

Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica



Resumen ejecutivo



Directrices
de política

INEE
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación
México

Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica



Resumen ejecutivo



Directrices
de política

DIRECTRICES PARA MEJORAR LA FORMACIÓN INICIAL
DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN BÁSICA. RESUMEN EJECUTIVO

D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes,
Deleg. Benito Juárez, C. P. 03900, Ciudad de México.

Introducción

Por mandato constitucional y en pleno ejercicio de su autonomía, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) emitió las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. Éstas son recomendaciones de política educativa que buscan incidir en la acción gubernamental para mejorar la pertinencia y calidad de la formación que reciben los futuros docentes de México y, con ello, avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos.

De acuerdo con el concepto de calidad educativa establecido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Para favorecer el cumplimiento de este mandato, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha enfocado su atención en la idoneidad de los docentes de educación básica. Para estar en posibilidades de garantizar el derecho a una educación de calidad, la investigación y la evaluación han señalado que los docentes, en comparación con las estructuras, los presupuestos, los programas de estudio, las supervisiones y los sistemas de rendición de cuentas, tienen un impacto más directo en el aprendizaje escolar (Oliveira, 2009; OCDE, 2005).

En el contexto internacional, las iniciativas que buscan incidir en la mejora del desempeño de los docentes ocupan un lugar preponderante en las políticas de los países que pretenden elevar la calidad educativa.

El Instituto reconoce que la práctica docente ocurre en contextos complejos, por lo que se requieren políticas públicas que consideren dicha complejidad con el propósito de mejorar las condiciones en las que se llevan a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje. Si el objetivo es tener un mayor número de docentes con perfiles idóneos, alto desempeño y autonomía profesional fortalecida, además de procurar las condiciones institucionales y de trabajo adecuadas para ellos, también se requiere, entre otras cosas, garantizar una mayor pertinencia y una mejor calidad de su formación inicial.

Tradicionalmente, las escuelas normales han sido las encargadas de formar a los docentes de educación básica del país; sin embargo, en los últimos años ha crecido la participación de otras instituciones de educación superior (IES) en la formación de estos profesionales. La oferta educativa de las normales coexiste ya desde hace tiempo con una que proviene de universidades públicas y privadas.

Para 2015, se tenían registradas 449 escuelas normales, de las cuales 188 eran privadas, con una matrícula total de 121 342 estudiantes (SEP, 2015a). Por otro lado, en el ciclo escolar 2013-2014 las 76 unidades y 208 subsedes de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) tenían matriculados a 25 770 alumnos en licenciaturas de formación docente, y operaban con 4 107 académicos (INEE, 2015a). En ese mismo periodo, las demás IES tenían 20 180 alumnos matriculados en licenciaturas de formación docente impartidas en alguno de los 695 planteles registrados.

De este conjunto heterogéneo de instituciones han egresado los aspirantes a las plazas docentes de educación básica en los últimos años y también los candidatos a los concursos de oposición para ingresar al servicio público educativo.

En este mapa institucional y de desafíos educativos, las directrices propuestas se ocupan del ámbito de la formación inicial de los docentes de educación básica; si bien ponen especial énfasis en las escuelas normales, también subrayan el papel que ha tenido y tendrá en el futuro inmediato el resto de las IES.

Las cuatro directrices, y sus correspondientes aspectos clave de mejora, proponen recomendaciones para enfrentar los retos que prevalecen. Éstas se basan en los hallazgos y sugerencias de mejora derivados de la evaluación y la investigación educativa en el campo de la formación y el desarrollo profesional docente. Su construcción se realiza de manera participativa y considera las voces de distintos actores educativos y sociales, entre ellos, docentes y directivos de escuelas normales, servidores públicos, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Con el propósito de facilitar el acceso a la información, se realizó este resumen que recopila el contenido y las directrices que se presentan de forma detallada en el documento completo. Dicha versión se puede consultar en www.inee.edu.mx.

Retos de la formación inicial de los docentes de educación básica

El sistema de formación inicial docente se caracteriza por ser asimétrico y desigual, producto de la diversidad en la disponibilidad y el uso de recursos financieros, materiales y humanos, y de la normatividad y la estructura organizativa en los que están integrados, así como de los apoyos y capacidades institucionales y profesionales, que son también desiguales (Arnaut, 2004). Esto ha sido producto, entre otros factores, de la gran variedad de actores que han participado en la regulación, la creación, la administración, el sostenimiento y el desarrollo de las instituciones formadoras de maestros.

En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), en 2008 se llevó a cabo el primer Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes. En ese año, de los 80 566 aspirantes a una plaza, sólo 30% acreditó el examen (SEP, 2009a). En 2009, de un total de 81 490 aspirantes de nuevo ingreso, 22.8% obtuvo el nivel “aceptable”, 72.7% requirió participar en “procesos de nivelación académica” y 4.5% obtuvo un resultado de “no aceptable”¹. Además, de entre los egresados

¹ Considerando su institución de procedencia, los egresados de las escuelas normales públicas lograron mejores resultados (30% calificó como “aceptable”) que los egresados de las normales privadas (18%), de las extensiones de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en los estados (18%) y de otras instituciones (19%) (SEP, 2009b).

participantes de un total de 824 instituciones públicas y privadas, en 93 de ellas ninguno logró acreditar el examen nacional (SEP, 2009b).

Los resultados obtenidos en esos primeros concursos generaron presión para que se llevaran a cabo acciones dirigidas al fortalecimiento de las escuelas normales, lo que motivó la creación del Programa Emergente para Mejorar el Desempeño de los Estudiantes de las escuelas normales (PEMDE); éste buscaba enriquecer la formación de 30 mil estudiantes del último año de las escuelas normales y prepararlos para presentar el examen de ingreso al servicio docente con mayores posibilidades de éxito, proporcionando apoyos por medio de tutorías, talleres y la habilitación de una plataforma en línea con enlaces, material didáctico y un simulador de exámenes para el fortalecimiento de las matemáticas. Sin embargo, la escasa información disponible sobre la ejecución del Programa parece indicar que no tuvo un seguimiento sistemático, y las autoridades educativas lo desatendieron paulatinamente, pese a lo acordado en la 18ª Reunión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas de 2009 (SEP, 2009c).

Otras evaluaciones importantes para conocer la situación de la formación inicial docente fueron los Exámenes Generales de Conocimiento (EGC) del CENEVAL, los cuales se aplicaron hasta 2013 a los estudiantes del último semestre² de las licenciaturas en educación. Este instrumento permitía conocer el nivel de logro de los estudiantes con respecto a un conjunto de conocimientos y habilidades establecidos en el plan de estudios de cada licenciatura. Los resultados de las últimas tres aplicaciones (2011, 2012 y 2013) muestran que aproximadamente un tercio de los estudiantes por egresar de la normal obtuvo un logro académico insuficiente.

Los resultados más desfavorables se presentaron en los estudiantes de la Licenciatura en Primaria Intercultural Bilingüe; para 2013, casi 70% de ellos obtuvo un nivel de logro insuficiente, que representó un retroceso de alrededor de 12 puntos porcentuales respecto de las aplicaciones previas.

En el caso de secundaria, considerando únicamente las normales públicas, 28.1% y 28.6% de los estudiantes de las especialidades de Telesecundaria y Matemáticas, respectivamente, registraron un logro insuficiente; los resultados más desfavorables se observaron en las especialidades de Física (43.3%), Química (39.7%) y Formación Cívica y Ética (37%).

Finalmente, el primer concurso de oposición para el ingreso a la docencia en educación básica realizado en julio de 2014, en el marco de la integración del Servicio Profesional Docente (SPD), puso de manifiesto las deficiencias de los postulantes en cuanto a los conocimientos y las capacidades considerados idóneos para ejercer la profesión docente. De los 130 512 sustentantes a nivel nacional, resultó idóneo sólo 39.5%.³ El grupo de los egresados de escuelas normales obtuvo mejores resultados que el de los de otras instituciones —44.5% y 33.1% de idóneos respectivamente (SEP, 2015b)—. Vale la pena mencionar que hay diferencias relevantes en la distribución de idóneos entre las entidades federativas: mientras que Querétaro (56.9%), Colima (56%) y el Distrito Federal (51.7%)

² Estudiantes de 8º semestre en la modalidad escolarizada o con trayectoria típica, y de 12º en la modalidad mixta.

³ Considerando dos exámenes, el de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente y el de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-profesionales, el porcentaje de idóneos asciende a 40.4%. En el caso de los que presentaron tres exámenes (se aplicó un examen complementario en función de la plaza por la cual se concursaba), sólo 24.2% alcanzó este resultado, sin diferencias observables entre los egresados de normales y los provenientes de otras IES (INEE, 2015ª).

registraron los mejores desempeños, Guerrero (22.1%), Tabasco (19.9%) y Chiapas (19.8%) tuvieron los resultados más desfavorables.

Si se comparan el promedio con el que se egresó de la licenciatura y los resultados obtenidos en los exámenes de ingreso al SPD, se observa una tendencia de los sustentantes con las calificaciones más altas a alcanzar puntajes idóneos, y que, conforme dicho promedio baja, también disminuyen los resultados de los aspirantes (INEE, 2015a).

Los resultados obtenidos en el primer concurso para ingresar al SPD también guardan relación con los de los EGC. Una investigación realizada con una muestra de docentes que participó en ambas evaluaciones encontró que “existe una asociación estadísticamente significativa entre los dictámenes del EGC y la probabilidad de que un sustentante se ubique en el grupo idóneo en el concurso de ingreso al Servicio Profesional Docente” (Bernal *et al.*, 2015: 9).

En los concursos extraordinario —realizado en diciembre de 2014— y ordinario —de julio de 2015— la proporción de docentes idóneos fue poco satisfactoria; en el primero,⁴ de los 16 283 sustentantes resultó idóneo 40.3%, mientras que, en el segundo, 51.9% de los 116 036 sustentantes. Si bien nuevamente entre los egresados de normales se observaron mejores resultados (SEP, 2015b), éstos son aún insuficientes para lograr la calidad educativa que el país requiere.

Como se puede concluir de los resultados anteriores, y no obstante que éstos obedecen a diversos factores sociales e institucionales, la evidencia indica que los avances en la formación inicial de docentes han sido limitados, y que se requieren políticas y acciones más decisivas para fortalecer tanto a las escuelas normales como a otras instituciones formadoras para que sus egresados cumplan con las capacidades profesionales requeridas para desempeñarse como docentes.

Es ampliamente reconocido que el buen desempeño docente es una condición para la calidad y la equidad educativas, en virtud de que amplía las posibilidades de mejora en los aprendizajes de los alumnos (Schmelkes, 2013). Por tanto, el proceso de formación de los docentes, la manera como se organiza su carrera y los apoyos que reciben del Estado para su desarrollo profesional continuo constituyen desafíos centrales de las políticas educativas (UNESCO, 2013). Desde esta perspectiva, se reconoce además el propio derecho a una educación de calidad de los estudiantes que se forman para la docencia.

Se reconoce la necesidad de que los criterios orientadores para el diseño de las políticas públicas que busquen mejorar el desempeño docente respondan a una perspectiva sistémica que atienda el conjunto de desafíos que enfrenta la profesión (UNESCO, 2013; 2014). Así, los servicios de formación inicial, continua o en servicio para la docencia deben considerarse dentro de un sistema integral, como se plantea desde el ámbito legislativo en el artículo 20 de la Ley General de Educación (LGE). Sin embargo, en México dichos servicios han funcionado en la práctica de manera poco articulada.

Con el actual esquema de evaluación establecido por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), que incluye la definición de perfiles de docentes, directivos y otras figuras educativas, así como de parámetros e indicadores para su evaluación, se ha instalado el nuevo marco para la “buena

⁴ Únicamente se realizó en 18 entidades federativas.

enseñanza” en México, en el que, además de una formación inicial y en servicio pertinentes y de calidad, es necesario considerar aspectos clave del desarrollo profesional docente, entre los que destacan: a) el acompañamiento técnico pedagógico permanente en la práctica profesional; b) el desarrollo de estrategias sólidas de trabajo colaborativo; c) la creación de las condiciones institucionales para una docencia eficaz y pertinente; d) la revaloración del docente y su labor en un marco de fortalecimiento de su autonomía profesional; e) la evaluación del desempeño docente con un enfoque formativo y la del desarrollo profesional docente para hacerlo cada vez más articulado e integral, y f) los diferentes contextos socioeconómicos donde se desempeñan los docentes y realizan las tareas de enseñanza y apoyo a sus estudiantes.

De entre todos estos elementos, la formación inicial constituye un componente fundamental desde donde es posible construir las bases formativas —cognitivas, éticas y estratégicas— de una práctica profesional pertinente, equitativa y de calidad para atender las necesidades educativas de las niñas, los niños y los adolescentes de nuestro país.

Las directrices para la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica

El INEE está convencido de que los maestros constituyen uno de los factores más importantes en el cumplimiento del derecho a aprender; las directrices centran su atención en la formación inicial de los docentes de educación básica. En su conjunto, éstas responden a objetivos generales y consideran prioridades estratégicas. En lo particular, cada una persigue un propósito específico y plantea aspectos clave de mejora educativa, los cuales buscan resolver o enfrentar problemas específicos, llenar vacíos o solventar un déficit educativo determinado.

Con estas directrices se pretende contribuir a que las autoridades educativas tomen decisiones para mejorar la formación inicial de los docentes con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y las capacidades de quienes ingresen al SPD en educación básica. De igual forma, se busca crear nuevas dinámicas de trabajo académico, social e institucional para que la formación inicial de docentes se convierta en una prioridad de la política educativa nacional y así revalorar esta profesión para que alcance un amplio reconocimiento social.

Las directrices planteadas son las siguientes:

Directriz 1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.

Directriz 2. Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.

Directriz 3. Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.

Directriz 4. Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.

Estás directrices están orientadas por los siguientes objetivos y prioridades estratégicas:

Objetivos generales

- Contribuir a que las autoridades educativas tomen decisiones tendientes a mejorar la formación inicial de los docentes con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y las capacidades de quienes ingresen al SPD en educación básica.
- Generar nuevas dinámicas de trabajo académico, social e institucional para que la formación inicial de docentes se convierta en una prioridad de la política educativa nacional, y esta profesión se revalore y alcance un amplio reconocimiento social.

Prioridades estratégicas

Si bien estas directrices no pretenden ser exhaustivas, identifican puntos o ejes clave que pueden ser detonadores de importantes procesos de cambio o transformación.

- El papel protagónico de los académicos.
- La importancia de cuidar las trayectorias escolares de los estudiantes.
- Un currículo que propicie nuevas dinámicas pedagógicas y de gestión del conocimiento.
- El papel estratégico de la coordinación y la interacción sistémica.
- El apoyo fundamental de la información y de una visión prospectiva para dialogar y decidir.
- Un eje sólido de evaluación y mejora para el fortalecimiento académico e institucional.

La **Directriz 1** tiene como principal objetivo, mejorar la calidad de la oferta educativa de las escuelas normales mediante la adecuación del currículo, la consolidación de sus cuerpos académicos y el fortalecimiento de las trayectorias escolares de sus estudiantes. Esta directriz, está orientada a subsanar los problemas de desajuste de los contenidos y enfoques curriculares, el déficit en la calidad de los perfiles académicos de los formadores de docentes y directivos, la falta de congruencia entre los perfiles de egreso y los perfiles y estándares exigidos para el ingreso al SPD; la debilidad de los sistemas de tutoría, apoyo y acompañamiento a los estudiantes de educación normal; la inadecuada vinculación entre los programas de formación docente y las escuelas de educación básica, la carencia de programas sistemáticos de seguimiento de egresados, la fragilidad de la evaluación interna y externa, así como de su articulación con procesos de mejora y las restricciones en la autonomía académica de las escuelas normales.

Las recomendaciones específicas que se hacen en este rubro son:

- a) Adecuar los enfoques y contenidos curriculares.
- b) Fortalecer la carrera académica del profesorado.
- c) Dar seguimiento a la trayectoria de estudiantes.
- d) Incentivar la autonomía de gestión académica.

Con lo anterior se espera alcanzar un punto en el que la organización académica sea la plataforma para un proceso de transformación significativo y gradual orientado a mejorar los resultados académicos de los estudiantes y egresados de las escuelas normales.

Por otro lado, la **Directriz 2** propone construir un referente común de normas, perfiles, objetivos y políticas institucionales y académicas para las instituciones dedicadas a la formación inicial de docentes que permita integrar, ampliar y mejorar la oferta educativa disponible. Lo anterior en respuesta a la escasa coordinación entre escuelas normales, y entre éstas y las demás instituciones de educación superior que ofrecen programas para la formación inicial de docentes; la heterogeneidad en la calidad de la educación superior relacionada con educación y formación inicial docente, y la diversidad de condiciones institucionales para la enseñanza, la investigación y la innovación educativa. Asimismo, se busca atender los vacíos de coordinación entre la federación y los estados en la operación de las políticas, los programas y las acciones de formación inicial docente, la poca integración de la Universidad Pedagógica Nacional y sus unidades con las políticas de formación inicial docente y la ausencia de estrategias encaminadas a construir referentes y espacios comunes de educación superior en el área de enseñanza y formación inicial. En consecuencia, se recomienda:

- a) Generar las condiciones normativas para crear el Marco Común.
- b) Conformar instancias de coordinación y operación del Marco Común.
- c) Definir los componentes eje para la articulación.
- d) Diseñar propuestas piloto.
- e) Impulsar esquemas de colaboración focalizada para disminuir las asimetrías institucionales.
- f) Conformar redes académicas.
- g) Desarrollar un sistema integral de información del Marco Común.

La **Directriz 3** se desprende de la falta de un sistema de información que permita integrar, ordenar, administrar y actualizar información sobre las características de las instituciones formadoras de docentes y la calidad de su oferta. Además de la escasa información y estudios sobre la relación oferta-demanda de docentes de educación básica a nivel nacional, regional y local, así como la falta de diagnósticos, estudios y de un monitoreo y seguimiento sistemático de las políticas y acciones sobre formación inicial de docentes. En consecuencia, se reconoce la necesidad de crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente, el cual permita desarrollar investigaciones, sistematizar información y realizar ejercicios prospectivos que sirvan a la planeación de la formación inicial docente en los ámbitos local, regional y nacional. Las recomendaciones específicas para esta directriz son:

- a) Consolidar mecanismos de recolección de información, monitoreo y seguimiento en las instituciones formadoras de docentes.
- b) Construir la estructura del Sistema (definición de componentes, variables, fuentes de información, mecanismos de actualización de información y opciones para su consulta y difusión).
- c) Generar vínculos con otros sistemas y fuentes de información.
- d) Fomentar el uso del Sistema.
- e) Generar estrategias para la sistematización, el análisis y la difusión de experiencias exitosas.
- f) Definir características básicas del ejercicio prospectivo.
- g) Soporte y apoyo a las demás directrices propuestas.

Para finalizar, la **Directriz 4** sugiere organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes, esto con el fin de evaluar de manera periódica los distintos componentes, procesos y resultados que configuran la oferta de formación inicial de docentes de educación básica para obtener información que permita conocer su situación actual, identificar las áreas de oportunidad y valorar sus avances.

La evidencia consultada mostró que las evaluaciones externas sobre estudiantes, docentes, directores, currículo, materiales educativos, infraestructura y procesos de las instituciones que imparten formación inicial para docentes son insuficientes y se encuentran desarticuladas; además, los procesos internos de evaluación son débiles y no se realimentan con los que se realizan externamente, lo que impide afianzar los elementos y factores que contribuyan a la mejora continua de la oferta. Igualmente, se identificó que existe fragilidad en los dispositivos para diseñar y adoptar estrategias de mejora e innovación académica e institucional que se deriven de los resultados de las evaluaciones. Ante ello, se recomendó:

- a) Generar un modelo de evaluación con enfoque comprensivo.
- b) Desarrollar la normativa para el fomento y la regulación de evaluaciones en el marco de una educación de calidad y de normalidad mínima para la formación inicial de docentes.
- c) Mejorar la pertinencia, contextualización y robustez técnica de las evaluaciones existentes.
- d) Profesionalizar la tarea de evaluación.
- e) Impulsar la evaluación periódica de los programas académicos.
- f) Fortalecer los procesos de difusión y uso de los resultados de las evaluaciones con fines de mejora y rendición de cuentas.
- g) Crear un sistema integral de información e indicadores de calidad de la oferta de formación inicial.

Finalmente, es importante mencionar que el artículo 50 de la Ley del INEE establece que las directrices emitidas por el Instituto se darán a conocer a las autoridades e instituciones educativas correspondientes para su atención; asimismo, en el artículo 51 de esa misma Ley, se señala que éstas deberán hacer pública su respuesta en un plazo no mayor a 60 días naturales. Y conforme con lo dispuesto en el Artículo 12 de Ley General de Educación, la autoridad educativa federal retomará las directrices para la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional.

El INEE está convencido de que la atención a estas directrices contribuirá a garantizar el derecho de todos a una educación de calidad. No obstante, sus alcances dependerán del compromiso y la voluntad política de los distintos actores encargados de su puesta en marcha.

Directorio

Junta de Gobierno

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera Presidenta

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

Consejero

BERNARDO NARANJO PIÑERA

Consejero

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera

PATRICIA VÁZQUEZ DEL MERCADO

Consejera

Unidades administrativas

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Unidad de Normatividad y Política Educativa

JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

ROLANDO ERICK MAGAÑA RODRÍGUEZ (encargado)

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES

Unidad de Administración

LUIS FELIPE MICHEL DÍAZ

Órgano Interno de Control

JOSÉ ROBERTO CUBAS CARLÍN

Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas

**Dirección General de Difusión
y Fomento de la Cultura de la Evaluación**

José Luis Gutiérrez Espíndola

Dirección de Difusión y Publicaciones

Blanca Estela Gayosso Sánchez



DIRECTRICES PARA MEJORAR LA FORMACIÓN INICIAL
DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN BÁSICA. RESUMEN EJECUTIVO

Se terminó de imprimir en octubre de 2018
en los talleres Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA).
Calzada San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa, C. P. 09830
Ciudad de México. En su formación se empleó
la familia tipográfica Trade Gothic Lt Std.
Esta edición consta de 1 000 ejemplares.



Comuníquese
con nosotros



Visite nuestro
portal