la formación inicial docente que incorpore las directrices emitidas por el Instituto.

Asimismo, conviene subrayar los importantes esfuerzos locales desplegados para emprender acciones que atienden lo establecido en las directrices, en algunos casos a pesar de la prevalencia de entornos desfavorables y con fuertes restricciones presupuestarias. Este escenario deja entrever un futuro promisorio para el uso de estas directrices a nivel local; sin embargo, ello requerirá de esfuerzos continuos para su promoción y posicionamiento, tanto en las entidades como en el ámbito federal.

Finalmente, el Instituto reconoce la importancia de contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales e impulsar una mayor interacción con los diferentes actores educativos para que, progresivamente, aumenten su interés y participación en la promoción y el seguimiento de las directrices que se emitan.

Asimismo, subraya la imperiosa necesidad de que la autoridad educativa federal participe más activamente en el proceso de mejora que están detonando las directrices emitidas por el INEE. Esto resulta especialmente relevante por el valor estratégico de sumar esfuerzos y generar alianzas en favor del ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos. Informar al Congreso de la Unión del estado que guarda el SEN perdería sentido si no se acompaña también de un informe de las acciones de mejora que el propio sistema educativo está emprendiendo para cumplir este gran mandato constitucional.