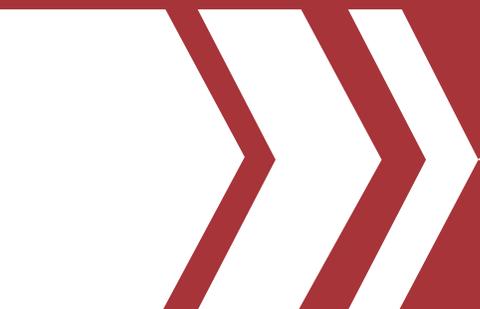


Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica



Directrices
de política

Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica



Directrices
de política

DIRECTRICES PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN
Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

Primera edición, 2018

La redacción de este documento estuvo a cargo de: Francisco Miranda López,
María Fernanda González Carrillo, Juan Luis Fernández Valdez, Treisy Romero Celis,
Lorena Sierra Serrato, Luis Alfredo Hernández Avendaño y Edson Eduardo Navarro Meza.

Agradecimientos

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación agradece la generosa colaboración de los docentes y de las autoridades educativas federales y locales que participaron en los distintos espacios de interlocución, cuyos comentarios y sugerencias contribuyeron a la construcción de estas directrices. Se agradece también a los integrantes de los distintos órganos colegiados y consejos técnicos del Instituto.

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.

EDITORA

Blanca Gayosso Sánchez

CORRECCIÓN DE ESTILO

Carlos Garduño González
Edna Morales Zapata

DISEÑO Y FORMACIÓN

Martha Alfaro Aguilar

Hecho en México. Prohibida su venta
Consulte el Catálogo de publicaciones en línea: www.inee.edu.mx

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de las presentes Directrices son emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 3º, fracción IX, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 47 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Cítese de la siguiente manera:

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

Índice

Introducción	9
1. Marco jurídico y justificación	11
2. Hacia una conceptualización del desarrollo profesional docente	15
3. Retos de la formación y el desarrollo profesional docente	21
4. Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica	40
Directriz 1. Redefinir conceptualmente el desarrollo profesional docente, así como el marco para su operación institucional, a partir de un enfoque integral, participativo y contextualizado	43
Directriz 2. Fortalecer la rectoría de la autoridad educativa en materia de formación y desarrollo profesional docente, así como las capacidades institucionales en los ámbitos federal y local	46
Directriz 3. Garantizar el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, reforzando la pertinencia, la equidad y la calidad de las actividades de apoyo, acompañamiento y asesoría técnica pedagógica	48
Directriz 4. Afianzar la relación entre formación, acompañamiento y evaluación de los docentes para la mejora de su práctica profesional	51
Directriz 5. Fortalecer la organización profesional, la vocación y la identidad de los docentes para consolidar su función como agentes estratégicos de cambio educativo y social	53
5. Proceso de atención a las directrices por las autoridades educativas	55
Anexo 1. Problemas, debilidades y riesgos que atienden las directrices	58
Anexo 2. Análisis de las políticas para docentes de educación básica	98
Fuentes consultadas	113
Siglas, acrónimos y abreviaturas	124

Índice de gráficas y tablas

Figura 2.1. Componentes del desarrollo profesional docente	17
Figura 2.1a. Ejes de acción pública para la formación y el desarrollo profesional docente	99

Gráficas

Gráfica 3.1. Porcentaje de alumnos de 6° de primaria con logro insuficiente, por tipo de escuela. PLANEA 2015	23
Gráfica 3.2. Porcentaje de alumnos de 3° de secundaria con logro insuficiente, por tipo de escuela. PLANEA 2015	24
Gráfica 3.3. Porcentaje de alumnos de 3° de secundaria con logro insuficiente, por tipo de escuela. PLANEA 2017	25
Gráfica 3.4. Resultados generales de los concursos de promoción a funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en la educación básica. Ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018.....	29

Tablas

Tabla 3.1. Resultados nacionales de PLANEA 2015 y 2017. Educación básica	22
Tabla 3.2. Condiciones escolares reportadas por los informantes en ECEA 2014.....	27
Tabla 3.3. Principales retos en materia de formación	37
Tabla 3.4. Principales retos en materia de evaluación	38
Tabla 3.5. Principales retos relacionados con los aspectos institucionales vinculados a la formación docente	39
Tabla 2.1a. Principales cambios de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente. 2015-2018	109
Tabla 2.2a. Gasto en programas orientados a la formación docente	112

Introducción

En México, las políticas de formación y desarrollo profesional de los docentes de educación básica¹ se han inspirado en diversos enfoques y conceptos sobre la docencia prevaletentes en cada momento histórico. Así, en las últimas décadas se ha intentado transitar de una política en la que predomina una oferta académica para la formación, a una más centrada en el desarrollo profesional, con énfasis en distintos ejes de acción, tales como: la mejora de la formación inicial, la formación situada en la escuela, el trabajo colegiado, el fortalecimiento de la gestión escolar, el establecimiento de una carrera docente basada en el mérito, y la asesoría y el acompañamiento a los docentes.

Sin embargo, en la práctica estas acciones se han caracterizado por un alto grado de desarticulación —se realizan de manera paralela, con pocos puntos de encuentro y ausencia de objetivos comunes—, ocasionado en parte por la falta de una conceptualización integral y explícita del desarrollo profesional docente, así como de acuerdos y consensos en torno a su interpretación. En consecuencia, como lo señalan las lecciones aprendidas de la historia de la profesión docente, es necesario que las políticas para este sector sean sistémicas, se realicen de manera integrada y metódica, y abarquen todos los aspectos que afectan el prestigio y la efectividad de su trabajo (UNESCO, 2013).

Recientemente en México, en la última reforma al artículo 3º constitucional se destaca la relevancia de los docentes como agentes de mejora educativa. En este ordenamiento jurídico se señala que “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”. Además, la reforma establece una carrera docente y reconoce que la evaluación debe aportar referentes para la reflexión y la mejora de la práctica profesional. Asimismo, señala que el sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades. Para este propósito, las leyes secundarias definen acciones de política más congruentes con una visión del desarrollo profesional integral, al considerar los distintos factores que inciden en la práctica docente.

En 2015 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) emitió las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, donde se reconoce que el fortalecimiento del desempeño docente requiere de la consolidación de políticas que consideren mejorar las diversas condiciones y los factores que lo afectan. Es decir, se subraya la necesidad de que las políticas se diseñen con base en criterios que respondan a una perspectiva sistémica en la cual se atienda el conjunto de desafíos que la profesión docente enfrenta.

Si bien a cuatro años de iniciada la reforma se identifican avances, persisten importantes retos en materia docente, y los resultados de evaluaciones educativas indican importantes áreas de mejora en relación con los aprendizajes de los alumnos.

¹ Además del personal con funciones de docencia, se considera a distintas *figuras educativas* que desarrollan funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica.

Ante estos retos y la importancia de los docentes en el sistema educativo, el INEE emite las *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica*, con el propósito de aportar recomendaciones para que las autoridades educativas tomen decisiones que contribuyan a mejorar la pertinencia y la calidad de la formación de las figuras educativas, así como las acciones y condiciones que inciden en su desarrollo profesional. Las directrices buscan generar los cambios necesarios para el fortalecimiento de la práctica y la profesión docente, y contribuir con ello a acrecentar su identidad, vocación y valorización social.

Las cinco directrices y sus correspondientes aspectos clave de mejora se basan en los hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación y la investigación educativa en el campo de la formación y el desarrollo profesional docentes. Su construcción se realiza de manera participativa y considera las voces de distintos actores educativos y sociales, entre ellos, docentes, directivos, personal de apoyo técnico pedagógico, supervisores, autoridades educativas, académicos, e integrantes de las instancias colegiadas del Instituto.

Este documento consta de cinco apartados y dos anexos. En el primero se presenta el marco legal que fundamenta y motiva estas directrices. En el segundo se presenta un marco conceptual general del desarrollo profesional docente que sustenta las directrices. El tercero incluye los principales resultados de las evaluaciones más recientes en la materia y los retos que se enfrentan en la actualidad. En el cuarto se presentan las directrices, sus objetivos generales y prioridades estratégicas, así como los aspectos clave de mejora que se sugieren para su atención por parte de las autoridades educativas y la imagen objetivo a la que se aspira llegar. En el quinto se describen brevemente los elementos que dichas autoridades deben considerar para responder a las directrices que emite el INEE, tal como lo establece la legislación aplicable en la materia.

Al final del documento se incluyen dos anexos. En el primero de ellos se sistematizan los problemas, debilidades y riesgos que cada una de las directrices busca atender. El segundo describe brevemente el contexto de política educativa donde se inscriben las directrices, e incluye un recuento de las principales recomendaciones que se han realizado en el campo de la formación y el desarrollo profesional de docentes.

Por último, es importante señalar que, si bien la emisión de directrices es atribución del INEE, los alcances de éstas y su contribución a la mejora de la educación dependerán del compromiso y la voluntad política de los distintos actores encargados de su atención.

1. Marco jurídico y justificación

Los docentes y el derecho a una educación de calidad

Garantizar el derecho a una educación obligatoria de calidad y con equidad es una condición necesaria para la construcción progresiva de una sociedad más justa, participativa y democrática. El párrafo 3 del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además, el párrafo 9 del artículo 4º constitucional indica que en todas las decisiones y actuaciones del Estado deberá prevalecer el principio del interés superior de la niñez, para garantizar de manera plena sus derechos.

El artículo 3º de la CPEUM señala expresamente que “el Estado garantizará la calidad en 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”.

Asimismo, respecto a la idoneidad de los docentes, en la fracción III del mismo artículo se indica que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica que imparta el Estado se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades requeridos para ejercer la profesión. En concordancia con estas disposiciones se reformó el artículo 73 constitucional a fin de establecer el Servicio Profesional Docente (SPD).

Por otra parte, el artículo quinto transitorio de la reforma al artículo 3º y 73 de la Constitución establece:

El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades.

En este mismo cuerpo normativo se mandata la realización de las adecuaciones al marco jurídico para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, con el objetivo de mejorar su infraestructura, acceder a materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

De manera específica y con anterioridad a la Reforma Educativa, el artículo 20 de la Ley General de Educación (LGE) establece la constitución, por parte de las autoridades educativas, del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para maestros,¹ integrado por la formación inicial, la formación continua, la actualización de conocimientos y la superación docente de los maestros en servicio, la realización de programas de especialización, maestría y doctorado, y el desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

En materia de autonomía de la gestión escolar, la LGE (art. 28 Bis) establece que las autoridades educativas, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, y mandata a la Secretaría de Educación Pública (SEP) emitir lineamientos² que deberán seguir las autoridades educativas para formular los programas de gestión escolar. Adicionalmente, dichas autoridades tienen la obligación de incluir en su proyecto de presupuesto los recursos suficientes para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar (art. 25).

El artículo 13 de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) define los propósitos del SPD de la siguiente manera:

- I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país;
- II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;
- III. Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión;
- IV. Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional;
- V. Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión;
- VI. Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades;
- VII. Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del Servicio Profesional Docente a través de políticas, programas y acciones específicas, y
- VIII. Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

Según el mismo ordenamiento normativo, las autoridades educativas (AE), los organismos descentralizados (OD) y el Instituto, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que la evaluación del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión contribuya con la calidad de la educación y sea congruente con los objetivos del Sistema Educativo Nacional (SEN) y con la evaluación de los educandos y de las escuelas.

El artículo 14 de la misma Ley establece que, como referente para la buena práctica profesional, se deberán desarrollar Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) que permitan contar con un Marco General

¹ El sistema se plantea inicialmente en el Programa para la Modernización Educativa, publicado en 1989, y se establece con la promulgación de la LGE en 1993.

² Los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar se publicaron en marzo de 2014.

de una Educación de Calidad. Para ello, se deberán definir las funciones de las distintas figuras educativas, considerar los distintos contextos sociales y culturales, y establecer niveles de competencia para cada una de las categorías “a efecto de que dicho personal, las escuelas, las zonas escolares y, en general, los distintos responsables de la educación en el sistema educativo cuenten con referentes para la mejora continua y el logro de los perfiles, parámetros e indicadores idóneos”.

Los aspectos sobre la mejora de la práctica profesional están contenidos en los artículos 15 al 20 de la LGSPD; en ellos se establece como actividad permanente la evaluación interna (de carácter formativo), con la participación y el liderazgo del director. Para estos efectos, las autoridades educativas deberán ofrecer programas de desarrollo de capacidades para la evaluación a docentes, directores y supervisores, así como organizar los espacios físicos y de tiempo para el trabajo colegiado entre docentes y escuelas de cada zona escolar.

En el mismo sentido se establece que el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) apoyará a los docentes en la práctica de la evaluación interna y en la interpretación y el uso de las evaluaciones externas. Adicionalmente, indica que dicho servicio será brindado por personal con funciones de dirección o supervisión y por personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica (artículos 17 y 18).

Además, con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal docente de nuevo ingreso, la LGSPD introduce las tutorías durante un periodo de dos años desde el ingreso al servicio educativo. En el caso de la promoción a una plaza con funciones de dirección, se estipuló un periodo de inducción de dos años, en el que el personal deberá cursar los programas de liderazgo y gestión escolar que se determinen. Por su parte, el personal con promoción a funciones de supervisión deberá participar en los procesos de formación que se determinen. Asimismo, el personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica también se sujeta a un periodo de inducción, sin embargo, no se estipulan los mecanismos para dicho fin (artículos 22, 27, 29 y 41).

En el caso de docentes con resultado insuficiente en la Evaluación del Desempeño se ofrecerán programas de regularización que incluirán el esquema de tutoría (art. 53).

Por último, el primer capítulo del título cuarto de la LGSPD, se centra en la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional. El artículo 59 establece que el Estado proveerá lo necesario para que el personal docente y con funciones de dirección y supervisión tenga opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural. Las AE y los OD ofrecerán programas para docentes y directivos que combinen el SATE con cursos, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado.

En el artículo 60 la misma Ley establece los rasgos de la oferta de formación continua para el cumplimiento de sus objetivos. Éstos son: favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación; ser gratuita, diversa y de calidad en función de las necesidades de desarrollo profesional; ser pertinente con las necesidades de la escuela y de la zona escolar; responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional; tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas, y atender los resultados de las evaluaciones externas que apliquen AE, OD y el INEE. Dicha disposición normativa concluye señalando que los docentes elegirán los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en las evaluaciones en las que participen. Además, que el Instituto emitirá lineamientos conforme a los cuales las AE y los OD llevarán

a cabo la evaluación del diseño, de la operación y de los resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional, así como la formulación de recomendaciones pertinentes. El INEE emitió dichos lineamientos en abril de 2017.

La facultad del INEE para emitir directrices

De conformidad con el artículo 3º, fracción IX, de la CPEUM, para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y se encarga su coordinación al INEE, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los incisos a) y c) del citado artículo establecen que el INEE ha de diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo, así como generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

De acuerdo con los artículos 27, fracción VIII, y 47, segundo párrafo, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), y artículo 29, fracción III de la LGE, las directrices que emita el Instituto deben ser relevantes y tienen por objeto proporcionar elementos de juicio a las autoridades educativas que contribuyan a la toma de decisiones que, a su vez, mejoren la educación y su equidad.

En su artículo 12, fracción XII, la LGE señala que la Autoridad Educativa Federal deberá atender las directrices emitidas por el Instituto al realizar la planeación y programación del SEN. En concordancia, en su artículo 12, fracción III, la LINEE señala entre los fines del SNEE el de “promover la congruencia de los planes y acciones que emprendan las autoridades educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto”. Esto se ratifica con lo señalado en las fracciones I y III del artículo 15, de acuerdo con las cuales las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, deberán atender las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto, y promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con dichas directrices.

En el artículo 50 de la LINEE se establece que las directrices emitidas por el Instituto serán hechas del conocimiento de las autoridades e instituciones educativas correspondientes para su atención. Se establece, asimismo, que las AE deberán hacer pública su respuesta en relación con las directrices del Instituto en un plazo no mayor a 60 días naturales.

En lo referente al seguimiento y la actualización de las directrices, la LINEE y el Estatuto Orgánico del INEE establecen como actividad prioritaria proponer mecanismos para dar seguimiento a la aplicación de las directrices emitidas por el Instituto por parte de las autoridades educativas. 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, las cuales deberán actualizarse conforme a los criterios que determine la Junta de Gobierno (LINEE, art. 29).

2. Hacia una conceptualización del desarrollo profesional docente

La centralidad de los docentes en la mejora de los procesos y resultados educativos ha acentuado el estudio y la discusión acerca del significado y las implicaciones del desarrollo profesional en la construcción de las políticas educativas. Lo anterior representa un desafío importante ante la complejidad de una profesión mediada por distintas condiciones sociales, políticas, institucionales e individuales, y a la que, a través de los años, le han sido asignadas distintas demandas educativas.

Ante los retos que significa mejorar el desempeño docente, se reconoce que la definición de políticas de formación y desarrollo profesional docente requiere una amplia discusión en torno a lo que implican estos procesos abordada en el marco del significado de la profesión docente. Como punto de partida, en este apartado se presenta una síntesis de las principales posturas en torno a dicha profesión, el desarrollo profesional de los docentes y los elementos que influyen en él, a efecto de construir un breve marco de referencia de las presentes directrices.¹

La definición de formación que se refleja en las políticas docentes impulsadas en las últimas décadas en América Latina ha respondido en gran medida a las distintas visiones sobre el papel del docente en el proceso educativo. La noción de “formación continua” que prevaleció en décadas recientes en la región se materializó en acciones aisladas, de corta duración y poco efectivas para el fortalecimiento del desempeño docente. Al finalizar la década de los noventa y en un contexto educativo cambiante, se dio paso a una nueva concepción de la formación docente, entendida ahora como una serie de oportunidades de aprendizaje continuo orientadas a la mejora de conocimientos y práctica docente, y al fortalecimiento de la profesión misma (Ávalos, 2007).

A partir de ese punto de inflexión, el desarrollo profesional docente se define como un proceso de aprendizaje y crecimiento continuo que se da a lo largo de una trayectoria, cuyo punto de partida es la formación inicial, seguido de la incorporación a la docencia y la trayectoria laboral posterior. Este proceso está integrado por diversas experiencias formativas en las que el docente asume una participación activa y responsable de las demandas de su contexto, así como de la reflexión permanente, individual y colectiva, en la práctica y sobre ella (Ávalos, 2007; Cuenca, 2015; Donoso, 2008; Guerra, 2008; Imbernón, 2011; Medina, 1994; Terigi, 2010).

Como proceso de aprendizaje, el desarrollo profesional implica la reestructuración de saberes y conductas y, por lo tanto, conduce a la transformación de la práctica, a partir de una comprensión profunda de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como la capacidad de identificar y enfrentar los retos que se van presentando en la carrera docente (Martínez, 2009). De esta manera, el desarrollo profesional está orientado a fortalecer el desempeño de los docentes mediante la mejora permanente de sus capacidades intelectuales, técnicas, personales y sociales, con el fin último de mejorar a su vez los aprendizajes de los estudiantes (Cuenca, 2015; Danielson, 2011; Martínez, 2009).

¹ Es importante mencionar que estas directrices no pretenden ser exhaustivas en todos los factores que influyen en el desarrollo profesional docente.

Esta concepción del desarrollo profesional parte de asumir la docencia como profesión. Si bien su ejercicio se sujeta a fines y marcos de actuación definidos por el Estado, se reconoce su estatus profesional ante la complejidad que implica y la función social que cumple. Así, como profesión, la docencia reúne características particulares que se reflejan en el colectivo y en su práctica.

La primera de estas características se refiere a la pericia docente, que está asociada al dominio de un conocimiento especializado y complejo, así como a la capacidad para aplicarlo; así, la pericia de cada docente sustenta y delimita el ámbito de su ejercicio (Fernández, 2001; Evetts, 2014). Una segunda característica se relaciona con la autonomía que el colectivo tiene para ejercer su práctica en el aula. A pesar de las condiciones específicas de la docencia como una profesión inscrita en un sistema cuya regulación y resultados son responsabilidad del Estado, se reconoce que el docente posee cierto grado de autonomía, entendida como la libertad de un profesional para organizar su trabajo y decidir sobre éste, a partir de su propia habilidad y su criterio (Shaw, 2002; Arias y Restrepo 2009; Arregui, 2006); finalmente, es el docente en el aula quien decide y desarrolla los procesos de enseñanza. Por consiguiente, se reconoce que tomar decisiones de mejora coherentes con las demandas de la práctica y las necesidades de cada contexto institucional en un marco de autonomía docente implica el desarrollo de habilidades que proporciona la experiencia y la formación en la práctica (Medina, 1994).

Otra de las características de la profesión docente se asocia con la adopción de marcos de referencia (formales e informales) que orientan la conducta de un determinado grupo y que, con frecuencia, se plasman en códigos de ética; las normas y principios considerados en estos marcos están en función tanto del bien común como de los valores de los miembros de dicho grupo. Una característica adicional se relaciona con la organización profesional de los docentes con base en intereses y experiencias compartidas, lo cual se distingue por la generación de espacios de participación y aprendizaje colegiado (Macdonald, 1995; Fernández, 2001; Rodríguez, 2008).

Por último, se reconoce que ser profesional de la educación supone no sólo contar con el conocimiento especializado, sino también con el desarrollo de valores, actitudes y disposiciones que dan sentido y orientan la práctica.² De esta manera, la profesión docente conlleva el compromiso y el sentido de responsabilidad que el colectivo asume frente a la mejora educativa y el cumplimiento de su función social.

En suma, este conjunto de características —el conocimiento especializado; los códigos de ética; la organización profesional, y el papel que se cumple dentro de la sociedad— hace de la docencia una profesión socialmente reconocida. En la práctica, el mejor desempeño que supone un ejercicio profesional está dado por la interacción entre estos elementos y la autonomía, cuyo ejercicio requiere poseer un conocimiento especializado y el compromiso del docente con la enseñanza y el aprendizaje de sus alumnos (Miranda y Martínez, 2015a).

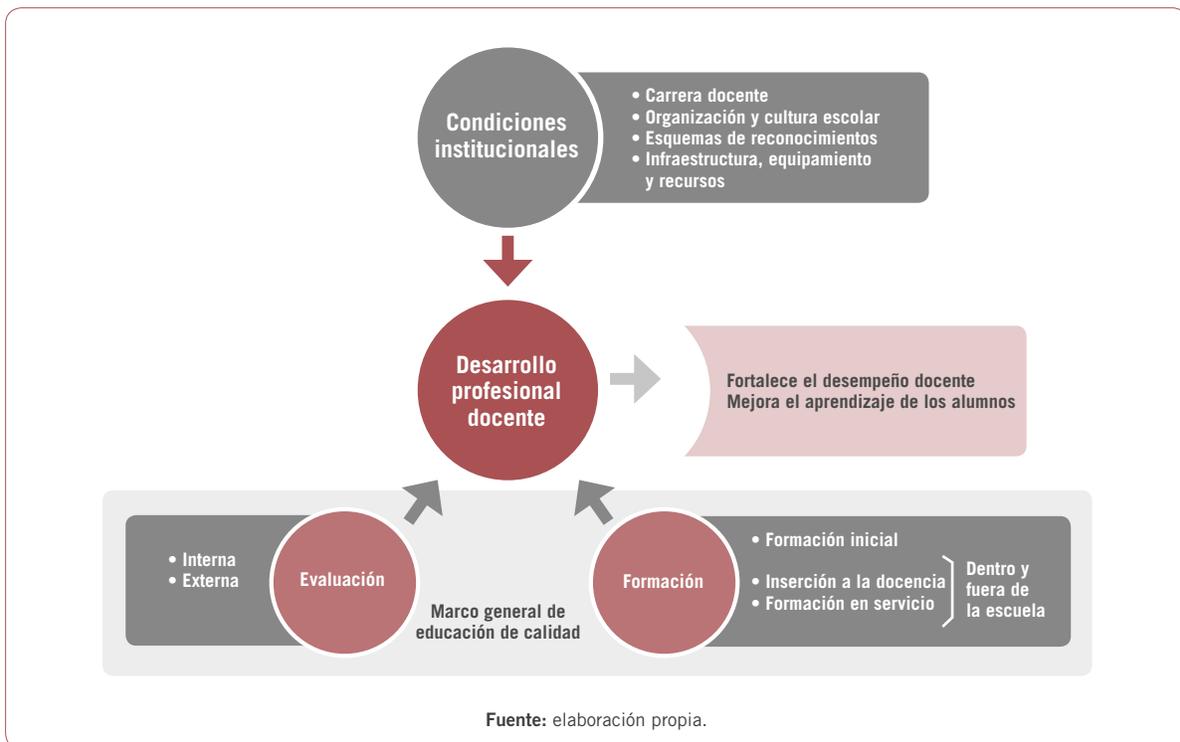
Por consiguiente, el desarrollo profesional implica el crecimiento integral del docente, reflejado tanto en el fortalecimiento permanente de sus capacidades como en el papel protagónico que asume en su

² Esta distinción entre poseer, por un lado, el conocimiento especializado y, por el otro, valores y actitudes que orientan las decisiones sobre la práctica coincide con la definición de *profesionalismo* y *profesionalidad* que hacen diversos autores, cualidades propuestas como complementarias de la profesión docente. El profesionalismo se refiere a conocimiento especializado, entendido como un conjunto de habilidades, saber y técnicas que el profesional docente posee (Cuenca, 2015). La profesionalidad se asocia con “las actitudes hacia la práctica profesional entre los miembros de una ocupación y el grado de conocimiento y destrezas que aportan” (Hoyle, 1980, citado en Contreras, 2001, p. 50).

formación y en la mejora de los aprendizajes de sus alumnos. Como profesional, el docente se asume como agente de cambio, con la capacidad de hacerse responsable de su propio proceso de aprendizaje, así como de tomar decisiones coherentes con las demandas específicas de su profesión y las necesidades de cada contexto institucional (Arias y Restrepo, 2009; Cárdenas, González y Álvarez, 2010; Medina, 1994).

La construcción de las políticas educativas requiere considerar que el desarrollo profesional docente está constituido por un conjunto de factores que facilitan o impiden el avance en el ejercicio de su profesión y no sólo por la formación, que posiblemente no es siquiera el factor decisivo (Imbernón, 2011). Se trata, más bien, de la interrelación de estos factores, la cual define una visión integral, sistémica, progresiva y contextualizada de la profesión docente. Partiendo de estas consideraciones, se propone abordar la discusión del desarrollo profesional docente desde una concepción más comprensiva. De acuerdo con la literatura, hay tres elementos que influyen en el desarrollo profesional docente: la formación; las condiciones institucionales y la evaluación. Estos tres elementos determinan las trayectorias docentes en sus diferentes rutas de desarrollo. Así, pues, su definición articulada e integral es esencial para impulsar el desarrollo profesional de las figuras educativas. Se sintetizan como conjunto en la figura 2.1.

Figura 2.1. Componentes del desarrollo profesional docente



A continuación, estos tres elementos se desarrollan con más detalle.

Formación

La formación docente es el elemento en mayor medida asociado con la profesionalización de las figuras educativas, pues mediante ésta se ha buscado fortalecer sus saberes disciplinares, pedagógicos y técnicos. La formación de las figuras educativas es clave, ya que permite al docente adquirir y fortalecer de manera continua los conocimientos, habilidades y valores esenciales para la reflexión, la planificación y la práctica en el aula. Sin embargo, no es el único componente del desarrollo profesional (Day, Stobart, Sammons, Kington, Gu, Smees y Mujtaba, 2006).

De manera general, se distinguen en la trayectoria profesional de los docentes los siguientes periodos o procesos formativos: la formación inicial, la inserción a la docencia y la formación en servicio. La formación inicial se constituye como el punto de acceso a la profesión (Vaillant, 2007); la inserción a la docencia se refiere al periodo de iniciación de la práctica docente, y la formación en servicio, denominada también *formación continua*, se desarrolla durante el ejercicio formal de la docencia. Si bien estos periodos de formación poseen objetivos y formatos distintos, se destaca la importancia de su articulación e integración en trayectorias formativas continuas y coherentes.³

Adicionalmente, la investigación acerca de los procesos formativos resalta la necesidad de sostener acciones diversificadas que, articuladas entre sí, promuevan el desarrollo integral de las figuras educativas. Por lo tanto, una formación efectiva comprende acciones con propósitos y modalidades asimismo diversos. En este sentido, una primera distinción de las acciones formativas se asocia con el ámbito en el que se llevan a cabo, ya sea fuera o dentro de la escuela. Las modalidades externas a ella, como cursos, talleres y posgrados, han predominado en los países de la región. Si bien estas acciones se consideran adecuadas para la capacitación o la actualización de conocimientos y habilidades, su efectividad está limitada en función de que las oportunidades que brindan para vincular la teoría y la práctica son insuficientes.

Para que la formación tenga efectos significativos en el aprendizaje y la mejora del desempeño de las figuras educativas, debe vincularse con un contexto específico, con el colectivo docente y con los retos y fines concretos de mejora de la escuela en donde éstas laboran (Martínez, 2009). Estas modalidades, referidas también como *formación situada*, se basan en el análisis y la reflexión sobre problemas de la escuela y de la práctica en el aula, y en torno a sus posibles soluciones.

Las modalidades de formación también se distinguen de acuerdo con la forma en la que los sujetos participan en ellas, ya sea de manera individual o colectiva. En los países de la región ha prevalecido una formación enfocada en el trabajo individual, característica de las modalidades externas a la escuela. Sin embargo, la revisión empírica del desarrollo profesional docente ha enfatizado la necesidad de transitar de una cultura de práctica individual hacia un profesionalismo colaborativo, con énfasis en el acompañamiento, el trabajo entre pares y el diálogo colegiado (Montecinos, 2003).⁴

³ Por ejemplo, la formación inicial debe orientarse a desarrollar en los futuros docentes habilidades para la reflexión continua, el trabajo colaborativo y la formulación de proyectos que vinculen su aprendizaje con la mejora de la escuela, aspectos que les permitirán seguir formándose y fortaleciendo su desempeño durante el servicio.

⁴ La tutoría, la retroalimentación entre pares, el intercambio de experiencias en medios digitales y el desarrollo de proyectos del colectivo escolar y de otros conformados por dos o más escuelas son algunas modalidades de formación colectiva.

Ante la complejidad de los problemas educativos y la imposibilidad de emplear soluciones mecánicas para enfrentarlos, la retroalimentación y el intercambio de experiencias que permite el trabajo con otros se reconocen como indispensables para generar y fortalecer los procesos reflexivos (Arias y Restrepo, 2009; Imbernón, 2011). Así, en cuanto permiten aprender del otro y de su experiencia, los procesos de formación grupales se plantean como procesos ideales que pueden contribuir al desarrollo profesional en mayor medida que aquellos dirigidos exclusivamente al individuo. De lo anterior se desprenden la importancia y el énfasis en los procesos formativos situados en la escuela, así como la relevancia de articular los procesos de mejora de la escuela con el desarrollo profesional de las figuras educativas.

Condiciones institucionales y carrera docente

Un segundo elemento asociado al desarrollo profesional docente se relaciona con las condiciones institucionales y la necesidad de establecer las que sean adecuadas para la práctica y el crecimiento profesional. Específicamente, se identifica la necesidad de otorgar a los docentes tiempos y espacios para las tareas de su práctica y su desarrollo —incluyendo la formación y el trabajo colegiado—, recursos pedagógicos, asesoría, andamiaje de apoyo y estímulos de índole profesional (Martínez, 2009).

Aspectos como la organización y la cultura escolares; el número de estudiantes en el aula; la infraestructura, el equipamiento y los recursos con los que cuentan las distintas figuras educativas inciden en su práctica. Estos aspectos, así como situaciones asociadas con el aislamiento en el ejercicio de sus funciones, la multiplicidad de papeles que deben asumir, la falta de oportunidades de formación y de crecimiento laboral y el escaso apoyo social tienen efectos sobre la salud ocupacional del docente, que se reflejan principalmente en agotamiento emocional y estrés (Unda, Sandoval y Gil-Monte, 2008). Lo anterior incide en la percepción, las actitudes y las disposiciones que las figuras educativas tienen sobre su función docente, y en el papel que asumen frente a ésta.

La carrera docente —entendida como la normativa que orienta y regula la vida laboral de las figuras educativas y a través de la cual se definen procesos clave como el ingreso, la promoción, la permanencia y el retiro—, así como los incentivos tanto monetarios como no monetarios son otros de los factores determinantes en las trayectorias de los docentes y en su desarrollo profesional. En este sentido, la carrera docente debe fomentar el crecimiento y el aprendizaje continuos, y construir un entorno que permita su ejercicio profesional (Vaillant, 2004).

Desde una perspectiva integral del desarrollo profesional y como parte de la carrera docente, se ha planteado la importancia de definir etapas o periodos en la trayectoria profesional diferenciados por el nivel de experiencia, conocimientos y habilidades alcanzados en distintos momentos de la vida laboral del docente. Estas etapas se caracterizan por ser progresivas e integrarse en trayectorias diferenciadas que respondan a las necesidades diversas del sistema educativo. Lo anterior tiene implicaciones importantes para el establecimiento de las políticas y acciones de formación y apoyo institucional para los docentes, pues éstas deben corresponderse con las distintas etapas de la trayectoria profesional. En términos generales, las políticas para el desarrollo profesional deben articular la carrera docente y las acciones formativas (Ávalos, 2000).

En suma, estos factores no solamente permiten el desarrollo adecuado de la práctica y posibilitan procesos formativos, sino que además dignifican la labor docente. Se reconoce así que los docentes requieren contar tanto con oportunidades suficientes más equitativas y de mayor calidad para su

desarrollo profesional como con las condiciones que les permitan aprovechar las experiencias formativas, ambas, responsabilidades del Estado (Medina, 1994; Ávalos, 2007). La consolidación de un sistema de formación y desarrollo profesional docente estriba en la convergencia de estos aspectos, aunada a la responsabilidad que asume el docente frente a la mejora (Ávalos, 2007).

Evaluación

El impulso dado a procesos para el aseguramiento de la calidad en el ámbito educativo incorporó, en décadas recientes, la evaluación como un elemento clave para mejorar las capacidades y el desempeño docente (Cuenca, 2015). La evaluación contribuye al desarrollo profesional identificando las oportunidades de mejora a partir de criterios de una buena enseñanza. De esta manera, la evaluación se plantea como un elemento transversal que retroalimenta tanto los procesos formativos como la trayectoria docente.⁵

La evaluación, tanto interna como externa, se constituye como un espacio vinculante entre la formación y la carrera docente, al generar información y conocimiento para que aquélla sea más pertinente, así como para definir las trayectorias profesionales (Miranda y Martínez, 2015b).

En particular, la evaluación interna se refiere a todo aquel proceso evaluativo dirigido por el director y realizado por el personal educativo de la escuela para determinar áreas de mejora en la práctica profesional docente y en los resultados de la institución educativa. Algunas estrategias de evaluación interna que se han empleado en diversos contextos son la autoevaluación, la evaluación entre pares, la evaluación del director al docente, la evaluación de estudiantes y la evaluación de padres de familia. La evaluación interna se vale de herramientas como la observación en el aula, las encuestas, los resultados de las pruebas de logro y los resultados de evaluaciones externas. Estas últimas se refieren a evaluaciones generalmente de carácter estandarizado realizadas por una instancia externa a la escuela y dirigidas a componentes, procesos y resultados educativos, como las pruebas de logro y la propia evaluación docente.

⁵ En el caso mexicano las acciones de evaluación y formación encaminadas al fortalecimiento del desarrollo profesional docente se encuentran enmarcadas en el Marco General de una Educación de Calidad (MGEC). De acuerdo con la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), el MGEC se define como “el conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación” (SEP, 2013a). Dado que precisa los conocimientos y habilidades que el docente debe tener, el MGEC orienta la evaluación para determinar de manera consistente en qué medida se cumple con los estándares de idoneidad y buen desempeño. Al mismo tiempo, su importancia radica en constituirse como la principal guía para el diseño y la orientación de las acciones formativas, pues permite identificar las deficiencias de los docentes y atenderlas en función del perfil que se desea alcanzar.

3. Retos de la formación y el desarrollo profesional docente

En las últimas décadas, en México se han emprendido diversas acciones tendientes a mejorar la práctica profesional de los docentes de educación básica y, por tanto, a elevar los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. Entre ellas destacan: el impulso al trabajo colegiado, la asistencia técnica pedagógica y el acompañamiento al docente y a la escuela. Sin embargo, la mayoría de los esfuerzos institucionales se ha concentrado en la oferta de cursos y talleres de capacitación y actualización en una diversidad de temas, en parte por la “facilidad” de su implementación y el interés de alcanzar una cobertura alta, y también por la inercia de programas que asociaban la asistencia a este tipo de cursos y talleres con incrementos salariales en la carrera magisterial.

Si bien la oferta académica para docentes en servicio proporciona valiosas oportunidades para adquirir y actualizar conocimientos disciplinares y pedagógicos, el énfasis puesto en ese tipo de formación, así como los rasgos que la han definido durante años han limitado su calidad y pertinencia. En primer lugar, al estar centrada en modalidades tradicionales de cursos alejados del contexto escolar, se han dejado de lado las oportunidades de formación que ofrecen estrategias como aprender observando las prácticas de otros, intercambiar experiencias y reflexionar en conjunto (Martínez, 2009; UNESCO, 2013). Adicionalmente, el vertiginoso crecimiento de esta oferta y la ausencia de mecanismos efectivos para regularla generaron un exceso de cursos de calidad muy dudosa y desvinculados del aprendizaje de los estudiantes.

Además de estos problemas con la oferta, la formación de docentes en México parece partir del supuesto de que un mayor número de horas de formación docente se traducirá en una mejora del logro educativo del alumnado. No obstante, como ha señalado la investigación educativa, la formación docente debe orientarse a mejorar la calidad de la enseñanza, por lo que debe analizarse si ésta es pertinente y si tiene un impacto en la mejora del desempeño de los estudiantes (Arnaut, 2004). Asimismo, la oferta formativa ha carecido de un componente práctico que vincule los conocimientos adquiridos con el trabajo en el aula, algo que caracteriza a la formación en servicio más efectiva (Santibáñez, Rubio y Vázquez, 2017).

Por otro lado, las opciones de formación en servicio distintas a los cursos, talleres y programas de posgrado no se han desarrollado de manera sistemática y articulada, lo que ha generado una dispersión de esfuerzos institucionales y resultados pobres en términos de los cambios esperados en la práctica docente. Éste es uno de los principales problemas de las políticas docentes y, al respecto, a partir de la revisión de diversas experiencias, existe un amplio consenso acerca de la necesidad de dar a la formación docente un carácter integral y sistémico que enfrente el problema de la fragmentación de esfuerzos que tradicionalmente la ha caracterizado (UNESCO, 2013 y 2014).

En ese marco, y considerando que el aprendizaje de los estudiantes es el principal punto de partida y de llegada de las políticas, programas y acciones dirigidas a mejorar la calidad, la equidad y la inclusión en la educación básica, en este apartado se presenta información de evaluaciones y de estudios

educativos, con el fin de aportar elementos de diagnóstico que permitan dimensionar los retos de la formación y el desarrollo profesional de los docentes de educación básica.

Evaluaciones de aprendizaje de los estudiantes

Es indudable que el Sistema Educativo Nacional (SEN) enfrenta grandes retos para que todos los estudiantes de la educación básica logren los aprendizajes esperados. A pesar de los esfuerzos, en general, las evaluaciones estandarizadas (nacionales e internacionales) aplicadas en México desde hace casi dos décadas muestran que una proporción considerable de los estudiantes alcanza bajos niveles de logro.¹

Un estudio reciente sobre cambios y tendencias en el aprendizaje encontró que en el periodo 2000-2015 hubo una mejoría en los resultados de Lenguaje y Matemáticas a nivel nacional, y que la tendencia positiva más estable se presenta en los resultados de matemáticas.

El estudio muestra, además, que los resultados de ambas asignaturas o dominios mejoran a un ritmo lento tomando en cuenta el comportamiento nacional (Backhoff, Vázquez-Lira, Contreras, Caballero y Rodríguez, 2017). Si bien es esperable un avance lento de los resultados considerando que las condiciones escolares y de contexto se mantienen relativamente estables, el ritmo de avance también invita a reflexionar acerca de la efectividad de las políticas educativas orientadas a mejorar los aprendizajes, incluidas las de formación y desarrollo profesional docente.

Si se observan los resultados nacionales de la prueba del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)² aplicada a estudiantes de educación básica en 2015 y 2017, se advierte que persisten los bajos niveles de desempeño del SEN y las brechas en los resultados de aprendizaje según el tipo de escuela (INEE, 2015d, y 2018c).

Tabla 3.1. Resultados nacionales de PLANEA 2015 y 2017. Educación básica

Tipo de Evaluación	Estudiantes con logro insuficiente (%)	
	Lenguaje y Comunicación	Matemáticas
PLANEA. Resultados nacionales 2015		
ELSEN. 6° de primaria	49.5	60.5
ELSEN. 3° de secundaria	29.4	65.4
PLANEA. Resultados nacionales 2017		
ELSEN. 3° de secundaria	33.8	64.5

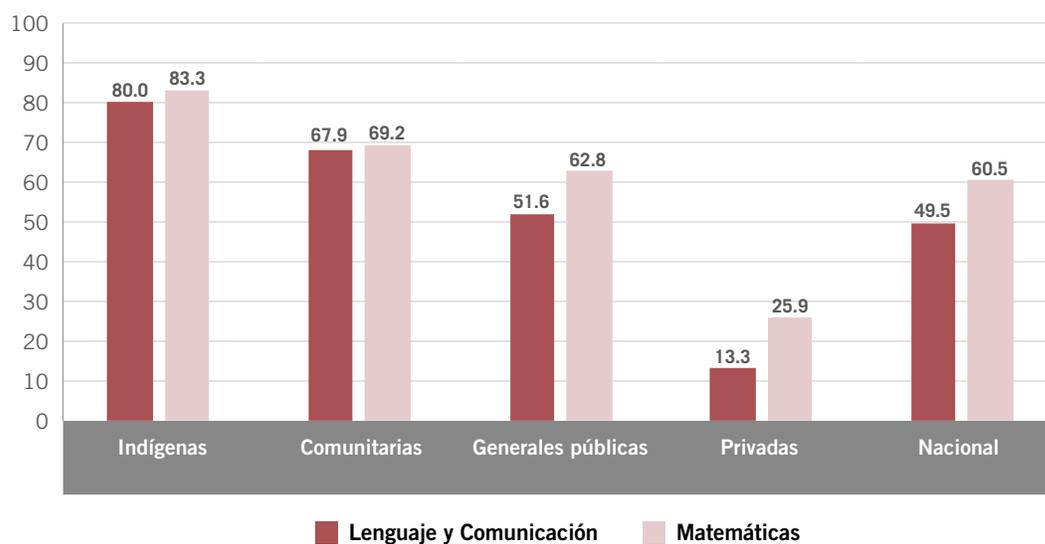
Nota: los resultados nacionales no incluyen a Oaxaca. Consideran datos parciales de Chiapas, Michoacán y Guerrero.
Fuente: INEE, 2015d y 2018c.

¹ En este caso, el logro se refiere a los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas, especialmente en las asignaturas o dominios curriculares de Lenguaje y Matemáticas.

² Estos resultados se refieren a la Evaluación de Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN), cuyo objetivo es evaluar al sistema en su conjunto y conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de una serie de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria. En 2015 se aplicó a una muestra representativa de estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria, y en 2017, a muestras de estudiantes de tercero de secundaria y último grado de educación media superior (INEE, 2015d).

En el caso de PLANEA 2015 para sexto de primaria, 5 de cada 10 alumnos obtuvieron un nivel de logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación, mientras que, en Matemáticas, fueron 6 de cada 10 alumnos. En el caso de las primarias indígenas, estas proporciones se incrementan considerablemente: 8 de cada 10 alumnos presentaron logro insuficiente en ambos campos formativos, y casi 7 de cada 10 en el caso de las primarias comunitarias³ (gráfica 3.1). Esto confirma la inequidad educativa en función de la ubicación de los centros escolares y la población estudiantil que asiste, lo cual ha sido ampliamente identificado en diversos estudios.

Gráfica 3.1. Porcentaje de alumnos de 6° de primaria con logro insuficiente, por tipo de escuela. PLANEA 2015

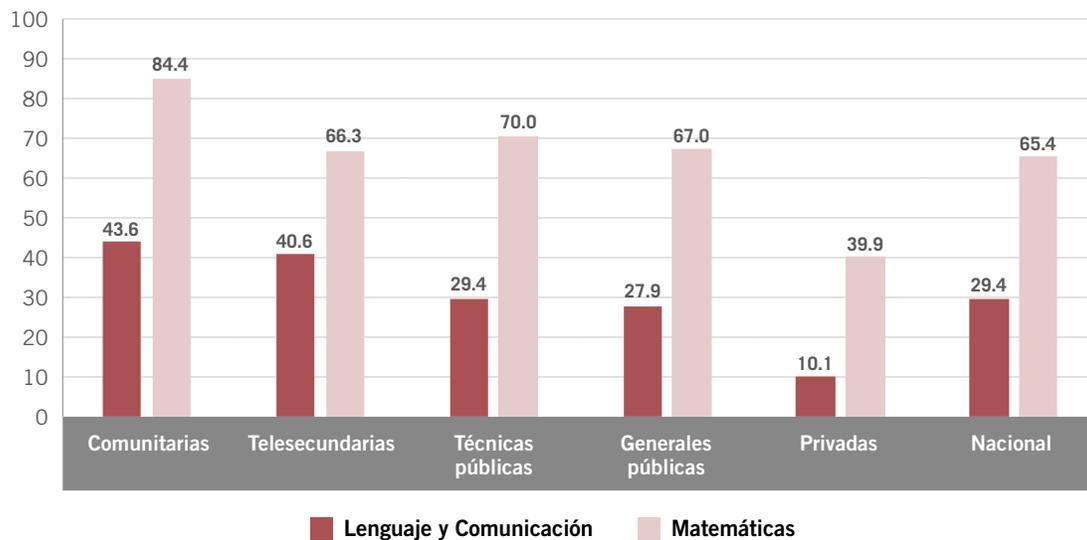


Fuente: Resultados nacionales. PLANEA ELSEN 2015.

En lo que concierne a la prueba PLANEA 2015 aplicada a los estudiantes de tercero de secundaria, 29.4 y 65.4% obtuvieron un logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación y en Matemáticas, respectivamente. Al igual que en el caso de primaria, las secundarias que atienden a las poblaciones en mayor desventaja social y económica presentaron las mayores deficiencias (gráfica 3.2).

³ Un reciente estudio que busca explicar, mediante análisis estadísticos, qué factores tienen mayor incidencia en las brechas de aprendizaje en Español y Matemáticas entre estudiantes indígenas y no indígenas de sexto grado de primaria encontró que predominan los factores socioeconómicos de origen de los estudiantes por sobre los factores escolares (en escuelas públicas urbanas, rurales e indígenas) (Blanco, 2017). Dicho estudio utilizó los resultados de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) aplicados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a alumnos de sexto año de primaria a nivel nacional en el ciclo escolar 2012-2013. En el análisis no se consideraron los resultados de los cursos comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), debido a limitaciones en los microdatos. Los hallazgos de este trabajo invitan a profundizar el análisis de la relación entre las condiciones socioeconómicas del alumnado y la distribución de los aprendizajes; además, plantean uno de los mayores desafíos para la política pública, que consiste en el diseño y la implementación de políticas intersectoriales en pos de la equidad social y educativa.

Gráfica 3.2. Porcentaje de alumnos de 3° de secundaria con logro insuficiente, por tipo de escuela. PLANEA 2015



Fuente: Resultados nacionales. PLANEA ELSEN 2015.

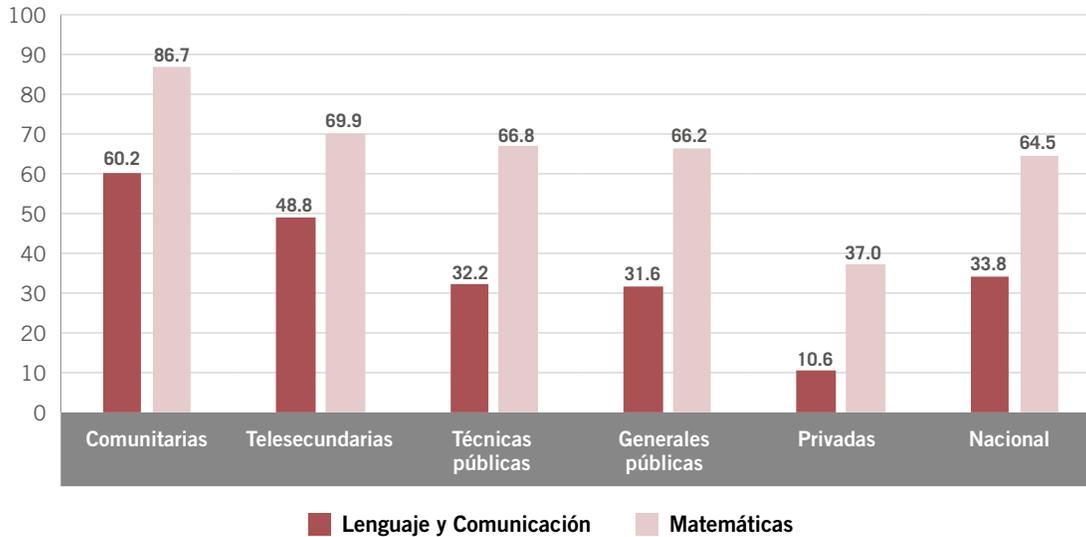
En relación con los resultados de Lengua y Comunicación de PLANEA 2015, Pellicer señala que “desde la sola dimensión de la práctica docente no es posible explicar el bajo desempeño de los alumnos” (2016, p. 4). Aunque la autora considera que el aprendizaje es un producto multifactorial, sí reconoce la importancia del docente en la mejora del aprendizaje de sus estudiantes, ya que tiene en sus manos el diseño de situaciones didácticas e intervenciones dirigidas a generar oportunidades de aprendizaje.

En el mismo sentido se pronuncia Sierra (2015), quien en un estudio sobre la correlación entre la práctica docente en escuelas de educación indígena y el logro educativo —puntajes obtenidos en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en las asignaturas de Español y Matemáticas de alumnos de tercero a sexto grado de primaria indígena— encontró que una combinación de diez características del desempeño del maestro en el aula llega a explicar más de 20% de los aprendizajes de sus alumnos. Para medir el desempeño, el autor registró información sobre distintos rasgos y acciones del docente, que posteriormente utilizó para construir un índice general de la práctica docente. Las diez características del desempeño docente que explican la mencionada proporción de variabilidad en los resultados se relacionan con gestión curricular y evaluación en el aula.

Por su parte, García (2016), al comparar las brechas de logro en PLANEA 2015 entre los distintos tipos de escuela, destaca la relación que guardan las brechas con las condiciones de la oferta educativa, por lo que considera que las intervenciones tendientes a equilibrar los resultados deben mejorar distintos componentes del sistema educativo, incluyendo la infraestructura y los recursos escolares; la organización y la gestión escolar y pedagógica, así como apoyos a los docentes, además de una capacitación y una actualización de calidad.

Como se muestra en la tabla 3.1, los resultados nacionales obtenidos por los estudiantes de tercero de secundaria en PLANEA 2017 fueron muy similares a los de 2015. Sin embargo, si se comparan desagregados (gráfica 3.3), en general se observan mayores brechas entre los grupos socioeconómicos extremos (estudiantes más desfavorecidos y más favorecidos) (INEE, 2018c).

Gráfica 3.3. Porcentaje de alumnos de 3° de secundaria con logro insuficiente, por tipo de escuela. PLANEA 2017



Fuente: Resultados nacionales. PLANEA ELSEN 2017.

El análisis de los resultados de PLANEA y de la información proveniente de los cuestionarios de contexto también muestran que la condición de pobreza se relaciona con los resultados educativos obtenidos (INEE, 2018c). Como el INEE (2016d) ha señalado anteriormente, la pobreza también se vincula con la calidad de la oferta educativa, por lo que, como se ha mencionado, se requieren políticas públicas que mejoren distintos aspectos de la educación que se ofrece a las poblaciones en mayor desventaja, como las condiciones y los recursos escolares, la gestión escolar y pedagógica, y la cantidad y la distribución adecuadas de docentes con el perfil y los apoyos apropiados para enseñar en los contextos socioeducativos más adversos.

Por último, la inequidad en la distribución de los aprendizajes entre los estudiantes de las distintas modalidades educativas evaluadas, problema que se muestra en las evaluaciones de PLANEA consideradas, debe motivar la realización de análisis más profundos sobre las desigualdades en el sistema educativo y el papel que deben jugar las políticas docentes para revertir dicho problema.

Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS)⁴

TALIS 2013 revela datos importantes en relación con la participación de los docentes en acciones formativas. De acuerdo con el estudio, en México 9 de cada 10 docentes de primaria y secundaria reportan haber participado en alguna actividad de formación (97% y 96%, respectivamente). Estos porcentajes superan el promedio de los 34 países y economías que participaron en dicho estudio (en 7 puntos porcentuales en primaria y 8 en secundaria) (Backhoff y Pérez-Morán, 2015). Los resultados son consistentes con lo observado en TALIS 2008,⁵ que se aplicó a docentes y directores de secundaria (Backhoff, Andrade, Bouzas, Santos y Santibáñez, 2009).

TALIS 2013 indica que los cursos, talleres y programas de posgrado fueron las actividades formativas en las que los docentes reportaron más participación. Al respecto, 91% de los docentes encuestados reportó haber asistido a cursos, mientras que 55% y 43% de los profesores de primaria y secundaria reportaron haber cursado algún programa de posgrado, respectivamente. Por último, dijeron realizar “investigación individual” 50% de los docentes de primaria y 51% de los de secundaria (Backhoff y Pérez-Morán, 2015).

En el mismo estudio se menciona que, entre las prácticas docentes menos realizadas por los profesores de primaria y secundaria, se encuentran la asistencia a reuniones de equipo, el intercambio de materiales de enseñanza con los colegas y el trabajo con otros profesores a fin de definir parámetros comunes para la evaluación de aprendizajes (Backhoff y Pérez-Morán, 2015). Estas acciones están asociadas a la colaboración y el trabajo colegiado entre docentes, y se consideran necesarias para generar procesos reflexivos y de aprendizaje en la práctica docente y sobre ella.

La poca regularidad de este tipo de prácticas, además, puede combinarse con carencias en las escuelas, formas de organización y gestión escolar, y un clima social que limiten las oportunidades de formación de los docentes y su desempeño. En general, en TALIS 2008 y 2013 una proporción importante de los directores reportó que la enseñanza en sus escuelas presentaba dificultades relacionadas con la falta de personal calificado y de recursos para la adecuada operación de la escuela, así como con un clima escolar adverso, entre otros elementos (Backhoff *et al.*, 2009; Backhoff y Pérez-Morán, 2015).

Finalmente, las principales conclusiones de TALIS 2013 señalan con precisión otros de los problemas que las políticas de formación docente deberían atender: a) es necesario que los sistemas de formación mejoren su estructura, recursos y procesos; b) el tiempo que los docentes reportan destinado a su desarrollo profesional se desaprovecha si no se generan actividades y se impulsa la formación en temas de mayor impacto en la práctica docente, en la comunidad escolar y en el aprovechamiento de los estudiantes, y c) hay una urgente necesidad de superar los esquemas de capacitación y actualización ligados a incentivos económicos, pues éstos distorsionan la finalidad de la oferta de formación.

⁴ Es importante aclarar que TALIS se basa en las opiniones, percepciones, creencias y valoraciones que expresan los directores y docentes sobre los aspectos que son objeto de estudio. Este apartado se centra en la información relacionada con la formación de los docentes.

⁵ En 2008 México participó con dos muestras de directores y docentes de secundaria, una para el estudio internacional con representatividad a nivel país (esta muestra no consideró telesecundarias) y otra para el estudio nacional, que tuvo representatividad estatal, excepto para el caso de Michoacán (Backhoff *et al.*, 2009).

Otros estudios realizados en México sobre la formación de docentes de educación básica en servicio han complementado estas conclusiones de TALIS, y han advertido que la falta de pertinencia de la oferta, la prevalencia de esquemas de formación en cascada y las deficiencias en el perfil y el desempeño de los formadores han limitado los resultados de las políticas y acciones de formación que se han emprendido.

Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014⁶

Como se ha mencionado, las condiciones del espacio escolar donde el docente desarrolla su práctica constituyen un factor que incide en su desempeño. De acuerdo con ECEA 2014, los docentes consideran que las condiciones escolares determinan las actividades que pueden desarrollar para propiciar el aprendizaje de los estudiantes, por lo que éstas tienen una relación directa con los procesos de enseñanza y aprendizaje (INEE, 2017b). La infraestructura, el equipamiento, los recursos escolares, la organización escolar, la gestión y el clima institucional se relacionan también con el bienestar personal y el crecimiento profesional del personal docente.

ECEA 2014 da cuenta de algunas de estas condiciones, así como de aspectos relacionados con las oportunidades de aprendizaje a las que los docentes tienen acceso dentro de los espacios escolares. A manera de resumen, en la tabla 3.2 se presentan algunos de los resultados de dicha evaluación, en particular, los relacionados con las condiciones escolares reportadas por los informantes.

Tabla 3.2. Condiciones escolares reportadas por los informantes en ECEA 2014

- 13.7% de los directores señaló que hay déficit de aulas en sus escuelas.
- 31% de los docentes de 4º, 5º y 6º grados percibía que su salón de clases era pequeño, considerando el número de estudiantes que atendía.
- 44.9% de los docentes reportó poco o nada de ruido que interrumpiera las actividades escolares en su salón de clases.
- 78.2% de los estudiantes de 4º, 5º y 6º tenía mobiliario para sentarse y escribir en buenas o regulares condiciones (de acuerdo con lo reportado por docentes).
- Casi 80% de los docentes de 4º, 5º y 6º señaló tener silla y escritorio en condiciones aceptables.
- 23.3% de los directores señaló que en su escuela había acceso a internet para toda la comunidad escolar.
- 68% de los docentes señaló contar con el plan y los programas de estudio al inicio del ciclo.
- 58.8% de los docentes señaló contar con un juego de libros de texto del grado que impartían.

Fuente: INEE, 2016c.

Es importante señalar que las condiciones escolares que enfrentan las escuelas primarias indígenas y multigrado son más adversas en comparación con el promedio nacional. Esto significa que la labor del personal directivo y docente que trabaja en esas escuelas, las cuales generalmente atienden a estudiantes en situación de vulnerabilidad, es aún más desafiante, por lo que en este caso se requiere especial atención.

⁶ El objetivo de ECEA es establecer la medida en que las escuelas de educación obligatoria cuentan con las condiciones básicas para su operación y funcionamiento. En 2014 se aplicó en escuelas primarias de 31 entidades federativas.

Entre otros temas, ECEA 2014 captó la percepción de los docentes sobre las oportunidades de actualización profesional en la escuela, las estrategias de seguimiento y apoyo a la práctica docente, así como la existencia del trabajo colegiado. Al respecto, a nivel nacional 70.6% de los docentes de primaria encuestados reportó que existían obstáculos dentro de la escuela para el trabajo colegiado. Los obstáculos que con mayor frecuencia se señalaron fueron la falta de tiempo para este tipo de trabajo y la carencia de espacios físicos para llevar a cabo las reuniones (INEE, 2016f).

Por otro lado, entre las principales acciones que los docentes encuestados identificaron en su escuela para apoyar la formación y la actualización docente se encuentran, en primer lugar, la capacitación en las reuniones del Consejo Técnico Escolar (CTE) (84%) y los cursos o talleres impartidos por la supervisión u otras instancias (71%); en menor medida se señalaron la asesoría pedagógica por parte del director (35%) y del supervisor o asesor técnico pedagógico (ATP) (26%), así como los círculos de estudio (18%).⁷

Sobre las actividades de formación en las que participaban los docentes para actualizar y mejorar su práctica, 64% de los docentes encuestados mencionó los cursos, talleres u otras actividades ofrecidas por la instancia de formación de su entidad. Las actividades que organizaba la escuela, la supervisión o el propio docente se reportaron con menor frecuencia y en proporciones muy similares (47, 47 y 41%, respectivamente).

En cuanto a las prácticas de observación en aula efectuadas por el director, el supervisor o el ATP, 21% de los docentes reportó que no se realizaban y 63% que sí se realizaban y se daba retroalimentación sobre lo observado. Adicionalmente, reportaron que, en promedio, el director les brindó asesoría tres veces durante el ciclo escolar, principalmente en temas como el trabajo organizativo⁸ (66%), recomendaciones didácticas (53%) y apoyo para la atención de estudiantes con dificultades de aprendizaje o comportamiento (51%).

Como se observa, ECEA 2014 no sólo aporta información relevante para dimensionar las brechas en las condiciones escolares de distintos tipos de escuelas primarias, sino también para explorar la relación que guardan ciertos rasgos de la organización y la gestión escolar con las oportunidades de aprendizaje, tanto para los estudiantes como para los docentes.

Ingreso, desempeño y promoción en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD)

Con la Reforma Educativa de 2013 y el establecimiento del SPD se concretó el objetivo de que el sistema de ingreso y promoción al servicio público educativo, así como la trayectoria de los docentes estuvieran regulados por criterios de mérito y desempeño, con el interés particular de garantizar la idoneidad de las figuras educativas mediante la regulación de los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia, así como el fortalecimiento de los programas y acciones de formación y de otras condiciones que favorecen su desarrollo profesional.

⁷ La información del presente párrafo y los dos siguientes proviene de cálculos a partir de la base de datos de ECEA 2014.

⁸ Por ejemplo, la estadística del grupo y el llenado de documentación.

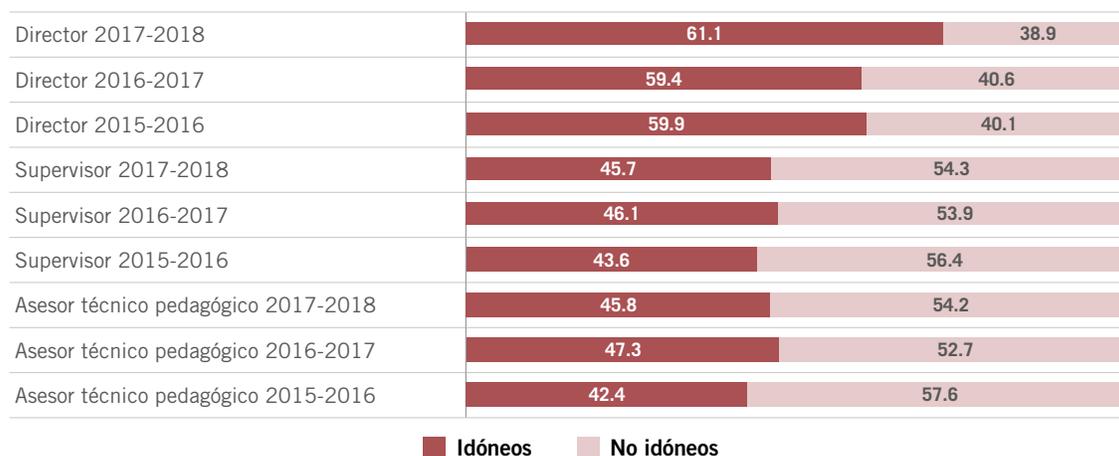
El SPD norma la trayectoria profesional de poco más de un millón de docentes de educación básica adscritos al sistema público, y aunque su implementación ha enfrentado varios desafíos, es posible constatar un proceso de institucionalización gradual cuyos avances han permitido construir los cimientos para que se consolide como un factor de cambio del sistema educativo mexicano. Estos alcances han posicionado al SPD como uno de los sistemas de evaluación más grandes y complejos del mundo.

En el caso de la evaluación de ingreso, el porcentaje de idoneidad de los docentes ha evolucionado positivamente. De acuerdo con cifras de la CNSPD, en el periodo 2014-2017 cerca de 500 mil sustentantes fueron evaluados para ingresar al servicio. En el ciclo escolar 2014-2015 39.5% tuvo un perfil idóneo; éste porcentaje creció a 49.9% en 2015-2016, a 57.7% en 2016-2017 y llegó a 59.1% en 2017-2018. Por otro lado, el SPD abrió la posibilidad de participar a egresados de otras instituciones de educación superior (IES) distintas a las Normales (lo cual ya ocurría en la educación secundaria), situación que requiere una evaluación rigurosa para conocer sus efectos en la profesión docente y en el sistema educativo (CNSPD-SEP, 2018).

Por su parte, la instauración de un nuevo sistema de promoción representa por sí misma un avance hacia la calidad educativa. Antes de la Reforma Educativa el mérito no era un factor relevante. Ahora, el mérito es el único factor para la asignación de promociones a cargos de director, supervisor y ATP.

En general, los resultados de los concursos de promoción muestran que la proporción de idoneidad es menor para los aspirantes a funciones de supervisión y ATP en relación con los aspirantes a función directiva (gráfica 3.4). Aunque estas cifras representan el panorama inicial, se ha identificado que esta diferencia guarda relación con la falta de definición de funciones para figuras como los ATP (INEE, 2016d). Lo anterior puede representar una debilidad para los procesos de formación situada en la escuela que se impulsan en el marco de la Reforma Educativa.

Gráfica 3.4. Resultados generales de los concursos de promoción a funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en la educación básica. Ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018



Fuente: estadísticas de la CNSPD.

La Evaluación del Desempeño tiene la intención de identificar las fortalezas de las figuras educativas, así como las áreas de oportunidad en la práctica docente que sean susceptibles de mejora mediante mecanismos de formación en servicio. Los desafíos que representó la primera etapa de Evaluación del Desempeño en 2015 significaron también aprendizajes que dieron como resultado el replanteamiento del modelo empleado en su implementación.⁹

En el ciclo escolar 2015-2016, 103313 docentes (primer grupo de evaluados) presentaron la Evaluación del Desempeño. El porcentaje de docentes que obtuvo resultados buenos o destacados fue de 48.4%, y 37.6% obtuvo un resultado suficiente. En el caso de los directores, la proporción con resultados buenos o destacados fue de 44% y la de suficientes de 35%. En el ciclo 2016-2017, de los 18982 docentes, técnicos docentes, directores y supervisores evaluados (segundo grupo de evaluados), 60.9% de los docentes y técnicos docentes (15431) obtuvo resultados buenos o destacados y 33.5% suficientes, mientras que en el caso de directores y supervisores (3551) las proporciones fueron de 40% con resultados buenos o destacados y 39.1% suficientes. En ese ciclo escolar, del personal que presentó la segunda oportunidad de su evaluación del desempeño (8574), la mayoría obtuvo resultados suficientes (60.7%) y las proporciones de buenos o destacados e insuficientes fueron similares (19 y 20.4%, respectivamente) (CNSPD-SEP, 2018).

A cuatro años de la implementación del SPD, la incertidumbre que implicaban las evaluaciones ha disminuido gradualmente, y los maestros tienen mayor certeza sobre cómo se realizan los procesos que éstas conllevan. Con respecto a la promoción en la función, puede vislumbrarse que cada vez se acepta más entre los docentes que la vía para ascender en la carrera es el mérito. Para el caso del desempeño docente, el replanteamiento de la evaluación ha ayudado a mejorar los instrumentos y busca generar mayor confianza entre los docentes al hacerla más cercana a su cotidianidad laboral.

Encuesta Práctica Docente y Trayectoria Profesional en Docentes de Educación Primaria en México

Esta encuesta, realizada en 2017 por encargo del INEE, permitió captar información relevante sobre las percepciones de los docentes de educación primaria respecto a su ejercicio profesional.

Conocer la visión y la experiencia de los docentes como actores centrales del sistema educativo hace posible no sólo identificar los principales retos que tiene la profesión en la actualidad, sino también las fortalezas que pueden aprovecharse para la mejora continua de la práctica docente.

En primer lugar, es importante destacar que una proporción importante de los docentes encuestados se asumen como sujetos de cambio, pues una de las principales razones por las que decidieron ingresar a la profesión docente es que consideran a la educación y a la docencia como el medio por

⁹ Las principales características del replanteamiento del modelo de evaluación son: 1) Recuperar el aprendizaje y la experiencia de la evaluación; 2) Fortalecer la función diagnóstica y formativa de la evaluación a fin de orientar la mejora de la práctica docente; 3) Reflejar el quehacer cotidiano de los docentes respecto de las características de su grupo, escuela y contexto sociocultural; 4) Apoyar a los docentes antes, durante y después de la evaluación, y 5) Ampliar la accesibilidad y asegurar un trato respetuoso hacia los docentes que serán evaluados. El propósito de este replanteamiento es contar con un modelo que sea la base de procesos formativos y de decisiones justas que contribuyan a mejorar el ejercicio docente, a dignificar la profesión y a garantizar el derecho a una educación de calidad (INEE, 2016e).

el cual se puede lograr una verdadera transformación social (51%) y contribuir a la formación de las personas (43%). Lo anterior se puede ver como una de las principales fortalezas del sistema educativo. Sin lugar a dudas, en la medida en que el compromiso de los docentes con la educación mexicana se articule con los objetivos más amplios de las políticas educativas, su desempeño en el aula tendrá un impacto en la mejora de los aprendizajes.

Además, los principales datos respecto a la trayectoria profesional de los docentes dan cuenta de que los conocimientos y las habilidades adquiridos durante los estudios de formación inicial son especialmente valorados en la práctica profesional. Considera 69% de los docentes que su formación inicial es “muy útil” durante su ejercicio, y esta proporción se incrementa a 93% cuando se agrega a quienes la valoran como “algo útil”. En proporciones muy similares, 64% se encuentra “muy satisfecho” con su formación inicial, y la cantidad aumenta a 94% al incluir a los que están “algo satisfechos”. Por otro lado, los docentes sostienen que las principales fuentes que tienen para detectar sus necesidades de formación o conocimiento son los resultados del logro educativo de sus alumnos (81%), la autoevaluación que ellos mismos realizan de su trabajo (80%) y el intercambio de experiencias que tienen con otros maestros (60%).

Las principales fuentes a las que recurren los docentes para adquirir nuevos conocimientos son la consulta en internet (67%) y la inscripción a cursos, talleres o diplomados presenciales (50%). En menor medida, los docentes reconocen que las prácticas colegiadas tales como compartir experiencias con los pares o conformar redes son mecanismos que les permiten aprender e innovar en su práctica profesional (41 y 33%, respectivamente). No obstante, sus principales obstáculos para actualizarse por medio de cursos y talleres tienen que ver con factores de carácter personal (45%) y la falta de tiempo derivada de sus responsabilidades laborales (39%).

Los docentes reconocen que los usos más frecuentes que dan a los resultados de las evaluaciones hechas en el aula han sido los siguientes: reforzar los contenidos curriculares (80%), informar a los padres de familia sobre el progreso de sus hijos (79%) y reorientar sus estrategias de enseñanza (61%). En contraste, para lo que menos se utilizaron fue para notificar a las autoridades sobre los avances logrados.

Principales hallazgos de otras evaluaciones y estudios realizados en el periodo 2015-2017

El SPD incorpora componentes que se consideran centrales para el desarrollo profesional docente como la tutoría entre pares, la asistencia técnica a la escuela y la formación situada, una carrera docente basada en el mérito y el establecimiento de perfiles y evaluaciones que apoyen la profesionalización del docente. Además, la Reforma Educativa también incluyó entre sus propósitos el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, que representa un elemento relevante para la formación docente.

Sin embargo, para que el SPD logre sus propósitos se requiere no sólo un diseño coherente del conjunto de políticas, programas y acciones que se definan para llevarlo a la práctica, sino también prever y atender oportunamente los desafíos que implica su implementación, sobre todo si se consideran el tamaño y la complejidad del SEN. Además, en el caso de la formación docente debe tomarse en cuenta

“la intervención de muy diversos actores y programas que obedecen a imperativos, necesidades y racionalidades muy heterogéneas, y en torno a los cuales se ha desarrollado una serie de intereses profesionales, institucionales, burocráticos y corporativos [...] lo cual] dificulta la coordinación del campo, tanto en el ámbito nacional como en el de cada uno de los estados” (Arnaut, 2010).

Considerando lo anterior, este apartado presenta de manera breve las principales áreas de oportunidad¹⁰ en materia de diseño e implementación de los programas y acciones de formación para docentes en servicio que se han identificado en evaluaciones y estudios recientes, así como en los últimos informes institucionales del INEE. En concordancia con el planteamiento sobre el desarrollo profesional docente expuesto en el apartado anterior, la información se ordena en torno a tres grandes ámbitos: la formación, la evaluación y los aspectos institucionales.¹¹

a) Formación

En las últimas dos décadas la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales en materia de formación de docentes en servicio se ha centrado en la oferta de cursos de capacitación y actualización fuera de la escuela (Cordero *et al.*, 2017), cuya principal característica ha sido la “falta de conexión entre los requerimientos de las escuelas, las necesidades de los maestros y el contenido de los cursos” (Presidencia de la República, 2014, p. 8). Durante muchos años, los docentes mexicanos han participado en ese tipo de cursos, sin evidencia de que hayan tenido un efecto significativo en sus prácticas (Nieto de Pascual, 2009; Tapia y Medrano, 2016).

Por otra parte, los programas y acciones expresamente dirigidos a crear condiciones para la formación centrada en la escuela y proporcionar herramientas para su desarrollo son relativamente más recientes y han tomado un renovado impulso en el marco de la Reforma Educativa de 2013. Sin embargo, pese a los esfuerzos y avances de los últimos años, este tipo de formación no ha logrado institucionalizarse.

Además, se debe considerar que también han representado obstáculos para la formación y el desarrollo profesional docente cambios derivados de reformas o políticas educativas que modificaron los enfoques de enseñanza en la educación básica, la estructura y el contenido de los programas de estudio o incluso el hecho de que las figuras educativas trabajaran con dos programas de estudio (Cuéllar, 2012).

En ese marco, a continuación se presentan los principales retos para la consolidación de la formación dentro y fuera de los espacios escolares.

Formación dentro de la escuela

El actual marco normativo reconoce la formación de los docentes dentro de la escuela o formación *in situ* como una actividad colectiva que contribuye a su profesionalización. Al respecto, la Ley General

¹⁰ En el anexo 2 de este documento se describen con mayor detalle algunos de los retos abordados en este apartado.

¹¹ Las principales fuentes de información utilizadas para este apartado se enlistan a continuación: a) *Formación continua de docentes: política actual en México y buenas prácticas nacionales e internacionales* (Santibáñez *et al.*, 2017); b) *Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica de la reforma educativa* (Cordero, Jiménez, Navarro-Corona y Vázquez, 2017); c) *Evaluación de la implementación del componente de tutorías a docentes que ingresaron al servicio profesional docente en el ciclo escolar 2014-2015* (INEE, 2016b); d) *Evaluación del Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016. Informe Final*. (OREALC-UNESCO, 2016); e) *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes. Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015* (INEE, 2016a), y f) *La educación obligatoria en México. Informe 2017* (INEE, 2017b).

del Servicio Profesional Docente (LGSPD) reconoce el papel de la evaluación interna con carácter formativo en la mejora de la práctica profesional de los docentes, y menciona opciones formativas como intercambiar experiencias; compartir proyectos, problemas y soluciones entre los colectivos docentes, y realizar trabajo conjunto entre escuelas de cada zona escolar (arts. 15 y 16). Asimismo, establece que el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) apoyará a los docentes en la práctica de la evaluación interna y en la interpretación y el uso de las evaluaciones externas, y que será prestado por personal con funciones de dirección o de supervisión y por ATP (arts. 17 y 18). Por último, estipula que los programas académicos de formación se combinarán con el SATE, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado. Por su parte, la Ley General de Educación (LGE) establece que corresponde a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas de educación básica, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares (art. 14).

Para contribuir al cumplimiento de estos mandatos, se revitalizó la figura del CTE y se acentuó la orientación pedagógica de este espacio y de la supervisión escolar; asimismo, recientemente se implementaron acciones que apoyan la formación *in situ* y la operación del SATE, en el marco de la estrategia La Escuela al Centro.

En relación con los CTE, desde 2013 se han impulsado acciones para fortalecerlos, como la emisión de lineamientos para regular su organización y funcionamiento; el establecimiento de tiempos específicos para llevar a cabo las sesiones; la vinculación con los programas de gestión escolar; la publicación mensual de guías de apoyo; el fortalecimiento de las capacidades del personal directivo y de supervisión para liderar y acompañar al colegiado docente, y la organización de intercambios y acciones de colaboración entre escuelas para generar sinergias y aprender en conjunto (SEP, 2013b; 2014b; 2017a, y s. f.).

A pesar de estos avances, en algunas escuelas no sólo prevalecen actividades burocráticas y condiciones institucionales que dificultan el desarrollo de la formación situada en el marco del CTE —como una organización escolar inadecuada y la falta de espacios y recursos para su realización, o incluso limitaciones en la formación y el liderazgo de las figuras educativas—, sino también prácticas adversas arraigadas en culturas escolares que no fomentan la reflexión crítica sobre la enseñanza, el intercambio de experiencias ni el trabajo colegiado y colaborativo entre pares para resolver conjuntamente los problemas de la práctica docente. Además, se presentan otros retos para la formación *in situ*, como la falta de apoyos institucionales por parte de las áreas locales de formación o de las supervisiones escolares, y de redes de colaboración e intercambio entre colectivos docentes, entre otros.

Afrontar este conjunto de retos requiere de acciones sostenidas fuera y dentro del espacio escolar, a fin de que los colectivos docentes cuenten con las condiciones institucionales, las capacidades y los apoyos para transformar de manera efectiva las prácticas adversas mencionadas. Entre otras acciones, sería deseable que desde la formación inicial docente se trabaje en el desarrollo de capacidades y actitudes para la formación *in situ* y la conformación de comunidades de aprendizaje, y que las estrategias de inserción y formación en servicio, así como los programas de mejora escolar se articulen con las acciones de formación *in situ*.

Al respecto, es relevante el planteamiento de la estrategia La Escuela al Centro de articular un conjunto de acciones, programas e intervenciones dirigidos a la mejora continua de las escuelas y a dar prioridad al aprendizaje de los alumnos. Por ello, en relación con la formación situada, es deseable que se consoliden los componentes de la estrategia que favorecen el desarrollo de capacidades institucionales en el ámbito escolar. En ese sentido, para valorar su grado de consolidación y, en su caso, realizar oportunamente los ajustes necesarios, hace falta una evaluación integral de los resultados de la estrategia y de sus componentes.

Si bien es esperable que la formación situada en la escuela se desarrolle conforme aumente el trabajo colegiado y colaborativo dentro de los CTE y los Consejos Técnicos de Zona (CTZ), las políticas de formación docente que en un futuro se emprendan deberán considerar espacios, actividades y apoyos complementarios que impulsen ese tipo de formación, e incluir acciones afirmativas para atender las necesidades profesionales de los colectivos docentes que trabajan en escuelas multigrado o de organización incompleta, así como en aquellas ubicadas en los contextos socioeconómicos más desfavorecidos.

En cuanto al SATE, no fue hasta mayo de 2017 cuando la Secretaría de Educación Pública (SEP) publicó los lineamientos generales para la prestación de dicho servicio, cuyas constitución y operación enfrentan grandes retos, entre los que destacan los siguientes: no todas las supervisiones cuentan con la estructura ocupacional mínima que establece la norma; los programas de formación de las figuras que participarán en el servicio son muy recientes y no se han consolidado; las orientaciones y materiales sobre la formación interna y el uso de las evaluaciones externas son limitados, y hay cierta indefinición de las funciones específicas en las distintas actividades de apoyo, asesoría y acompañamiento.

Pese a ello, cabe destacar que las estrategias nacionales de formación de 2017 y 2018 incluyen una línea de formación dirigida a las figuras educativas directamente implicadas en la operación del SATE, en función de sus tres ámbitos de intervención (práctica docente, funcionamiento y organización de las escuelas, y evaluaciones interna y externa). La oferta de formación se centra en el desarrollo de capacidades de liderazgo y gestión escolar para la evaluación interna y el uso de los resultados de las evaluaciones externas.

Aunque el SATE enfrenta diversos desafíos, la instalación de un servicio como éste representa un acierto para mejorar la calidad de la educación básica, ya que busca integrar un equipo especializado que apoye al personal docente en la mejora de su práctica profesional y en otros aspectos del funcionamiento de las escuelas.

Formación fuera de la escuela

Las estrategias de formación docente que se han diseñado en el marco del SPD incorporan elementos para desarrollar una oferta de programas y cursos más pertinente y relevante. Rasgos como el establecimiento de cursos menos generalizados y con una vinculación más clara con la práctica docente; el mayor involucramiento de IES, y la conexión con la evaluación docente se identifican como positivos, pues tienden a mejorar la calidad de la formación (Santibáñez *et al.*, 2017).

Sin embargo, de acuerdo con un estudio enfocado en el diseño y la operación de la Estrategia Nacional de Formación Continua 2016, ésta no tuvo buenos resultados debido a diversos problemas, entre ellos, el retraso en la dispersión de los recursos presupuestarios, la falta de flexibilidad en ciertos aspectos de

las reglas de operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), la escasa coordinación entre las instancias involucradas y la falta de información oportuna en las entidades federativas (Santibáñez *et al.*, 2017; INEE, 2018a).

Aunado a lo anterior, dicha estrategia enfocó sus esfuerzos en la formación que, de acuerdo con la LGSPD, deben recibir las figuras educativas sujetas a procesos de evaluación del SPD, por lo que brindó pocas oportunidades de formación a las figuras que no participaron en los mismos. En parte, esta orientación puede atribuirse a las exigencias de formación derivadas de los plazos establecidos para los distintos procesos de evaluación y a la falta de capacidades operativas de las autoridades educativas locales (AEL) para hacer frente a estas demandas y simultáneamente desarrollar una oferta formativa para el resto de las figuras educativas. Además, de acuerdo con la información disponible, en ese año la definición de la oferta no estuvo basada en un diagnóstico sistemático y riguroso de las necesidades de formación para la mejora de la práctica docente (Cordero *et al.*, 2017; Santibáñez *et al.*, 2017).

Por otra parte, la formación en línea impulsada en 2016, que se consideró una opción para ampliar la cobertura y resolver, en cierta medida, la baja calidad de los cursos impartidos “en cascada”, se encontró con las limitadas habilidades para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de las figuras educativas, la falta de equipamiento y conectividad en algunas zonas geográficas del país,¹² los débiles mecanismos de seguimiento a los participantes, y la falta de facilitadores con el perfil adecuado, lo cual ocasionó una participación limitada, insatisfacción con la oferta y un alto grado de deserción del personal inscrito en esa modalidad de formación (Santibáñez *et al.*, 2017; INEE, 2018a).

La Estrategia Nacional de Formación Continua 2017 planteó cambios dirigidos a diversificar y mejorar la calidad y la pertinencia de la oferta, y a superar problemas identificados durante la operación de la estrategia previa. Esta etapa de transición coincidió con la publicación de documentos regulatorios que apoyaron el cambio de rumbo de la estrategia. El INEE publicó los Lineamientos para la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional de quienes participan en el Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior (2017c). En ese mismo año, la SEP, por su parte, emitió dos lineamientos generales, unos para los programas de formación continua, desarrollo de capacidades y desarrollo de liderazgo y gestión, y otros para los programas de regularización de docentes y técnicos docentes en servicio de educación básica.

En ese marco, para asegurar la calidad de los cursos y programas impartidos por instancias formadoras, se estableció un proceso de validación mediante comités académicos instalados en las entidades federativas y la definición de criterios de calidad. Sin embargo, en un estudio exploratorio se observó que una de las limitaciones de esos comités era que sus integrantes no siempre contaban con las capacidades para valorar las propuestas formativas para ciertas asignaturas o modalidades educativas, lo cual representa un eslabón débil en el proceso de validación y elección de la oferta (INEE, 2018a).

¹² En años recientes la SEP ha incorporado la opción de cursos descargables e imprimibles para contrarrestar la falta de conectividad y de habilidades para el uso de las TIC por parte de las figuras educativas.

Acompañamiento para docentes de nuevo ingreso

La LGSPD establece, por primera vez en México, un proceso de acompañamiento formal a la inserción docente mediante tutorías como un componente formativo clave en el inicio de la carrera docente. Así, en el ciclo 2014-2015 se implementaron las primeras tutorías al personal docente que ingresó al SPD.

La evaluación realizada por el INEE en 2016 a la primera estrategia de tutoría encontró que tanto su diseño como su implementación se dieron en un contexto de restricciones institucionales y déficits de funciones; además, al tratarse de una experiencia de reciente creación, había “una distancia considerable entre los fundamentos normativos que regulan el programa de tutorías y los aspectos que conforman su implementación” (INEE, 2017b, p. 151).

Uno de los principales hallazgos de la evaluación fue que, para el ciclo escolar 2015-2016, 34.1% de los docentes noveles reportó no contar con un tutor asignado, y de 65.9% que reportó sí tener tutor, sólo 55.4% mencionó haber tenido sesiones de tutoría. Cabe mencionar que, de acuerdo con la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), para ese mismo ciclo escolar la cobertura de la tutoría fue de 78%, según lo registrado en el Sistema de Seguimiento de la Tutoría.¹³

La evaluación del INEE también encontró otras limitaciones en la estrategia, como “una tasa baja de respuesta para desempeñar la función tutora por parte de los docentes; dificultad de empatar tutores y tutorados, particularmente en localidades de difícil acceso o en escuelas de organización escolar multigrado, o necesidades formativas y de acompañamiento no cubiertas por los propios tutores” (INEE, 2017b, p. 152).

Aunado a esto, se identificaron vacíos normativos que afectaron la implementación de las tutorías, como la indefinición o la imprecisión de ciertos procesos y de las atribuciones, funciones y responsabilidades de los diversos actores involucrados, aunque cabe decir que la mayoría de esos vacíos fueron subsanados por la SEP con la publicación del *Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018* (CNSPD-SEP, 2016). Por ejemplo, el Marco resolvió la falta de pautas para operar las tutorías en línea, detalló procesos y actividades que debe realizar el tutor en el ejercicio de sus funciones de tutoría, y estableció criterios para la definición de la modalidad de tutoría a los docentes de las escuelas multigrado (CNSPD-SEP, 2016).

A pesar de estos avances, es importante que se siga mejorando la implementación en cuestiones relativas a la selección, la formación y la asignación de tutores, contenidos, actividades y dinámica de la tutoría; el seguimiento externo del proceso de tutoría; la asignación de incentivos a tutores, así como en la atención oportuna y pertinente de los docentes noveles de ciertos tipos de servicio y modalidades educativas y de quienes laboran en localidades rurales y dispersas. Asimismo, es necesaria una evaluación que permita conocer si los ajustes en la estrategia han tenido efectos en la calidad de las tutorías y en la mejora del desempeño de los docentes noveles.

¹³ Una posible explicación de estas diferencias es el uso de distintos métodos e instrumentos para la recolección de la información y las interpretaciones de los docentes ante las preguntas del INEE sobre lo que consideraron tutoría. Si bien la medición de la cobertura es importante para conocer el alcance de la estrategia, la valoración de otros indicadores e información proporcionada por los docentes sobre las tutorías muestra que éstas no tuvieron la calidad esperada.

Tabla 3.3. Principales retos en materia de formación

Formación
<ul style="list-style-type: none">• Superar los procesos de formación enfocados exclusivamente en la evaluación.• Consolidar los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la oferta.• Desarrollar estrategias sistemáticas para la formación de formadores.• Aumentar la cobertura de los programas y cursos de formación, evitando su concentración en los docentes próximos a evaluarse.• Priorizar la formación que vincule la teoría y la práctica pedagógica, y potenciar la oferta existente con esa orientación.• Priorizar la atención a las necesidades profesionales de los docentes y las escuelas que atienden a estudiantes en situación de vulnerabilidad (educación indígena, escuelas multigrado, telesecundarias, entre otros).• Impulsar modelos de formación basados en la reflexión sobre la práctica, el intercambio de experiencias y la colaboración entre pares.• Consolidar los procesos de inducción, tutoría y acompañamiento, asegurando que sean pertinentes a los distintos tipos de servicios y modalidades educativas.• Fortalecer las acciones dirigidas al desarrollo de capacidades para la evaluación interna y para impulsar una cultura de evaluación en las escuelas.• Impulsar mecanismos para identificar y canalizar las necesidades de formación docente detectadas mediante el SATE, el CTE y las academias.• Garantizar la suficiencia de ATP, así como una formación pertinente de acuerdo a sus funciones y necesidades de formación.• Definir las funciones específicas de los ATP y supervisores en el marco de los distintos procesos y actividades del SATE.• Definir trayectos formativos para docentes, directivos, ATP y supervisores, sin desconocer las necesidades de cada persona.• Fortalecer las actividades del CTE que contribuyan a la autonomía de gestión y curricular.• Impulsar el trabajo colegiado entre supervisores y la colaboración entre zonas escolares.• Reactivar los centros de formación del profesorado bajo otras normas y criterios de operación, como unidades de apoyo y asistencia técnica pedagógica.• Asegurar una descarga de labores no relacionadas con la práctica profesional, y establecer tiempos formales para la formación y condiciones favorables para que los docentes puedan participar en una formación integral.

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios consultados para este apartado.

b) Evaluación

Uno de los fines de la Evaluación del Desempeño Docente consiste en la identificación de necesidades de formación para orientar los programas y acciones dirigidos a mejorar la práctica profesional de los docentes y la calidad de la enseñanza. La legislación educativa vigente establece el uso de las evaluaciones para la mejora docente, sin embargo, el vínculo evaluación-formación docente no se ha consolidado, y representa aún uno de los principales retos del SPD en lo que se refiere a la agenda de formación docente, como lo ha señalado el INEE:

En la LGSPD y en los programas, el sentido que se le otorga a la trayectoria profesional está enfocado en los posibles movimientos laterales y horizontales de la función docente y en la obtención de aumentos salariales. No se logran articular evaluación y formación en un marco de desarrollo profesional que brinde al docente opciones para el desarrollo de sus habilidades y conocimientos en función de metas definidas y atractivas (INEE, 2018b, p. 205).

Sólo por mencionar un ejemplo, en relación con la Evaluación del Desempeño 2015 tanto los docentes como las IES ofertantes de cursos y los responsables de la formación en servicio en las entidades federativas percibieron que los resultados de esa evaluación no aportaron un diagnóstico claro para el diseño de los cursos que establece la legislación, ni para que los docentes identificaran cuál les correspondía según el resultado de su evaluación (INEE, 2016a; Santibáñez *et al.*, 2017).

Lo anterior fue observado también en una evaluación externa de la implementación del SPD, en la que se señaló la importancia de que la oferta de formación docente se vincule con los resultados de la evaluación:

No parece aconsejable que los cursos de formación continua sean estándar o no diferenciados y que se perciba que podrían haberse implementado sin la evaluación y sus resultados. Es importante que en forma creciente sean respuesta a lo informado por la evaluación. Asimismo se debe dar cuenta de la excelencia de dichos cursos y de quienes son certificados para impartirlos (OREALC-UNESCO, 2016, p. 63).

Como se muestra en la tabla 3.4, los estudios realizados sobre la implementación del SPD han mostrado que, en general, los procesos de evaluación docente han enfrentado diversos retos técnicos, operativos, institucionales, financieros y políticos derivados del entramado de actores, instituciones, procesos y expectativas involucradas. Igualmente, han mostrado la necesidad de que el modelo de evaluación docente y la formación asociada al mismo se integren bajo un enfoque sistémico y de mejora continua que considere acciones de formación y apoyo antes, durante y después de las evaluaciones.

A esto obedeció el replanteamiento del modelo de Evaluación del Desempeño Docente que presentó el INEE en 2016. La revisión y el ajuste del modelo de evaluación, así como la formación y sus diversas interrelaciones deberán ser una constante para la mejora continua del SPD.

Tabla 3.4. Principales retos en materia de evaluación

Evaluación
<ul style="list-style-type: none">• Consolidar el vínculo entre la evaluación, la formación y el desarrollo profesional docente.• Fortalecer los modelos de evaluación y de formación y su articulación.• Consolidar la observación en aula para la evaluación y la formación docente.• Mejorar la oportunidad, la calidad y la utilidad de los reportes de evaluación para que sean usados tanto en la escuela como en otros niveles del sistema educativo.

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios consultados para este apartado.

c) Aspectos institucionales

Las evaluaciones y estudios referidos en los incisos previos reconocen que en los últimos años las políticas y estrategias dirigidas a la formación y el desarrollo profesional docente han incorporado en su diseño elementos con el potencial de generar intervenciones que efectivamente mejoren las prácticas docentes y la calidad de la enseñanza. No obstante, la operación de los programas y acciones que se han desprendido de las políticas respectivas ha enfrentado condiciones institucionales adversas que afectan su implementación y limitan sus resultados.

En el caso de las estrategias nacionales de formación, y principalmente la de 2016, se identifican las siguientes condiciones institucionales desfavorables: falta de una definición y una delimitación claras de las funciones y responsabilidades de la federación y de las entidades federativas en los distintos tramos de implementación; poca comunicación y coordinación entre los diversos actores institucionales responsables de operar el PRODEP Tipo Básico; limitadas capacidades técnicas y operativas en el ámbito federal y local, y discontinuidad de las acciones planeadas, entre otras (Santibáñez *et al.*, 2017). La falta de

capacidades en el ámbito local incluso ha dificultado que algunas AEL desarrollen una oferta de formación propia, más allá de la que se define a nivel central.

A nivel de la mesoestructura educativa, también se observan retos ligados a las condiciones institucionales, por ejemplo, la falta de instalaciones adecuadas y de recursos humanos, materiales y técnicos para el trabajo de apoyo a los docentes y las escuelas; la sobrecarga administrativa y la prevalencia de actividades burocráticas; las limitadas capacidades de los equipos de las supervisiones escolares, y el escaso apoyo de las autoridades educativas para su formación, entre otros inconvenientes.

Por último, la literatura ha señalado que las condiciones institucionales en el ámbito escolar también influyen en las oportunidades de formación situada y en la calidad de la enseñanza, ya que aspectos como la vocación, los conocimientos y las habilidades pedagógicas no bastan para tener una práctica docente de calidad. Además de esto, se requiere de condiciones institucionales favorables, que van desde una apropiada infraestructura física y recursos suficientes (tiempo, mobiliario y materiales, por ejemplo), hasta unas adecuadas organización y gestión escolares, y un ambiente propicio para la enseñanza y el aprendizaje, sin olvidar el estatus social de la profesión y los incentivos o reconocimientos asociados a un buen desempeño profesional.

Al respecto, cabe destacar la estrategia La Escuela al Centro, que, mediante diversas acciones y programas, tanto en el ámbito escolar como en los niveles macro y meso del sistema educativo, busca la generación de condiciones institucionales para la enseñanza.

Tabla 3.5. Principales retos relacionados con los aspectos institucionales vinculados a la formación docente

Aspectos institucionales
<ul style="list-style-type: none">• Construir una conceptualización del desarrollo profesional docente que oriente la definición y la articulación de los distintos dispositivos y acciones de formación, genere sinergias y evite la dispersión de esfuerzos institucionales.• Delimitar las atribuciones y responsabilidades de las instituciones que participan en los programas y acciones de formación docente.• Mejorar la coordinación y la comunicación entre las diversas instancias y actores involucrados en los programas y acciones de formación docente.• Ampliar la participación de las entidades federativas en la definición de acciones federales y afianzar su autonomía para que definan y desarrollen sus propias acciones locales.• Fortalecer las capacidades institucionales relacionadas con la formación docente en el ámbito local.• Apoyar la continuidad de las acciones y de la gestión de la formación en servicio.• Armonizar la normatividad estatal que regula las funciones de los supervisores y ATP.• Revisar la configuración de las zonas escolares en función de criterios como el número de escuelas, su ubicación y sus necesidades.• Fomentar estudios e investigaciones que ayuden a conocer con mayor amplitud la práctica docente, la formación en servicio y el desarrollo profesional.

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios consultados para este apartado.

4. Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica

Las directrices son recomendaciones de política que tienen por objeto proporcionar elementos de juicio a las autoridades educativas (AE) para contribuir a la toma de decisiones orientadas a la mejora de la calidad educativa. Su proceso de construcción involucra la participación de distintos actores y tiene su base en evidencia que aportan las evaluaciones, estudios e investigaciones en la materia. En tal sentido, las directrices buscan construir un puente entre las evidencias disponibles y la toma de decisiones para la mejora de la política educativa.

Como continuación de las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, que el INEE emitió en 2015, la atención se centra ahora en la formación y el desarrollo profesional de los docentes de educación básica, con el propósito de avanzar en la generación de las condiciones para la mejora del desempeño docente en nuestro país.

Las directrices en su conjunto responden a propósitos generales y consideran prioridades estratégicas. En lo particular, cada una persigue un propósito específico y plantea aspectos clave de mejora educativa; asimismo, define las debilidades o riesgos a atender y ofrece alternativas para resolver o enfrentar un problema específico, llenar un vacío o solventar un déficit educativo determinado.

Para la elaboración de las directrices se consideraron la información generada en el marco de las evaluaciones del Servicio Profesional Docente (SPD) y la experiencia acumulada en los primeros años de su implementación. Además, se tomaron en cuenta estudios y evaluaciones realizados por el Instituto, así como la información de estudios nacionales e internacionales sobre la formación y el desarrollo profesional de los docentes.

Adicionalmente, se llevaron a cabo foros de discusión y consultas con expertos, visitas a entidades federativas y entrevistas a actores clave, entre los que destacan AE, personal de apoyo técnico pedagógico, supervisores, docentes y directivos de educación básica. Este acercamiento permitió afinar el diagnóstico de los problemas, así como contar con propuestas y aportaciones para fortalecer el alcance y la viabilidad de las directrices.

Como se ha señalado, con la finalidad de orientar la toma de decisiones tendientes a mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente, el Instituto emite las siguientes directrices:

- Directriz 1.** Redefinir conceptualmente el desarrollo profesional docente, así como el marco para su operación institucional, a partir de un enfoque integral, participativo y contextualizado.
- Directriz 2.** Fortalecer la rectoría de la autoridad educativa en materia de formación y desarrollo profesional docente, así como las capacidades institucionales en los ámbitos federal y local.
- Directriz 3.** Garantizar el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, reforzando la pertinencia, la equidad y la calidad de las actividades de apoyo, acompañamiento y asesoría técnica pedagógica.
- Directriz 4.** Afianzar la relación entre formación, acompañamiento y evaluación de los docentes para la mejora de su práctica profesional.
- Directriz 5.** Fortalecer la organización profesional, la vocación y la identidad de los docentes para consolidar su función como agentes estratégicos de cambio educativo y social.

Estas directrices están orientadas por los propósitos y las prioridades estratégicas siguientes:

Propósitos de las directrices

- Establecer un nuevo concepto del desarrollo profesional docente que incida en la definición de las políticas, programas y acciones en la materia y amplíe las oportunidades de mejora profesional de los maestros, de acuerdo con las distintas etapas de la carrera docente y sus necesidades de formación, intereses profesionales y contextos socioeducativos.
- Reforzar las capacidades y la coordinación institucional de las AE para mejorar el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de formación y desarrollo profesional de los docentes de educación básica.
- Fortalecer los diversos dispositivos de formación en servicio tanto dentro como fuera de la escuela, así como los programas, acciones y equipos de apoyo, asesoría y acompañamiento, con especial atención a las necesidades particulares de los docentes de educación indígena, escuelas multigrado, telesecundarias y otros contextos socioeducativos en desventaja.
- Consolidar el vínculo entre la evaluación y la formación docente mediante la articulación de las evaluaciones internas y externas, y afianzar su uso en la definición de los distintos dispositivos de formación, apoyo, asesoría y acompañamiento.

Prioridades estratégicas

Las presentes directrices identifican ejes clave que pueden ser detonadores de importantes procesos de transformación:

- **La relevancia de una visión sistémica del desarrollo profesional docente.** Adoptar esta visión implica articular la formación inicial y en servicio con el desarrollo profesional de los docentes y los procesos de evaluación, a fin de alcanzar mayor eficacia y eficiencia en las políticas docentes. Esto deberá traducirse en una política integral que requerirá de una coordinación institucional amplia, coherente y sólida entre diversas instituciones, instancias y niveles gubernamentales.
- **El fortalecimiento técnico, institucional y operativo de las políticas nacionales de desarrollo profesional.** El desarrollo de capacidades en el ámbito local y federal, así como el uso de la información para la innovación deben ser detonadores de los cambios requeridos para la mejora en el diseño y la implementación de las políticas, programas y acciones de desarrollo profesional docente, así como la base de su sostenibilidad e impacto educativo a lo largo del tiempo.
- **La asesoría y el acompañamiento docente como elementos clave en sus trayectorias profesionales.** El acompañamiento y la asesoría en sus diferentes vertientes deben fortalecerse para que se consoliden como una oportunidad formativa para los docentes. Adicionalmente, el acompañamiento y la asesoría a los docentes y las escuelas a partir de sus requerimientos particulares deben ser un eje para fortalecer la autonomía de gestión escolar, considerando como prioridad el desarrollo del liderazgo pedagógico en el desempeño de las figuras de apoyo.
- **El impulso al trabajo colegiado y colaborativo.** La cultura de la colaboración, que rompe el aislamiento docente conforma un contexto fértil para el aprendizaje entre pares, la construcción de comunidades de práctica y la mejora educativa. Sin desconocer que los docentes tienen necesidades, propósitos y compromisos propios, también asumen compromisos colectivos y toman decisiones para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. El apoyo mutuo, el liderazgo compartido, la creatividad colectiva, los valores, la visión y las experiencias compartidas son parte de los rasgos del trabajo colegiado y colaborativo, el cual se alimenta de las redes y comunidades construidas con otros docentes más allá de los espacios escolares.
- **La autonomía profesional docente como un aspecto prioritario para la mejora del desempeño docente.** Se reconoce que la autonomía profesional es una dimensión relevante de la profesionalización de los docentes que implica que éstos cuenten con la capacidad de tomar decisiones pertinentes fundamentadas en sus conocimientos pedagógicos y disciplinares, así como en una comprensión profunda de los contextos particulares en los que se desenvuelven.
- **La generación de condiciones que contribuyan al reconocimiento social de la profesión docente.** La revaloración social de la profesión docente implica, entre otros aspectos, resaltar la importancia de su labor, mejorar las condiciones institucionales para el desarrollo de la práctica educativa, y una participación cada vez más activa de los docentes como actores clave en la construcción de las políticas educativas, en particular, las dirigidas al fortalecimiento de su desempeño.
- **El aprendizaje de los estudiantes como eje del desarrollo profesional de los docentes.** Garantizar el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes es el objetivo primordial del Sistema Educativo Nacional (SEN) como parte del derecho a una educación de calidad. De esta manera, la formación y el desarrollo profesional de los docentes cobran sentido en la medida en que impulsan ambientes y oportunidades de aprendizaje y, por tanto, inciden en la mejora de la calidad de la enseñanza.

Alcance

Estas directrices y las disposiciones que contienen son de orden público e interés social. Buscan contribuir a la toma de decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factores esenciales en la búsqueda de la igualdad social.

Las directrices deberán atenderse en el marco del federalismo y con base en las facultades concurrentes de las autoridades conforme a la Ley General de Educación (LGE). Son aplicables a las AE de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a las correspondientes en los estados, los municipios y los órganos desconcentrados y organismos descentralizados que emiten actos de autoridad en materia educativa, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.

Las directrices incluyen los siguientes elementos:

- Enunciado formal.
- Propósito: describe la finalidad de la directriz.
- Problemas, debilidades y riesgos que atiende: se describen las dificultades que se busca superar con la directriz y se incluye evidencia de éstas.
- Aspectos clave de mejora: se sugieren los aspectos que se consideran relevantes para una adecuada ejecución y que la AE debe tomar en cuenta para su atención.
- Imagen objetivo o situación deseable: se presenta el escenario-meta al que se desea llegar tomando en cuenta el tiempo de maduración de las acciones que se realicen.

Los problemas, debilidades y riesgos que sustentan cada una de las directrices se presentan de forma detallada en el anexo 1. En el anexo 2 se describen las principales acciones y antecedentes de atención al problema. Lo contenido en ambos anexos busca apoyar la reflexión y el análisis de los equipos de trabajo y AE a quienes se dirigen estas directrices.

A continuación se presenta cada una de las directrices de acuerdo con los apartados mencionados.

► Directriz 1

Redefinir conceptualmente el desarrollo profesional docente, así como el marco para su operación institucional, a partir de un enfoque integral, participativo y contextualizado

Propósito

Establecer un nuevo marco conceptual e institucional que integre la formación inicial y en servicio, articule las distintas etapas de la carrera docente y ponga en el centro las necesidades de las escuelas y de los docentes.

Problemas, debilidades y riesgos que atiende

1. Falta de definición y acuerdo conceptual que den coherencia a las políticas y respondan a las nuevas necesidades, componentes y procesos relacionados con el desarrollo profesional docente.
2. Insuficiente articulación de la formación inicial y continua, así como entre los distintos componentes y acciones vinculados con la formación y el desarrollo profesional docente.
3. Indefinición de trayectorias profesionales y de formación acordes con una visión progresiva de las distintas etapas de la carrera docente.
4. La pertinencia y la calidad de la oferta de formación continua para fortalecer los conocimientos disciplinarios y las habilidades didácticas de los docentes es heterogénea.
5. Insuficiente participación de los docentes en la definición de sus propios trayectos formativos.
6. Prevalencia de acciones de formación que no atienden adecuadamente los diversos contextos socioeducativos ni las necesidades de docentes en mayor desventaja social e institucional.
7. Estrategias y mecanismos poco consolidados para impulsar e institucionalizar la formación situada en la escuela, el trabajo colegiado de docentes como espacio formativo, así como la diversificación de las opciones de formación.
8. Insuficiente uso de los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) establecidos en el Servicio Profesional Docente (SPD) para fundamentar las acciones de formación y los trayectos formativos de los docentes.
9. Deficiencias en los procesos de inducción y acompañamiento académico e institucional a los docentes noveles.
10. Falta de acciones sistemáticas y oportunas para la formación de formadores.

Aspectos clave de mejora

- a) Construir un marco conceptual del desarrollo profesional docente que considere la articulación de la formación inicial y en servicio, la formación dentro y fuera de la escuela, las necesidades de cada etapa de la carrera docente¹ y las necesidades profesionales de los docentes en sus diversos contextos socioeducativos.
- b) Instalar un órgano consultivo nacional y, en su caso, el correspondiente en las entidades federativas, que asesore a las AE en las tareas de revisión y construcción del nuevo concepto de desarrollo profesional docente y de las políticas que de éste se desprendan. Este consejo se integrará de manera transparente y bajo criterios de mérito, con la representación de las distintas figuras educativas, AE, instituciones de formación inicial y continua, instituciones de educación superior (IES), especialistas, sociedad civil y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- c) Definir trayectos formativos para el personal en servicio según la etapa de la carrera docente, las funciones, el contexto, el nivel de desempeño y los intereses profesionales. Para ello se deberán considerar los siguientes aspectos:

¹ Las etapas se refieren a los distintos estadios del desarrollo profesional de acuerdo con las habilidades, experiencia, desempeño y responsabilidades de las figuras educativas.

- El reconocimiento del docente como un profesional que asume su compromiso por la mejora del aprendizaje de sus estudiantes y que participa en la definición de su propia agenda formativa;
 - El dominio de las disciplinas curriculares y sus didácticas considerando la vinculación entre la teoría y la práctica pedagógica; la articulación entre los distintos niveles educativos, así como el enfoque de interculturalidad, inclusión, equidad y atención a la diversidad;
 - Los requerimientos de los docentes y de las distintas figuras educativas que trabajan en escuelas multigrado, indígenas y telesecundarias, garantizando la equidad, la oportunidad, la calidad y la pertinencia de las ofertas de formación;
 - El aseguramiento de procesos de inducción y tutoría pertinentes a las figuras que ejercen nuevas funciones, atendiendo la diversidad de sus contextos y el desarrollo de acciones para su seguimiento y evaluación;
 - El fortalecimiento de las capacidades para ejercer la autonomía curricular y de gestión, así como el desarrollo del trabajo de los colectivos docentes en las escuelas como línea fundamental de formación;
 - El impulso a programas de formación que combinen las modalidades presenciales, semipresenciales o a distancia, privilegiando las primeras en aquellos lugares de difícil acceso a internet, así como el fortalecimiento del manejo y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre las distintas figuras educativas, y
 - El aprovechamiento de la información generada en el marco del SPD (PPI y resultados de evaluación) para la definición de las trayectorias formativas.
- d)** Definir estrategias para la formación de formadores que incluyan a tutores, directores, supervisores, asesores técnicos pedagógicos (ATP) y facilitadores.
- e)** Asegurar las condiciones institucionales (infraestructura, equipamiento y recursos) que favorezcan la participación de los docentes en procesos formativos dentro y fuera de la escuela.

Imagen objetivo

En un escenario deseable, la implementación de esta directriz permitirá disponer de una visión integral y común sobre el desarrollo profesional docente, así como de políticas más articuladas en la materia, con las consecuentes eficacia y eficiencia de las acciones que de ellas se deriven. Lo anterior se verá reflejado en aspectos como los siguientes:

- a)** Los programas y acciones que inciden en el desarrollo profesional de los docentes están vinculados entre sí y se articulan en torno a la mejora del desempeño docente.
- b)** Las políticas docentes favorecen el desarrollo profesional permanente, a partir de la existencia de rutas claras de crecimiento y del reconocimiento a la innovación y al buen desempeño profesional.
- c)** La oferta de formación docente incluye opciones de formación tanto dentro como fuera de la escuela. El trabajo colegiado es una práctica común que propicia una reflexión colectiva de las prácticas docentes.

- d) La oferta de formación considera las necesidades particulares de los docentes, así como los contextos en los que se desempeñan.
- e) La oferta de formación contribuye al fortalecimiento de los conocimientos disciplinares y pedagógicos, y promueve el desarrollo de capacidades para ejercer la autonomía de gestión y curricular bajo un enfoque de inclusión y equidad.
- f) Las políticas docentes trascienden administraciones gubernamentales y se implementan con un horizonte de largo plazo, sobre la base de una planeación prospectiva y de mejora continua.

► Directriz 2

Fortalecer la rectoría de la autoridad educativa en materia de formación y desarrollo profesional docente, así como las capacidades institucionales en los ámbitos federal y local

Propósito

Mejorar las estructuras institucionales y las capacidades técnicas y administrativas de las instancias gubernamentales responsables de las políticas de formación y desarrollo profesional docente en el ámbito federal y local.

Problemas, debilidades y riesgos que atiende

1. Dispersión de competencias, atribuciones y funciones institucionales en materia de formación y desarrollo profesional docente.
2. Insuficientes capacidades técnicas y operativas, en los ámbitos tanto federal como local, de las instancias responsables del desarrollo de las políticas de formación y desarrollo profesional docente.
3. Limitada coordinación entre la federación y los estados, y entre las instancias federales en el diseño y la implementación de las políticas y las acciones de formación y desarrollo profesional docente.
4. Desaprovechamiento de la infraestructura local y del personal capacitado para generar ofertas de formación y desarrollo profesional docente en el ámbito estatal.
5. Insuficientes mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación de instituciones, programas y acciones de formación para docentes en servicio.
6. Escasos proyectos de investigación y evaluación educativa que fortalezcan la política de formación para docentes en servicio.
7. Falta de un sistema de información sobre trayectorias docentes y poca explotación con fines prospectivos de la información disponible.
8. Poca eficiencia y transparencia en el ejercicio del gasto público destinado a la formación de docentes.

Aspectos clave de mejora

- a) Reforzar a nivel federal y local a la instancia responsable de las políticas de formación y desarrollo profesional docente, en los ámbitos normativo, organizacional y de recursos humanos. Adicionalmente, deberá de atenderse lo siguiente:
- La precisión de los tramos de responsabilidad, de las funciones y de los espacios de articulación entre la federación y las entidades federativas, así como el fortalecimiento de los marcos organizacionales;
 - El impulso a centros de formación del profesorado bajo una nueva estructura organizacional y protocolos de operación que garanticen transparencia y calidad en sus acciones, y
 - El fortalecimiento de los mecanismos colegiados de apoyo y asesoría académica.
- b) Establecer espacios colegiados de coordinación intra e interinstitucional entre las distintas dependencias que desarrollan programas y acciones de formación y desarrollo profesional docente en los ámbitos federal y local.
- c) Establecer un plan de mediano plazo de formación y desarrollo profesional docente en los ámbitos federal y local, que considere el desarrollo de diagnósticos, líneas de acción y metas anuales claramente definidas, así como indicadores de gestión y resultados, y los mecanismos de seguimiento y evaluación correspondientes.
- d) Crear un padrón de calidad de la oferta de formación en sus distintos tipos y modalidades, y establecer una instancia independiente encargada de acreditar los programas de formación para los docentes en servicio, incluyendo los componentes de formación de los distintos programas presupuestarios dirigidos a la educación básica.
- e) Impulsar en las instituciones de educación normal y demás para la formación docente la creación de departamentos especializados para la formación de docentes en servicio de acuerdo con sus capacidades institucionales.
- f) Mejorar la calidad y la transparencia del gasto público en los ámbitos federal y local con base en el desempeño de los programas y acciones y en las prioridades estratégicas que se definan.
- g) Estimular la investigación, la evaluación y el uso de información para fortalecer las políticas de formación docente.
- h) Revisar y modificar el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional con base en la nueva conceptualización del desarrollo profesional docente, y establecer un sistema para su seguimiento y evaluación.

Imagen objetivo

El escenario futuro se caracteriza por el fortalecimiento del marco jurídico y de las capacidades institucionales de las autoridades en el desarrollo de las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica. Lo anterior se verá reflejado en los siguientes aspectos:

- a) Las instancias responsables de las políticas de formación y desarrollo profesional en los ámbitos federal y local cuentan con instrumentos normativos sólidos para diseñar, dirigir y gestionar de manera articulada dichas políticas.

- b) Los órganos técnicos consultivos para la formación y el desarrollo profesional docente aportan recomendaciones relevantes y acompañan a las AE en el diseño, la ejecución y la mejora continua de las políticas y programas en la materia.
- c) Las dependencias encargadas de la formación y el desarrollo profesional docente cuentan con las estructuras organizacionales y los equipos técnicos necesarios para el desempeño de sus funciones. Además, se consolidan los mecanismos de comunicación y coordinación entre ellas.
- d) Existe un plan de mediano plazo que establece con claridad los objetivos, metas, actividades, indicadores y responsables de las acciones de formación y desarrollo profesional docente, así como los mecanismos e instrumentos para su seguimiento y evaluación.
- e) Las diversas actividades de formación se desarrollan bajo normas comunes que regulan su calidad y pertinencia. Existe un padrón de calidad de la oferta acreditado por una instancia independiente.
- f) Se fortalece el gasto público para el desarrollo de los programas y acciones de formación y desarrollo profesional docente, y se cuenta con mecanismos para garantizar un ejercicio transparente.
- g) Funcionan adecuadamente los sistemas de información y se realizan investigaciones y evaluaciones que contribuyen a la mejora continua de las políticas de desarrollo profesional docente.
- h) El Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica funciona de manera consistente y articulada, y cumple su objetivo de contribuir a la mejora del desempeño docente.

► Directriz 3

Garantizar el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, reforzando la pertinencia, la equidad y la calidad de las actividades de apoyo, acompañamiento y asesoría técnica pedagógica

Propósito

Asegurar la implementación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) en todas las supervisiones escolares del país, mediante acciones concurrentes entre la federación y las entidades federativas, considerando los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios.

Problemas, debilidades y riesgos que atiende

1. Inoperancia del SATE en la mayoría de las entidades federativas del país por insuficiencia de recursos humanos, técnicos y materiales.
2. Insuficiente personal y estructuras de gestión en las secretarías de educación o dependencias homólogas en los estados que permitan coordinar, apoyar e innovar el funcionamiento del SATE.
3. Ausencia de un modelo de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento que responda a la diversidad de los contextos socioeducativos de las escuelas, en especial de aquellas en condición de mayor vulnerabilidad.

4. Escaso desarrollo de prácticas integrales y sistemáticas de evaluación interna que apoyen el funcionamiento del SATE y los otros componentes de apoyo a las escuelas y docentes.
5. Indefinición de funciones, mecanismos para la rendición de cuentas y criterios que orienten el desempeño del personal con funciones de supervisión y asesoría técnica pedagógica.
6. Limitada formación, sensibilidad y experiencia del personal con funciones de supervisión, apoyo técnico pedagógico y dirección sobre el significado y el alcance de la asistencia técnica y el acompañamiento académico, así como para el desarrollo de la autonomía de gestión escolar y curricular.
7. Insuficiente información actualizada y confiable sobre el personal con funciones de supervisión y de asistencia técnica pedagógica.
8. Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre los dispositivos de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento.

Aspectos clave de mejora

- a) Garantizar gradualmente el funcionamiento del SATE en todas las supervisiones escolares del país con base en estrategias de planeación y coordinación interinstitucional entre la federación y los estados. Entre otras actividades, se deberá considerar:
 - La realización de diagnósticos por entidad federativa que apoyen la planeación global de las acciones para la conformación del SATE;
 - Revisar la estructura y la organización definidas para el funcionamiento del SATE en función de las realidades estatales, considerando apoyos alternativos en el caso de las zonas escolares y escuelas en mayor desventaja;
 - Establecer una mayor vinculación entre el SATE y el funcionamiento del CTE y CTZ, y
 - La elaboración de un plan de acción a nivel local para la conformación y la consolidación del SATE.
- b) Desarrollar un modelo de asistencia técnica, asesoría y acompañamiento congruente con el concepto de desarrollo profesional docente que se establezca. Entre otros aspectos, se deberán considerar los siguientes:
 - Fortalecer la coherencia institucional del conjunto de acciones de formación, asistencia, asesoría y acompañamiento;
 - Fortalecer las estrategias y acciones de formación de las figuras de dirección, supervisión y acompañamiento, con énfasis en las capacidades para el liderazgo pedagógico, la evaluación, la creación de ambientes de aprendizaje en el aula, la inclusión educativa y la atención a la diversidad, bajo un enfoque de interculturalidad en las prácticas educativas;
 - Vincular la evaluación interna de los distintos componentes y actores escolares con el diseño de la oferta formativa que se desarrolle tanto dentro como fuera de la escuela, considerando, entre otras, las necesidades detectadas por el SATE y los Consejos Técnicos Escolares (CTE);

- Adecuar funciones y perfiles de las figuras de apoyo considerando la diversidad de los contextos socioeducativos, con especial atención a educación indígena, telesecundaria y escuelas multigrado;
 - Aprovechar las TIC para la simplificación de responsabilidades administrativas y el desarrollo de acciones con fines pedagógicos en las supervisiones escolares;
 - Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación al acompañamiento técnico pedagógico que se ofrece a los docentes para incidir en su calidad y pertinencia, y
 - Potenciar redes y alianzas entre escuelas, zonas escolares e instancias formadoras para fortalecer el funcionamiento del SATE.
- c)** Establecer normas, procedimientos y recursos para institucionalizar la formación situada en la escuela, a partir de elementos como los siguientes:
- Reforzar la función pedagógica del CTE, con mayor énfasis en el análisis de los problemas de la práctica docente y el aprendizaje de los estudiantes;
 - Crear los espacios físicos, y establecer tiempos específicos para la formación y el trabajo colaborativo en la escuela;
 - Promover reuniones permanentes entre AE y escolares para analizar problemas pedagógicos de los centros escolares y establecer acciones de atención y solución, y
 - Reforzar los mecanismos para descargar administrativamente a los docentes.
- d)** Realizar acciones para la atracción y la revalorización del personal con funciones de asesoría técnica pedagógica.
- e)** Revisar la actual configuración de las zonas escolares bajo un esquema de coordinación entre federación y estados, a efecto de mejorar la pertinencia y la eficacia del SATE, los sistemas de acompañamiento a la escuela y la supervisión escolar.

Imagen objetivo

Esta directriz permitirá la consolidación de los procesos de asesoría, acompañamiento y apoyo al personal docente y con funciones de dirección, contribuyendo de manera sistemática al fortalecimiento de su práctica profesional y a la mejora de los resultados educativos de la escuela. Esto se verá reflejado en los siguientes aspectos:

- a)** Las supervisiones escolares cuentan con los recursos, la estructura organizativa suficiente y las capacidades técnicas adecuadas para proporcionar servicios de asesoría y acompañamiento pertinentes y de calidad al personal docente y directivo.
- b)** Se cuenta con un marco normativo que da claridad a las funciones de cada una de las figuras que desarrollan funciones de asesoría y supervisión, priorizando los aspectos técnicos pedagógicos.
- c)** Las figuras con funciones de dirección, asesoría y supervisión cuentan con los conocimientos, habilidades, orientaciones y disposiciones necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones.
- d)** Se atienden las necesidades de asesoría y el acompañamiento de acuerdo con la organización, el nivel educativo, la modalidad y el contexto de las escuelas. Estos procesos se articulan con las acciones de formación dentro y fuera de la escuela en las que participan las distintas figuras educativas.

- e) Los colectivos docentes definen sus propios espacios de formación a partir de los resultados de la evaluación interna. Estos colectivos promueven el intercambio de experiencias de aprendizaje relevantes entre docentes, escuelas y zonas escolares.
- f) Los espacios de formación dentro de la escuela impulsados por los colectivos docentes se instalan como una de las principales acciones del CTE.
- g) Los servicios de asistencia técnica a la escuela mejoran significativamente a partir de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación desarrollados en el ámbito local, y se enriquecen con la difusión de prácticas innovadoras en la materia.

► Directriz 4

Afianzar la relación entre formación, acompañamiento y evaluación de los docentes para la mejora de su práctica profesional

Propósito

Mejorar la práctica profesional de los docentes mediante el establecimiento de vínculos más sólidos entre la formación, los servicios de acompañamiento académico y la evaluación, en un marco que reconozca la diversidad de los contextos sociales y culturales en los que se desempeñan los maestros.

Problemas, debilidades y riesgos que atiende

1. Insuficiente vinculación de las acciones de formación y acompañamiento académico con cada una de las etapas de los procesos de evaluación docente.
2. Uso limitado de los resultados de las evaluaciones del SPD para la retroalimentación pedagógica y el fortalecimiento de la práctica profesional.
3. Debilidad y falta de orientaciones para la evaluación interna y su articulación con la evaluación externa.
4. Falta de capacidades para el análisis y el uso de resultados de evaluación.

Aspectos clave de mejora

- a) Fortalecer las evaluaciones docentes con carácter formativo, enfatizando su papel para la mejora del desempeño docente. Para ello deberán considerarse aspectos como los siguientes:
 - Establecer procesos coherentes y articulados de formación, tutoría y acompañamiento académico antes, durante y después de las evaluaciones a las distintas figuras educativas;
 - Generar lineamientos, estrategias y materiales de apoyo para fortalecer la práctica de la evaluación formativa;

- Impulsar, en los ámbitos local y escolar, el desarrollo de evaluaciones que consideren los contextos, la experiencia del docente, sus niveles de desempeño y la etapa en que se encuentre en su carrera profesional, y
- Garantizar que los reportes de resultados de las distintas evaluaciones aporten información relevante y oportuna para que las figuras educativas tomen decisiones de crecimiento profesional y las AE mejoren la oferta de formación.

b) Mejorar la vinculación entre los procesos de evaluación externa e interna, considerando lo siguiente:

- Fortalecer la evaluación interna mediante el desarrollo de las capacidades de las distintas figuras educativas;
- Impulsar la reflexión de la práctica docente a partir de los resultados de las pruebas de logro estudiantil, la observación en aula y las consultas a las diversas figuras educativas, los estudiantes y los padres de familia, y
- Retroalimentar la práctica docente mediante el uso y la articulación de la información generada en los procesos de tutoría, acompañamiento y asesoría pedagógica, así como en las evaluaciones y las experiencias de formación situada.

c) Generar capacidades para el uso de los resultados de la evaluación docente por parte de los equipos técnicos estatales y federales, así como del personal de las escuelas. Entre otras acciones, deberán realizarse las siguientes:

- Desarrollar planes de capacitación y herramientas para la sistematización y el análisis de información proveniente de evaluaciones, a fin de favorecer su aprovechamiento en los distintos niveles de decisión del sistema educativo, y
- Promover estrategias diferenciadas de difusión de los resultados de la evaluación docente, considerando las distintas audiencias y figuras.

Imagen objetivo

Con el desarrollo de esta directriz se consolidará una cultura de la evaluación con carácter formativo, caracterizada por los siguientes rasgos:

- a)** Las distintas evaluaciones proveen información útil para mejorar el desempeño profesional, orientar las políticas y programas de formación en servicio y promover la rendición de cuentas.
- b)** La información que generan las evaluaciones se difunde de manera adecuada según los requerimientos de las distintas figuras educativas y otras audiencias clave.
- c)** Las distintas figuras educativas, así como los equipos técnicos estatales y federales han desarrollado capacidades para el análisis de los resultados de las evaluaciones.
- d)** La información que generan las evaluaciones se usa sistemáticamente para la mejora de los aprendizajes de los alumnos.
- e)** Los procesos de evaluación interna y externa se encuentran articulados, han consolidado su carácter formativo y mantienen una estrecha vinculación con las tareas de formación, acompañamiento y asesoría técnica pedagógica de las figuras educativas.

► Directriz 5

Fortalecer la organización profesional, la vocación y la identidad de los docentes para consolidar su función como agentes estratégicos de cambio educativo y social

Propósito

Fortalecer la práctica reflexiva, el trabajo colectivo y la participación de los docentes en las decisiones de formación, desarrollo profesional e innovación educativa.

Problemas, debilidades y riesgos que atiende

1. Falta de asociaciones profesionales de docentes que apoyen y regulen la ética profesional y la formación en servicio del magisterio.
2. Insuficientes canales institucionales que permitan la participación académica de los docentes en las decisiones educativas.
3. Pocos espacios de interacción entre los docentes distintos al CTE para crear ambientes solidarios, reflexivos y responsables, a fin de mejorar su función educativa.
4. Fragilidad de los procesos de formación dentro de los colectivos escolares para el fortalecimiento de su autonomía profesional.
5. Insuficiente valoración de la función social y educativa del docente.
6. Escaso desarrollo de la identidad profesional de los docentes derivado de una perspectiva instrumental de la docencia.
7. Falta de estrategias para el desarrollo de una identidad compartida de la profesión docente entre egresados normalistas y no normalistas.

Aspectos clave de mejora

- a) Fomentar desde la formación inicial el desarrollo de una autonomía profesional que favorezca la reflexión sobre la práctica y la toma de decisiones orientada a la mejora de los aprendizajes.
- b) Impulsar en los ámbitos local, regional y nacional organizaciones profesionales, academias, comunidades de práctica o redes que propicien el intercambio de conocimientos y experiencias de docentes de los distintos niveles y modalidades educativas.
- c) Impulsar y apoyar el establecimiento de un código de ética de la profesión a partir de las iniciativas del colectivo docente.
- d) Reforzar los mecanismos institucionales para la consulta y la participación de los docentes en las decisiones educativas.
- e) Fomentar el desarrollo de investigación educativa, eventos académicos y reconocimientos a la innovación de la docencia para fortalecer la práctica y la mejora en la equidad y la calidad de la educación.

- f)** Realizar estudios periódicos de percepción docente que consideren sus condiciones de trabajo, los apoyos que reciben y los contextos socioeducativos donde se desenvuelven, como insumo para la definición de las políticas de formación y desarrollo profesional.
- g)** Establecer plataformas digitales de recursos y apoyos psicopedagógicos para la docencia que promuevan el desarrollo y la difusión de buenas prácticas, aprovechando los recursos y materiales disponibles.
- h)** Promover en los distintos espacios institucionales acciones orientadas a revalorar las funciones educativa y social del magisterio.

Imagen objetivo

En el escenario que busca establecer esta directriz se ha consolidado una cultura profesional docente firmemente arraigada que compromete al colectivo docente con valores éticos, altos niveles de desempeño y una orientación al interés público. Esta visión se verá reflejada en los siguientes aspectos:

- a)** Un cuerpo docente con una noción de desarrollo profesional clara y compartida, cuyo ejercicio tiene como base el trabajo colectivo, la reflexión sobre la práctica y la retroalimentación entre pares.
- b)** Asociaciones profesionales de docentes o academias constituidas como uno de los principales mecanismos de mejora de la práctica profesional en los ámbitos estatal, regional y nacional.
- c)** Mecanismos de participación incluyentes y consolidados donde destaca el papel del docente en proyectos y decisiones educativas en los distintos niveles de decisión del sistema educativo.
- d)** Los docentes y demás figuras educativas participan en la definición de políticas educativas locales o nacionales, especialmente las referentes a su desarrollo profesional.
- e)** Existe un fuerte compromiso de las figuras educativas con su profesión, la mejora continua de su desempeño y el aprendizaje de sus estudiantes.
- f)** Un trabajo docente valorado socialmente, con incentivos y estímulos que lo dignifican, posicionándolo como un agente de suma importancia para el desarrollo del país.

5. Proceso de atención a las directrices por las autoridades educativas

Las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tienen por objeto contribuir a la toma de decisiones orientada a la mejora de las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica, conforme a lo que se consigna en el artículo 3º constitucional.

En su artículo 12, fracción XII, la Ley General de Educación (LGE) señala que la Autoridad Educativa Federal deberá atender las directrices emitidas por el Instituto al realizar la planeación y programación del Sistema Educativo Nacional (SEN). En concordancia, en su artículo 12, fracción III, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) señala entre los fines del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE): “promover la congruencia de los planes y acciones que emprendan las autoridades educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto”.

De acuerdo con lo señalado en las fracciones I y III del artículo 15 de la LINEE, las autoridades educativas (AE), en el ámbito de su competencia, deberán atender las directrices que emita el Instituto y promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con base en ellas.

A partir de este marco normativo, el proceso para la atención a las directrices por parte de las AE se estructura en las siguientes fases:

I. Emisión y comunicación de las directrices

El documento que contiene las directrices que emite el INEE se da a conocer a las AE, conforme lo señala el artículo 50 de la LINEE, mediante dos mecanismos principales: a) comunicación oficial con las AE, y b) estrategia de difusión para que las directrices sean de conocimiento público. A partir de su emisión, el documento de directrices se encuentra disponible en el portal de internet del Instituto (www.inee.edu.mx).

II. Respuesta de las autoridades educativas

Conforme al artículo 51 de la LINEE, las AE deberán hacer pública su respuesta a las directrices en un plazo no mayor a 60 días naturales. El INEE sugiere que, durante ese plazo, las autoridades analicen los aspectos clave de mejora que se enuncian en las directrices, así como las implicaciones y acciones necesarias para su atención en sus respectivos ámbitos de actuación, para que estructuren su respuesta conforme a ello, la cual deberá enviarse al Instituto en el tiempo señalado por la Ley.

Conforme a lo dispuesto en la fracción VII, inciso f, del artículo 72 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAI), el INEE debe poner a disposición del público las respuestas que las AE le remitan, por lo que éstas se encontrarán disponibles en el portal de internet del Instituto.

En caso de que la respuesta sea positiva, se sugiere que las AE expongan cuáles serán las acciones o rutas que desarrollarán para incorporar en su planeación educativa los aspectos clave de mejora señalados en las directrices. Durante este proceso, el Instituto permanece a disposición de las autoridades a quienes van dirigidas las directrices para resolver dudas relacionadas con su contenido y fundamentación.

Por último, una vez analizadas las directrices, las AE, con el acompañamiento del INEE, podrán definir las prioridades de atención y las acciones a implementar, considerando las necesidades y las realidades locales, y dando prioridad a aquellas acciones que desencadenen otros cambios con consecuencias en la mejora educativa, o las que potencialicen los resultados esperados.

III. Implementación y monitoreo

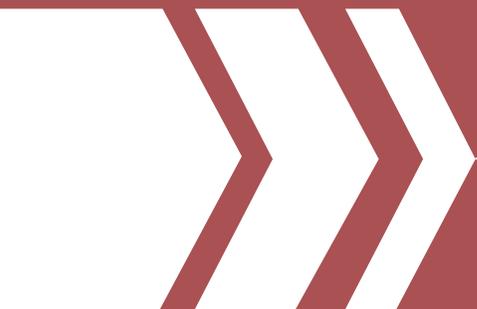
Como ya se ha mencionado, es facultad de la AE la definición de la política de formación y desarrollo profesional docente; sin embargo, el INEE pone a su disposición, a través de su sitio en línea herramientas y recursos que faciliten la planeación y la ejecución de las directrices, así como acompañamiento y asesoría, si lo solicita la AE.

Durante el proceso de implementación de las acciones que la AE determine, el Instituto podrá recabar información mediante visitas o cuestionarios con la finalidad de dar seguimiento a las directrices.

Por otro lado, y de acuerdo con la LFTAI (fracción VII, inciso f), el INEE deberá poner a disposición del público el grado de cumplimiento o atención de las directrices por parte de las AE.

IV. Evaluación

Como parte de las atribuciones del INEE para evaluar los distintos componentes del SEN, las acciones derivadas de las directrices serán objeto de evaluación en un plazo razonable. Lo anterior será insumo para la actualización de las directrices que la LINEE mandata en su artículo 29.



Anexos

Anexo 1

Problemas, debilidades y riesgos que atienden las directrices

A continuación se describen los principales problemas, debilidades y riesgos que, de acuerdo con la información disponible proveniente de evaluaciones, estudios, investigaciones o evidencia de buenas prácticas en el campo de la formación de docentes, se consideran de especial relevancia y atención en el marco de las directrices planteadas.

Directriz 1. Redefinir conceptualmente el desarrollo profesional docente, así como el marco para su operación institucional, a partir de un enfoque integral, participativo y contextualizado

1. Falta de definición y acuerdo conceptual que den coherencia a las políticas y respondan a las nuevas necesidades, componentes y procesos relacionados con el desarrollo profesional docente.

Si bien el desarrollo profesional y la formación de los docentes se plantean como prioridades de la Reforma Educativa y, en particular, del Servicio Profesional Docente (SPD), sus definiciones no son suficientemente claras, precisas y consistentes para generar un entendimiento común y una aplicación adecuada de los conceptos en la práctica por parte de las autoridades y figuras educativas (Cordero *et al.*, 2017; Martínez, 2016). A esta falta de definición se suman las múltiples conceptualizaciones de la formación docente derivadas de políticas anteriores, lo que ha ocasionado una heterogénea interpretación y, en muchas ocasiones, una limitada visión acerca de las acciones necesarias para el desarrollo profesional. Muestra de ello es el uso intercambiable que hacen autoridades y figuras educativas de conceptos como actualización, capacitación, formación y profesionalización, al asociarlos, en general, con cursos y talleres (Cordero *et al.*, 2017). Esta situación generó, en un pasado reciente, que los esfuerzos en materia de desarrollo profesional se centraran en cursos, talleres y programas académicos.

La falta de definiciones claras y de un consenso sobre el significado y las implicaciones del desarrollo profesional docente se refleja en la desarticulación de los procesos relacionados y en su poca pertinencia, según los contextos y las necesidades de los docentes. Este problema limita el cumplimiento de los objetivos que se plantean las políticas y programas de formación y desarrollo profesional. A su vez, la falta de claridad conceptual repercute también en la visión de los docentes acerca de su propio desarrollo profesional, sus expectativas sobre las acciones de formación, y su participación en las mismas.

2. Insuficiente articulación entre la formación inicial y continua, así como entre los distintos componentes y acciones vinculados con la formación y el desarrollo profesional docente.

El análisis de la experiencia latinoamericana en la definición de políticas docentes hace hincapié en la importancia de adoptar una perspectiva sistémica e integral para éstas a fin de contribuir de manera significativa al desarrollo profesional de los docentes (UNESCO, 2013; Ávalos, 2007; Vaillant, 2007). En particular, se resalta la importancia de considerar la formación inicial y la formación en servicio como procesos articulados que, si bien poseen objetivos específicos y dinámicas distintas, deben conducir al logro de objetivos afines del desarrollo profesional docente (UNESCO, 2013). Esta articulación implica instrumentar programas de mejoramiento de la formación inicial y continua de manera integrada, y vincular los programas de formación inicial a los problemas de la docencia más allá de la práctica profesional de los estudiantes. Además, conlleva la actualización y la mejora continua de los programas de formación inicial y en servicio a partir de las áreas de oportunidad identificadas en el ejercicio de la docencia, entre otros aspectos (UNESCO 2013; Ávalos 2007).

En México dicha articulación se planteó en 1989, con la propuesta de creación de un sistema de formación y actualización de maestros que integrara los servicios federales de educación normal, las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la formación en servicio (SEP, 1989). La creación de dicho sistema se formalizó en 1992 en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y en la Ley General de Educación (LGE) de 1993. En 2008 la integración de las acciones de formación se planteó nuevamente con la creación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCSP).

Sin embargo, actualmente prevalece el reto de articular los procesos de formación inicial y continua. La formación inicial está a cargo de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), mientras que la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), es responsable de la formación continua. Por lo anterior, es necesario establecer más y mejores canales que aseguren la vinculación de dichos procesos. Más allá de que en conjunto con la SEB se mantenga la congruencia entre los contenidos, planes y programas de la educación básica y los planes y programas de estudio de la educación normal, no se identifican acciones que promuevan una coordinación permanente entre las áreas.

Por otra parte, la Reforma Educativa incorporó componentes que se consideran centrales para el desarrollo profesional docente, como la tutoría, el acompañamiento técnico a la escuela y la formación situada. Sin embargo, no existen elementos conceptuales e institucionales que los articulen en la normativa que define y regula su puesta en marcha. Dado que la efectividad de dichos componentes depende de su interacción, así como de la congruencia que guardan entre sí, la falta de articulación limita los posibles efectos en el desarrollo profesional de las figuras educativas.

Así, acciones orientadas a fortalecer el desempeño de los docentes y demás figuras educativas se han establecido con pocas definiciones acerca de cómo deben vincularse entre sí o con otros dispositivos dirigidos al desarrollo profesional docente. Por ejemplo, los procesos de inducción a funciones de dirección y supervisión considerados en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)

carecen de articulación con los procesos dentro de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y con la evaluación interna. Además, los procesos de tutoría en el periodo de inserción a la docencia se definen de manera independiente en relación con la formación externa, la evaluación interna y el trabajo de los CTE. Así, en la práctica los dispositivos operan de manera descoordinada (INEE, 2018a).

Ante esta falta de articulación de los componentes y acciones asociados al desarrollo profesional docente, se identifica la correspondiente necesidad de establecer orientaciones y estrategias que permitan la operación adecuada y articulada de los mismos (Cordero *et al.*, 2017).

Adicionalmente, las condiciones institucionales que influyen en el desarrollo profesional de las figuras educativas no están lo suficientemente orientadas a posibilitar y fomentar que dichas figuras participen en las actividades con ese fin. Por ejemplo, la política de incentivos plasmada en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica tiene una clara vinculación con la evaluación. El programa también estipula la obligación de quienes obtienen un incentivo de participar en los programas de desarrollo profesional y de evaluación que determine la autoridad educativa local (AEL) durante el periodo de vigencia de cuatro años del incentivo. No obstante, no se identifica su vinculación con otras acciones enfocadas al desarrollo profesional de los docentes, como la formación situada y el trabajo colaborativo.

Por último, aún se identifican carencias desde la normativa en la instauración de condiciones que, de acuerdo con la literatura, son igualmente relevantes para propiciar un desarrollo profesional continuo, como la generación de tiempos y espacios adecuados para el aprendizaje colaborativo (más allá de los CTE), la generación de recursos pedagógicos y el acompañamiento a las figuras escolares (Cuenca, 2015; Terigi, 2009 y 2010).

3. Indefinición de trayectorias profesionales y de formación acordes con una visión progresiva de las distintas etapas de la carrera docente.

El Servicio Profesional Docente (SPD) define el ingreso, el reconocimiento, la promoción y la permanencia, que en conjunto determinan la posible trayectoria profesional de las figuras educativas. Además, se establecen procesos formativos, como en el caso de los docentes de nuevo ingreso, quienes deberán ser apoyados mediante la tutoría y participar en programas formativos, así como del personal que obtenga resultados insuficientes en la evaluación, que deberá sujetarse a un proceso de regularización. Por otro lado, los procesos de promoción permiten el acceso a distinciones, apoyos e incentivos temporales o permanentes por medio de procesos de evaluación periódica, lo que da acceso a oportunidades de crecimiento profesional.

Si bien dichos procesos implican acciones formativas, no están asociados a un avance continuo y progresivo en el desarrollo de las capacidades de las figuras educativas. Este enfoque implica reconocer y construir aprendizajes sobre el conocimiento, la experiencia y los aprendizajes previos.

La importancia de establecer etapas en la trayectoria profesional del docente que reconozcan las diferencias en la experiencia, la preparación y el nivel de desempeño se ha destacado a partir del análisis de las políticas docentes implementadas en diversos países (Cuenca, 2015; UNESCO,

2013). Se reconoce que el avance por etapas sucesivas de un trayecto profesional implica demostrar mejores habilidades para el ejercicio de la docencia o función directiva, supervisora o de asesoría pedagógica. Estos cambios requieren ser apoyados e incluso promovidos por procesos formativos y de acompañamiento (Terigi, 2009). Además, se plantea la importancia de distinguir y considerar en los trayectos formativos las fases que respondan a cambios en el grado de compromiso, motivación y sentido de eficacia de los docentes a lo largo de su vida profesional (Day *et al.*, 2006; UNESCO, 2013).

En este sentido, se destaca la experiencia chilena. Después de más de 10 años de reformas para mejorar el desempeño docente y del análisis de dichos cambios, se incorpora al nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente el reconocimiento de etapas de una trayectoria profesional y el progreso asociado a las mismas, así como el apoyo necesario para avanzar en ésta. Si bien se reconoce que las políticas docentes implementadas en el país sudamericano responden a una realidad institucional, geográfica y políticamente distinta, lo que influye en la viabilidad de ciertas acciones en otros contextos, se considera que la continuidad de los esfuerzos para la mejora docente durante un periodo considerable ha dado pie a planteamientos fundamentados.

Por último, esta definición de carrera docente y los correspondientes trayectos formativos con una visión progresiva permitirá fortalecer las trayectorias profesionales de los docentes, establecer acciones de formación pertinentes a sus necesidades, así como distinguir y aprovechar a aquéllos con mayor experiencia y alto nivel de desempeño en acciones de apoyo a docentes con menor desarrollo.

4. La pertinencia y la calidad de la oferta de formación continua para fortalecer los conocimientos disciplinarios y las habilidades didácticas de los docentes es heterogénea.

Diversos estudios han dado cuenta de la amplia participación de los docentes en México en actividades de formación. De acuerdo con TALIS, en 2008, 92% de los docentes reportó haber participado en alguna actividad de formación con una duración promedio de 35 días en los últimos 18 meses, más del doble que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En 2013 este mismo estudio destacó que cerca del 96% de los docentes reportó haber participado en cursos y talleres durante un promedio de alrededor de 20 días en los últimos 12 meses (Backhoff, Andrade, Bouzas, Santos del Real y Santibáñez, 2009; Backhoff y Pérez-Morán, 2015). Por su parte, la Evaluación del Desempeño 2012-2013 del SNFCSP dio cuenta de una importante cobertura de los cursos del Catálogo Nacional de Formación Continua, superando las metas establecidas (CONEVAL, 2013). Sin embargo, a pesar del alto grado de participación reportada por docentes, éstos continúan mostrando carencias formativas, pues no se han identificado mejoras en los aprendizajes que sugieran a su vez una mejora de sus prácticas (Backhoff y Pérez-Morán, 2015).

De acuerdo con los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2010-2011 del SNFCSP, aún se requiere indagar sobre aspectos de la implementación de la oferta formativa, la medida en que los participantes adquieren los conocimientos y habilidades pretendidos y, prioritariamente, en sus efectos en la práctica docente, con el fin de mejorar la eficacia de los programas. Diversos estudios han identificado algunos de los problemas de la oferta, entre las principales limitaciones se han señalado su dispersión y poca utilidad, y la ausencia de un vínculo con la práctica y la realidad en el aula (Martínez, 2009; Santibáñez *et al.*, 2017).

En TALIS 2013, por ejemplo, 56% de los docentes de educación básica reportó la poca pertinencia de la oferta de desarrollo profesional como uno de los obstáculos para la participación en actividades de este tipo (Backhoff y Pérez-Morán, 2015). Otros reportes señalan que, según los mismos docentes, los cursos no responden a sus necesidades e intereses para mejorar su desempeño profesional, a pesar de la diversidad en la oferta disponible (INEE, 2015a; Santibáñez *et al.*, 2017). Los cursos no consideran los problemas y su complejidad, ni los ambientes y las culturas instaladas en la escuela, lo que hace que el conocimiento adquirido difícilmente sea aplicable (Martínez, 2009). Adicionalmente, los hallazgos del estudio de las prácticas docentes en primaria y secundaria realizado por Weiss (2017) sugieren que, a pesar de los procesos de formación en los que participan, los docentes carecen de las herramientas teóricas para interpretar, comprender, y aplicar a situaciones específicas los enfoques didácticos de las asignaturas que enseñan, continuar fortaleciendo su conocimiento disciplinario, y comprender los procesos de aprendizaje de sus estudiantes.

En cuanto a los mecanismos para el aseguramiento de la calidad, la evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) al Programa del SNFCSP concluyó que los procesos de selección de la oferta formativa integrada en el Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional no garantizaban su calidad o pertinencia. El programa no tomaba en cuenta el seguimiento al efecto de los cursos en el desempeño y el desarrollo de los participantes en su ejercicio profesional (INEE, 2015b; CONEVAL, 2013).

La Estrategia Nacional de Formación Continua vigente ha logrado superar algunas de las debilidades señaladas. Se establecieron líneas de formación más claras que definen los contenidos de la oferta, y se determinaron criterios de calidad que las instituciones de educación superior (IES) deben cumplir para impartir programas de formación. Además, se incluyó a las entidades federativas en la definición de la oferta, con el fin de hacerla más pertinente a las necesidades locales. Por su parte, en el marco de las atribuciones señaladas en la normatividad vigente, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) emitió los lineamientos para la evaluación del diseño, la operación y los resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional de quienes participan en el SPD. Si bien éstos abonan a la mejora de la calidad y la pertinencia de los programas, aún se presentan retos importantes, como la institucionalización y la eficacia de los procesos de evaluación de la oferta, el vínculo real con la práctica en programas ubicados en instituciones alejadas de la educación básica, y el fortalecimiento de programas enfocados en la didáctica de las disciplinas.

5. Insuficiente participación de los docentes en la definición de sus propios trayectos formativos.

Las responsabilidades y los derechos prescritos en el SPD implican un mayor protagonismo de las figuras educativas en la mejora de la escuela y en su propio desarrollo profesional. En cuanto a su formación, el artículo 60 de la LGSPD establece que el personal elegirá los programas o cursos de formación en función de sus necesidades, así como de los resultados en los distintos procesos de evaluación en los que participe. En concordancia, el docente deberá determinar sus necesidades según las áreas de oportunidad identificadas en la evaluación y teniendo como referente los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) definidos. Se asume que también deberá considerar las necesidades específicas de su escuela y de sus alumnos para mejorar los resultados educativos. Como contraparte, la Ley establece que “la oferta de formación continua deberá responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional”.

Lo anterior está ligado a varios supuestos. Primero, se asume que el docente reconoce y se ha apropiado de lo que se define como buena docencia, según los PPI. En segundo lugar, implica que el docente es capaz de identificar las áreas de oportunidad en su formación y para la mejora de la práctica, ya sea por medio de los resultados de la evaluación docente o de procesos reflexivos sobre su práctica.

Además, el desarrollo profesional implica decisiones y oportunidades asociadas a la carrera docente, vinculada, a su vez, a una formación específica. Lo anterior supone un involucramiento activo del docente en las decisiones sobre su trayecto formativo, más allá de los procesos de evaluación a los que está sujeto. Sin embargo, la revisión de la implementación de la actual política de formación reveló que, en algunas entidades federativas, estos aspectos no han logrado concretarse, de manera que los docentes no participan en la definición de sus trayectos formativos (INEE, 2018a). Según funcionarios estatales, en el desarrollo actual de las acciones de formación el papel de los docentes en la toma de decisiones sobre su participación en programas formativos está limitado por diversos factores, incluyendo la oferta, los tiempos y las demandas actuales de evaluación en el marco del SPD (INEE, 2018a).

Por otro lado, no se encontraron vías o mecanismos formales y permanentes para la identificación de necesidades propias por parte de los docentes, o que promuevan una participación activa en la planeación de su trayecto formativo, con base en objetivos de corto y mediano plazo. La instrumentación de dichos mecanismos se considera necesaria ante una tradición que ha privilegiado un enfoque vertical de toma de decisiones, lo que ha dejado un reducido espacio a los docentes para decidir sobre su propia formación.

La participación de los docentes en la definición de su propio trayecto formativo se considera fundamental para su desarrollo profesional, pues está estrechamente vinculada al compromiso del docente con la mejora continua de su desempeño y de los logros de sus alumnos. En este sentido, dicha participación también se sustenta en la autonomía que caracteriza a un profesional de la docencia (Arregui, 2006; Cuenca, 2015; García-Huidobro, 2014).

6. Prevalencia de acciones de formación que no atienden adecuadamente los diversos contextos socioeducativos ni las necesidades de docentes en mayor desventaja social e institucional.

De acuerdo con los resultados de TALIS 2013, los maestros en México trabajan en entornos más desafiantes que los docentes del resto de los países de la OCDE. En el caso de escuelas telesecundarias, alrededor de 70% de los docentes reportó laborar en centros en donde más de 30% de los estudiantes proviene de hogares con desventajas socioeconómicas, mientras que en secundarias presenciales éste es el caso para 45% de los docentes. En cuanto a la diversidad lingüística, 13% de los docentes en telesecundaria manifestó trabajar en escuelas con más de 10% de estudiantes cuya lengua materna es diferente a la de enseñanza, en tanto que sólo 2% de los docentes de otra modalidad dijo estar en esta situación (Backhoff y Pérez-Morán, 2015). Adicionalmente, está bien documentado que en contextos rurales los docentes trabajan en escuelas caracterizadas generalmente por carencias de recursos y apoyos (INEE, 2016c).

Los retos que presentan las escuelas en condiciones de mayor desventaja demandan docentes con una formación sólida y, además, con un énfasis importante en educación inclusiva con enfoque intercultural, atención a la diversidad, didácticas específicas, habilidades pedagógicas pertinentes al contexto y el trabajo vinculado a la comunidad (UNESCO, 2013; INEE, 2014; OCDE, 2014; Schmelkes, 2010). No obstante, los docentes en estos contextos tienen una menor preparación que aquellos en contextos de menor desventaja (INEE, 2015b). Según el reporte de directores en TALIS 2013, en telesecundarias 77% de los docentes labora en escuelas que carecen de docentes profesionales, porcentaje significativamente mayor al correspondiente a escuelas secundarias presenciales (29%). Al respecto, 58% de los directores en telesecundarias reportó que la falta de apoyo para el desarrollo profesional de los docentes es una limitación para su efectividad (Backhoff y Pérez-Morán, 2015).

Las oportunidades para la formación en servicio de los docentes en estos contextos han sido insuficientes y poco pertinentes a sus necesidades específicas. De acuerdo con el estudio sobre la política de formación implementada en 2016, los docentes de telesecundaria no encuentran opciones formativas específicas para sus contextos y modalidad educativa (Santibáñez *et al.*, 2017). En la misma línea, en TALIS 2013, 34% de los docentes manifestó su demanda por formación para la enseñanza en contextos multiculturales, lo que representó un incremento de 17 puntos porcentuales en relación con el porcentaje reportado en TALIS 2008 (Backhoff y Pérez-Morán, 2015).

La evaluación de la política de educación indígena coordinada por el INEE resaltó algunas de las críticas de docentes y directivos a la formación en servicio que reciben, incluyendo su poca pertinencia y relevancia, falta de planeación y seguimiento, escasa profundidad, y limitadas capacidades del personal que los imparte (Mendoza, 2017). Además, ésta no aborda temas de especial relevancia para los docentes, como la didáctica de las lenguas, la atención a niños con necesidades especiales, derechos e inclusión, entre otros, y en muchos casos se tienen que adherir a la oferta general. Adicionalmente, la lejanía de las escuelas en relación con los centros en donde se desarrolla la oferta limita su participación en los programas.

7. Estrategias y mecanismos poco consolidados para impulsar e institucionalizar la formación situada en la escuela, el trabajo colegiado de docentes como espacio formativo, así como la diversificación de las opciones de formación.

Ante la noción de un desarrollo profesional anclado en los problemas de la práctica, la escuela se constituye como el espacio idóneo para la formación docente. El centro escolar es el espacio natural para observar, reflexionar y aprender del ejercicio de la docencia; también es el lugar ideal para el diálogo, la retroalimentación, el intercambio de experiencias y el aprendizaje que surgen del trabajo colaborativo entre los docentes de la escuela (Arias y Restrepo, 2009; Martínez, 2009; Montecinos, 2003).

Algunas de las ventajas de la formación situada en la escuela son: una mayor transferencia de lo aprendido en la práctica; el protagonismo de los docentes para su propio desarrollo profesional; mayor compromiso, y una mayor posibilidad de innovar y mejorar en la práctica (Tapia y Medrano,

2016). Ante ello, diversos expertos sugieren reconocer y revalorar el conocimiento práctico, e impulsar maneras menos formales de aprendizaje en las que se procuren procesos sistemáticos de reflexión, innovación, solución conjunta de problemas y formación de redes para el intercambio de conocimientos (Niño de Pascual, 2009).

Sin embargo, los procesos de aprendizaje en el interior de la escuela no han logrado institucionalizarse. De acuerdo con TALIS 2013, tanto en primaria como en secundaria alrededor de la mitad de los docentes reportó nunca llevar a cabo la observación de clases de otros profesores ni haber proporcionado retroalimentación (Backhoff y Pérez-Morán, 2015). Según el informe general de resultados de la Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) para primaria, a nivel nacional 71% de los docentes reporta al menos un obstáculo en su escuela para la realización de trabajo colegiado. Esta proporción aumenta con las escuelas primarias generales, seguidas de las escuelas indígenas no multigrado (INEE, 2016f).

Los obstáculos para el trabajo colegiado dentro de las escuelas que con mayor frecuencia se señalan por parte de los docentes son la falta de tiempo para las actividades colectivas y la carencia de espacios físicos para las reuniones. A este respecto, 43% de las escuelas carece de espacios adicionales a las aulas para el desarrollo de actividades académicas. Este porcentaje aumenta con las escuelas indígenas, llegando a casi 69% en el caso de las escuelas no multigrado, en tanto que 57% de las primarias generales multigrado tampoco tiene estos espacios (INEE, 2016f). El análisis de las condiciones de trabajo de los docentes realizado en el marco del estudio de autoevaluación de escuelas del INEE también concluye que los docentes tienen dificultad para encontrar tiempos para el trabajo adicional con el colectivo docente (INEE, 2017a).

Lo anterior concuerda con la opinión de los docentes que participaron en el estudio de los factores que condicionan su desempeño, quienes expresaron la necesidad de promover y fortalecer los espacios de trabajo colegiado dentro de las escuelas y el intercambio profesional a partir de los problemas específicos de cada centro escolar (INEE, 2015a).

La falta de institucionalización de procesos formativos situados en la escuela se debe también a una larga tradición de formación externa a la escuela y a una cultura basada en la práctica individual. Anteriormente, los diferentes programas de formación en servicio se enfocaban en procesos sustentados en cursos, talleres y programas de posgrado, partiendo del supuesto de que, a mayor acumulación de oferta académica, mayor incidencia en la práctica docente. Aunado a lo anterior, el vínculo establecido entre dicha oferta y puntos otorgados para aumentos salariales ocasionó un aumento desmedido en la demanda y, por tanto, de la oferta académica de formación.

Se reconoce la existencia de distintas acciones implementadas para hacer de la reflexión sobre la práctica docente un mecanismo de mejora con resultados tangibles, tanto en el desempeño de los maestros en el aula como en el aprendizaje de los estudiantes; un caso concreto es el reciente impulso dado a los CTE con la dotación de guías y tiempos específicos para su realización. Sin embargo, debido a la importancia que tiene la formación situada en la escuela y su aún limitado desarrollo, se considera necesario establecer las condiciones y los mecanismos que fortalezcan su institucionalización.

8. Insuficiente uso de los Perfiles Parámetros e Indicadores establecidos en el Servicio Profesional Docente para fundamentar las acciones de formación y los trayectos formativos de los docentes.

Idealmente, los esfuerzos para la mejora de la práctica docente se articulan en torno a un conjunto de estándares que definen el buen desempeño, enunciados en la LGSPD como Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI). En este sentido, los PPI se establecen como instrumentos de referencia que deben servir para guiar las acciones tanto de la formación como de la evaluación docente (Vázquez, Cordero y Leyva, 2014).

Los PPI deben fundamentar cualquier estrategia de formación para lograr el ideal de docencia que se ha establecido en ellos (Cordero *et al.*, 2017). Sin embargo, de acuerdo con Cordero *et al.* (2017), las acciones de formación que se realizan parecen responder a los procesos específicos de evaluación del SPD, y no al marco de calidad de la educación expresado en los PPI. El estudio exploratorio realizado por el INEE en algunas entidades federativas también refleja la preocupación de funcionarios y figuras educativas locales por la falta de atención de los PPI en la definición de la oferta formativa, principalmente en la formación inicial. A nivel local, no existen los criterios que permitan garantizar el desarrollo de la oferta académica local sustentada en dichos perfiles, en un marco de aseguramiento de la calidad.

9. Deficiencias en los procesos de inducción y acompañamiento académico e institucional a los docentes noveles.

Una de las innovaciones de la Reforma Educativa es el establecimiento de un periodo de inserción a la docencia, cuyo propósito es garantizar el derecho del personal de nuevo ingreso de contar con el apoyo necesario para fortalecer sus capacidades y mejorar su desempeño durante sus primeros años en la profesión. Este proceso se concreta en el acompañamiento de un tutor.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos a nivel federal y local, diversos estudios han mostrado un inadecuado desarrollo de la estrategia de tutorías para docentes noveles en la educación básica, principalmente por problemas de implementación. En primer lugar, las condiciones institucionales prevalecientes en las entidades federativas dificultaron contar con los tutores suficientes para cubrir la demanda. Aunado a ello, destaca el poco interés de las figuras educativas en participar en las convocatorias para la selección de tutores, lo que se explica por diversos motivos; entre ellos se identifican los cambios de adscripción docente, la resistencia para intervenir en la estrategia y la asignación poco oportuna de los incentivos por realizar esta función.

Lo anterior se vio reflejado en una baja cobertura en el acompañamiento a docentes noveles en los primeros años de implementación de las tutorías. De acuerdo con la evaluación de la estrategia de tutorías realizada por el INEE, para el ciclo escolar 2015-2016, aproximadamente 34% de los docentes noveles encuestados manifestó no contar con un tutor asignado; por otro lado, aunque 66% señaló sí tenerlo, sólo 55% mencionó haber tenido sesiones de tutoría (INEE, 2016b). En 2017 las encuestas de satisfacción realizadas por el INEE a los docentes que participaron en la evaluación diagnóstica después de un año de ingreso al servicio señalan que cerca de 60% de ellos manifestó haber recibido el acompañamiento señalado.

Estas cifras difieren con la información generada por el Sistema de Seguimiento de la Tutoría de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), donde la cobertura asciende a 75% para el ciclo escolar 2014-2015 y 78% para el ciclo escolar 2015-2016.¹ Una posible explicación de estas diferencias radica en los distintos métodos de recolección de la información y en lo que los docentes consideraron como tutorías ante la pregunta de si habían recibido este apoyo, incluida en las encuestas que el INEE realizó. Sin embargo, a la fecha no se ha logrado una cobertura universal en un proceso que es fundamental para el desarrollo profesional de los docentes.

Para estar en posibilidad de atender a los docentes de nuevo ingreso, se observaron esfuerzos para garantizar que dicho personal tuviera acompañamiento, aunque no fuera estrictamente bajo las prescripciones establecidas en la normatividad, dados los contextos institucional, organizacional y político de alta complejidad bajo los cuales se implementaron las tutorías (INEE, 2016b). En algunas entidades se realizaron procesos de tutoría grupal, o la tutoría fue otorgada por distintas figuras educativas.

Un segundo problema identificado en estos procesos de tutoría se relaciona con la pertinencia y la calidad de la tutoría misma. La encuesta de satisfacción docente correspondiente a la Evaluación del Desempeño 2016, al término del segundo año de ingreso al SPD, señala que 60% de los docentes reconoció la disposición del tutor para realizar la tutoría, en tanto que únicamente 48% consideró que éste estaba capacitado para la función; asimismo, sólo 49% encontró utilidad en la retroalimentación recibida.

El acompañamiento a docentes de nuevo ingreso ubicados en contextos vulnerables presentó mayores retos; contar con tutores con el perfil específico para la modalidad y ubicados geográficamente cerca de los tutorados fue aún más difícil, lo que afectó la pertinencia de dichas acciones para estos docentes, así como su cobertura. Si bien se ha buscado subsanar estos problemas a través de la tutoría virtual, la falta de conectividad y equipamiento pone en mayor desventaja a los docentes que laboran en estos contextos (Mendoza, 2017).

En general, en los primeros años de la implementación de la estrategia de tutoría y acompañamiento se observó que, al estar centrada en un solo tipo de intervención (un tutor para un tutorado), su implementación presentó limitantes importantes en sus alcances. Si bien no se consideraron, inicialmente, acciones complementarias —como cursos y talleres de formación; actividades de integración en centros de trabajo con la participación de distintas figuras educativas; círculos de lectura; sesiones de intercambio y reflexión con otros tutores y tutorados, o el acceso a materiales didácticos y de apoyo a las funciones del docente, entre otros—, algunas de éstas se llevaron a cabo sin criterios que aseguraran su pertinencia y complementariedad (INEE, 2016b).

Para atender algunos de los problemas que se enfrentaron, y considerando las dificultades que conlleva la tutoría presencial, uno a uno y en el espacio escolar, la Secretaría de Educación Pública (SEP) introdujo la modalidad en línea, la cual está diseñada para que un docente atienda a diez tutorados. Esto ha permitido ampliar la cobertura de atención y la retroalimentación docente en colegiado y también en lo individual; sin embargo, será relevante dar seguimiento y evaluar la efectividad de esta modalidad.

¹ Información reportada por las entidades a la CNSPD.

10. Falta de acciones sistemáticas y oportunas para la formación de formadores.

Si bien el formador de formadores generalmente se identifica como el docente de las instituciones de formación inicial responsable de la educación de los futuros docentes, esta figura se considera igualmente relevante en el ámbito de la formación en servicio. La continua adquisición de conocimientos y el fortalecimiento de las habilidades pedagógicas que demanda el desarrollo profesional de los docentes en servicio dependen en gran medida del papel de dicha figura.

Como toda acción educativa, la formación de formadores en servicio requiere de una planeación oportuna y de estrategias que aseguren que estos procesos tengan la calidad y el impacto deseados. Dada su importancia, esta tarea también exige un equipo de formadores altamente capacitado, lo que implica tener dominio pleno de los conocimientos y las habilidades de su especialidad, así como las capacidades para diseñar, implementar, evaluar y modificar continuamente programas de formación. Adicionalmente, la figura debe poseer las habilidades para una enseñanza acorde con el aprendizaje de los adultos (Vaillant y Marcelo, 2001). Es importante igualmente que el formador tenga una mayor disposición para adoptar los cambios que se proponen. Para las autoridades educativas, contar con estas figuras requiere de un proceso de selección y formación riguroso, sistemático y particular.

A pesar de su importancia, actualmente la mayoría de los sistemas locales de formación docente carecen de equipos calificados de formadores de docentes en servicio o de estrategias y criterios para su conformación. En cuanto a los facilitadores que imparten la formación, la principal observación es que éstos cuentan con capacidades y habilidades limitadas para llevar a cabo las distintas acciones de formación (Tapia y Medrano, 2016).

La Estrategia Nacional de Formación Continua vigente busca atender las debilidades de los formadores en el sistema educativo a través de la contratación de programas de formación a IES nacionales y locales. Sin embargo, a pesar del dominio de las teorías pedagógicas y el conocimiento disciplinar de los facilitadores de estos cursos, su gran debilidad es la falta de conocimiento de los procesos, contextos y necesidades de las escuelas de educación básica; esta falta de vinculación con la práctica repercute en la pertinencia de los programas y su utilidad para el docente (INEE, 2018a; Santibáñez *et al.*, 2017). Así, los cursos con mejor aceptación entre los docentes fueron aquellos impartidos por instituciones que contaban con un cuerpo de formadores certificados (Santibáñez *et al.*, 2017).

En la consolidación de los equipos de formadores de formadores se enfatiza la necesidad de considerar la formación que también requieren las figuras de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, y, por tanto, de contar con formadores especializados en estas funciones. Además, se señala la importancia de establecer criterios que permitan una selección adecuada de quienes se integrarán a estas funciones, entre ellos, la experiencia en la docencia y en la gestión escolar.

Directriz 2. Fortalecer la rectoría de la autoridad educativa en materia de formación y desarrollo profesional docente, así como las capacidades institucionales en los ámbitos federal y local

1. Dispersión de competencias, atribuciones y funciones institucionales en materia de formación y desarrollo profesional docente.

En distintos momentos del periodo 2013-2017 el marco normativo de la SEP en materia de formación y desarrollo profesional de las figuras de educación básica en servicio sufrió cambios ligados a la distribución de competencias institucionales y recursos humanos, financieros y materiales en el marco del SPD.

En noviembre de 2013, el decreto de creación de la CNSPD le asignó a esta instancia competencias que se duplicaban con las de la DGFCMS y de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial (CNCM) (Presidencia de la República, 2013), lo que ocasionó un panorama poco claro de competencias y responsabilidades. Si bien en febrero de 2014 la SEP publicó un acuerdo secretarial para adscribir a estas dos instancias a la CNSPD y así ejercer las competencias que le fueron conferidas (SEP, 2014a), dos años después decidió que la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DGFC) pasara nuevamente a la estructura orgánica de la Subsecretaría de Educación Básica (SEP, 2016).

Actualmente, pese a los ajustes normativos y organizacionales, el conjunto de atribuciones y funciones en materia de formación y desarrollo profesional dentro de la SEP se encuentra disperso, principalmente en tres unidades administrativas: la DGFC, la CNSPD y la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE). A su vez, la formación inicial de docentes se encuentra adscrita a la DGESE, dependiente de la SES.

Si bien, luego de los cambios señalados, se confirió a la DGFC parte de las competencias relacionadas con la formación en servicio, incluidas la de elaborar propuestas de regulación del sistema nacional en la materia, y la de coordinar, ejecutar y evaluar los cursos y programas de formación, regularización, actualización de conocimientos y desarrollo de capacidades para la evaluación interna, el liderazgo y la gestión, la CNSPD mantuvo algunas competencias, como la de aprobar y, en su caso, expedir las regulaciones propuestas por la DGFC; regular la organización y el funcionamiento de la tutoría para docentes noveles y la dirigida a la regularización de las figuras evaluadas; prestar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), así como establecer y ejecutar el programa de Promoción en la Función por Incentivos en la Educación Básica. La DGDGE, por su parte, está facultada para promover el fortalecimiento de la gestión escolar, la función de supervisión escolar y el mejoramiento de la práctica profesional docente mediante el SATE; simplificar trámites que reduzcan la carga administrativa de los maestros para que alcancen más horas efectivas de clase; desarrollar acciones que propicien ambientes escolares favorables para el aprendizaje y la documentación, y difundir prácticas e innovación educativas exitosas que se desarrollen en las escuelas, entre otras acciones (Presidencia de la República, 2017). Finalmente, otras unidades administrativas de la SEP también tienen funciones en el marco de la operación de programas de apoyo con algún componente de formación para figuras en servicio.

Aunado a lo anterior, un estudio exploratorio realizado por el INEE (2018a) encontró que en algunas entidades federativas el proceso local de configuración institucional del SPD también generó problemas de dispersión de competencias y fragmentación de funciones en materia de formación y desarrollo profesional docente.

2. Insuficientes capacidades técnicas y operativas, en los ámbitos tanto federal como local, de las instancias responsables de la implementación de las políticas de formación y desarrollo profesional docente.

La reconfiguración de los procesos de formación en servicio de las figuras educativas como consecuencia del establecimiento del SPD generó nuevos retos para las áreas responsables de dicha formación en los ámbitos federal y local. Por un lado, el tamaño y la capacidad técnica y operativa de algunas de las áreas estatales de formación continua se debilitó como consecuencia de la reubicación del personal comisionado a dichas áreas, conforme lo estipulado en el *Programa para la definición de la situación del personal que ostenta plazas con categorías docentes y desempeña funciones no comprendidas en la LGSPD* (SEP, 2013c). Por otro, el inicio de opciones formativas sin precedentes (tutoría entre pares docentes e inducción a nuevas funciones) y de las acciones de formación en el marco del SPD generó nuevas dinámicas y requerimientos para el personal de las instancias mencionadas.

En ese contexto, Santibáñez y sus colaboradores (2017) concluyeron que la capacidad operativa para implementar la Estrategia Nacional de Formación Continua 2016 en las entidades federativas y en el ámbito federal era baja. Además, la respuesta institucional desde ambos niveles de gobierno a los problemas que se presentaron durante la implementación de esa estrategia se dio en un escenario adverso caracterizado por la centralización de las decisiones en el ámbito federal, la aparición de condiciones no previstas y presiones para cumplir con los objetivos en el plazo establecido, así como la falta de comunicación y coordinación entre las distintas dependencias e instancias gubernamentales involucradas.

En el caso de la Estrategia Nacional de Formación Continua 2017, la descentralización de una parte de la oferta formativa también generó problemas operativos en algunas de las instancias estatales de formación continua, que vieron rebasadas sus capacidades para implementar eficazmente la estrategia. Si bien en algunos casos se emprendieron cambios dirigidos a fortalecer dichas capacidades, un estudio exploratorio realizado por el INEE (2018a) ha identificado los siguientes vacíos en las instancias estatales de formación continua:

- i** El personal es insuficiente y no se cuenta con un equipo especializado en diseño curricular para valorar adecuadamente la diversidad de propuestas de cursos y programas de formación continua que las IES y otras instancias presentan para participar en las convocatorias para conformar la oferta estatal.
- ii.** Falta de facilitadores calificados para ofrecer un acompañamiento adecuado a los docentes inscritos en los cursos en línea, apoyo que se considera necesario para complementar la formación del docente y disponer de información que ayude al seguimiento y la evaluación de los cursos y actividades de formación.

- iii. Las áreas estatales de formación continua no tienen suficientes capacidades técnicas para sistematizar la información administrativa y académica que se produce durante la implementación de los cursos y programas que se imparten en el marco de la estrategia.
- iv. Las áreas estatales de formación continua no cuentan con las capacidades técnicas para realizar procesos rigurosos de seguimiento y evaluación de los cursos y programas formativos que se imparten en el ámbito estatal, procedimientos que permitirían mejorar su calidad.

En el marco de los Lineamientos para la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional expedidos por el INEE (2017c), la atención de los vacíos señalados es fundamental para garantizar una oferta formativa de calidad para el personal del SPD.

3. Limitada coordinación entre la federación y los estados, y entre las instancias federales en el diseño y la implementación de las políticas y las acciones de formación y desarrollo profesional docente.

La dispersión de atribuciones y funciones arriba señalada reduce la capacidad institucional de la SEP para desarrollar una intervención pública integral para el desarrollo profesional docente, y ocasiona que las políticas, programas y acciones se regulen, diseñen y ejecuten de manera desarticulada, con la consecuente dispersión de su impacto. Esto se agudiza por la débil coordinación interinstitucional entre la federación y las entidades federativas para la implementación de las políticas de formación (tienen competencias concurrentes en materia de formación en servicio y para organizar y operar el SATE, entre otras), que aumenta el riesgo de generar vacíos y duplicidades en sus respectivas intervenciones, así como problemas para gestionar los procesos que implican interdependencias.

De acuerdo con Cordero *et al.* (2017), durante 2016, en un entorno de cambios normativos e institucionales derivados de la configuración de la formación continua en el SPD, la DGFC no tuvo claridad para implementar la Estrategia Nacional de Formación Continua 2016, y al final de ese año suspendió los canales de comunicación y coordinación con las entidades federativas.

Aunque en el ámbito federal se han realizado esfuerzos normativos y operativos dirigidos a mejorar la coordinación interinstitucional entre las distintas instancias y niveles de gobierno implicados en la gestión de los programas, acciones y equipos vinculados con la formación y el desarrollo profesional docente, no se identifica una estrategia para institucionalizar y consolidar mecanismos de coordinación con una perspectiva integral. En la práctica, esto ha generado una gestión descoordinada que impide que se aprovechen adecuadamente las atribuciones, recursos y capacidades de cada instancia (INEE, 2018a).

4. Desaprovechamiento de la infraestructura local y del personal capacitado para generar ofertas de formación y desarrollo profesional docente en el ámbito estatal.

En el marco de los cambios normativos e institucionales en materia de formación continua derivados de la Reforma Educativa de 2013, no se planteó cómo participarían los Centros de Maestros (CDM) en la formación de las figuras educativas en servicio (Cordero *et al.*, 2017), ni tampoco se presentaron opciones para su reconfiguración y la de otros espacios que anteriormente participaban en

dicha formación. De hecho, en varias entidades estos centros quedaron desmantelados por la falta de recursos humanos y financieros.

Si bien algunas entidades federativas tomaron la iniciativa de realizar diagnósticos sobre el funcionamiento de los CDM y otros similares para modificar su estructura organizacional y funcional a fin de fortalecer su función en materia de formación en servicio, en otras entidades prevalecen la desatención y el desaprovechamiento para fines de formación y actualización de la infraestructura y del personal que todavía labora en ellos (INEE, 2018a). Al respecto, el estudio de Cordero y sus colaboradores (2017) reporta que, en una entidad federativa, los CDM desaparecieron, y, en otra, algunos se redefinieron para cumplir tareas administrativas del SPD, aunque también existen casos donde los centros funcionan adecuadamente y representan un apoyo efectivo para los docentes a nivel regional.

Para las figuras educativas, el desaprovechamiento de estos espacios afecta el desarrollo de una oferta de formación continua en modalidad presencial o semipresencial, que suelen valorar mejor en comparación con los cursos en línea sin ningún componente presencial (INEE, 2018a). En el mismo sentido, las áreas estatales de formación advierten la necesidad de fortalecer estos espacios porque son cercanos a los docentes y pueden tener un papel más activo en la oferta presencial (Cordero *et al.*, 2017).

En relación con las figuras educativas que tenían experiencia en el diseño o la implementación de cursos u otras actividades de formación continua para docentes de educación básica, no se observa, en el marco de las políticas y programas de carácter nacional, un interés por su identificación, caracterización y fortalecimiento que permita avanzar en la constitución de equipos de formadores pares calificados o de personal especializado que fortalezca el funcionamiento de los Comités Académicos de Apoyo a la Evaluación.

5. Insuficientes mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación de instituciones, programas y acciones de formación para docentes en servicio.

A diferencia de la formación inicial docente, que cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación de las instituciones y de los programas que se imparten, definidos tanto por el plan de estudio como por los organismos evaluadores y acreditadores, históricamente, la formación en servicio ha carecido de tales mecanismos (Cordero, 2013).

Así, en los últimos años se incrementó la demanda de los docentes en servicio por distintas modalidades de posgrado (diplomados, especialidades, maestrías y doctorados), lo que generó una proliferación de instituciones y programas que, debido a la falta de regulación y de mecanismos de aseguramiento de la calidad, dio cabida a una oferta caracterizada por su baja calidad y poca utilidad para la mejora de la práctica docente. Esta situación se ha intentado corregir gradualmente, derivado de una mejor regulación por parte de la SEP y de algunas AEL.

Por otra parte, la literatura especializada ha señalado que uno de los elementos distintivos de los programas efectivos de formación continua es tener un seguimiento apropiado (indicadores claramente definidos y coherentes con los objetivos y metas del programa, instrumentos de medición y

sistemas de información adecuados) que se articule con acciones concretas de mejora (Santibáñez *et al.*, 2017). Asimismo, esos programas incorporan la evaluación como un insumo fundamental para su mejora continua.

En relación con el seguimiento de la Estrategia Nacional de Formación Continua 2016, un estudio encargado por el INEE encontró que las actividades de seguimiento de la oferta eran limitadas, pues se enfocaban principalmente en obtener información sobre cobertura, operación y características generales de los cursos, pero no daban un seguimiento puntual a aspectos como su calidad académica y pertinencia. Además, debido a la centralización de las decisiones sobre dicha estrategia en el ámbito federal, las entidades no tuvieron oportunidad de participar directamente en el seguimiento de su implementación ni de acceder oportunamente a la información recopilada, a fin de resolver o anticipar los problemas que se fueron presentando a nivel operativo (Santibáñez *et al.*, 2017).

En cuanto a la evaluación de los cursos de formación continua, el mismo estudio encontró que, en general, éstos no eran evaluados rigurosamente, ya que su valoración se realizaba sólo mediante encuestas de satisfacción que respondían los docentes participantes, y no se estimaban los efectos en la práctica docente (Santibáñez *et al.*, 2017). Por su parte, no todas las instituciones ofertantes disponían de mecanismos de evaluación dirigidos al aseguramiento de la calidad de los cursos impartidos en el marco de la estrategia y, en caso de tenerlos, no necesariamente se adecuaban a la modalidad impartida (en línea o semipresencial).

Si bien el INEE expidió los Lineamientos para la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua (2017c) con el objetivo de coadyuvar en la regulación de la calidad de dicha oferta, al término de 2017 se observaron avances muy acotados en la institucionalización de procesos sistemáticos de seguimiento y evaluación que apoyen el logro de ese fin. Así, por ejemplo, no hay evidencia de que se cuente con un sistema de información que integre indicadores de diseño, operación y resultados de la oferta, y se advierte un funcionamiento limitado de los Comités Académicos de Apoyo a la Evaluación (principalmente por la falta de personal especializado que revise y dictamine la amplia diversidad de propuestas que se reciben), así como una escasa o nula participación de las instancias especializadas en evaluación en las acciones dirigidas a valorar la oferta (no hay evidencia de convenios o contratos en la materia).

6. Escasos proyectos de investigación y evaluación educativa que fortalezcan la política de formación para docentes en servicio.

En México la investigación educativa no se ha consolidado como una práctica central en el proceso formativo de los profesores. Desde la formación inicial y hasta el ejercicio profesional el desarrollo de la investigación no se promueve de manera sistemática. Existen instituciones que, aun con la capacidad para desarrollar investigación educativa de calidad, no consideran la práctica investigativa como parte sustancial de sus actividades formativas. La investigación educativa en los procesos formativos se traduce, entre otras cosas, en la mejora de las prácticas educativas, de aprendizaje, de enseñanza, de las dinámicas de interacción en las aulas, del rendimiento de los alumnos y de la calidad educativa (Achilli, 2000; Piñero, Rondón y Piña, 2007).

Sin embargo, en el campo de la formación docente en México existe una concentración en la tarea de formar para enseñar, y no un vínculo directo con la investigación y la mejora de dichos aspectos. La poca investigación que se desarrolla en algunas instituciones formadoras no tiene alcances importantes, pues sólo se desarrolla para solventar actividades escolares o como actividad terminal cuyo objetivo es la consecución de un grado y no la generación de conocimientos que contribuyan a la calidad de la educación.

Hace falta una política que promueva una cultura de la investigación, donde se estimule particularmente la investigación educativa hacia temas concretos de la práctica docente, de la enseñanza y del aprendizaje. De acuerdo con Gilberto Guevara, la investigación debe consolidarse como un eje sustancial en la formación de los docentes, pues es a través de la generación de conocimiento que la profesión puede revitalizarse. Sólo mediante la investigación pueden llegar a conocerse con profundidad los problemas educativos del país, pero también es sólo a partir de ella que pueden construirse proyectos de intervención consistentes, orientados a la resolución de dichos problemas (Guevara, 2017a y 2017b).

7. Falta de un sistema de información sobre trayectorias docentes y poca explotación con fines prospectivos de la información disponible.

Disponer de un sistema de información con datos confiables, oportunos y debidamente organizados sobre el sistema educativo es uno de los componentes centrales de los procesos de planeación, programación y en general de la definición de políticas (Chehaibar *et al.*, 2012). Sin embargo, en el campo específico de la profesión docente no se cuenta con un sistema de información con tales características donde se integren los datos disponibles de las diversas instituciones que recaban información sobre las distintas etapas de la trayectoria docente u otras variables relevantes para conocer el comportamiento de la oferta y la demanda de formación para las figuras educativas en servicio.

La falta de un sistema de información con las características descritas limita la formulación de escenarios futuros que apoyen la toma de decisiones estratégicas en materia de formación y desarrollo profesional docente, y eviten la planeación inercial. De hecho, en la actualidad no se realizan estudios prospectivos que anticipen las demandas de formación asociadas a las nuevas funciones de las figuras educativas en el marco del SPD. Tampoco existe información suficiente que tenga el fin de orientar la formación para desempeñar funciones de inducción y tutoría, para participar como evaluador del desempeño docente, para organizar y operar el SATE o para realizar la evaluación interna, entre otros procesos.

Además, las tareas de levantamiento y procesamiento de información a nivel estatal presentan importantes áreas de mejora y, como se ha mencionado, son uno de los aspectos en los que debería dirigirse el fortalecimiento de capacidades.

8. Pocas eficiencia y transparencia en el ejercicio del gasto público destinado a la formación de docentes.

El gasto público para formación en servicio de docentes de educación básica presenta problemas de calidad y eficiencia asociados principalmente a dos factores. Por un lado, la falta de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas en las distintas instancias y niveles gubernamentales

que los ejercen y, por otro, la fragmentación de los recursos en múltiples programas presupuestarios. Aunado a esto, con la información presupuestal disponible es prácticamente imposible calcular con precisión el gasto total en dicho rubro, lo que obstaculiza el seguimiento de su ejercicio y la valoración de su efectividad.

En ese sentido, la Evaluación de Diseño 2015 del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) resalta que “no se encontró evidencia del desglose de los gastos en los que incurre el Programa para la entrega de apoyos en: gastos de operación (directos e indirectos), gastos en mantenimiento, gastos en capital o gastos unitarios” (CONEVAL, 2015a). En 2017 el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD) reporta que la variable que analiza la eficiencia en el ejercicio del gasto del PRODEP, de acuerdo a lo programado durante los dos últimos ejercicios fiscales, obtuvo un desempeño “medio”.² Ese mismo resultado obtuvo la variable que valora, entre otros aspectos, la relación entre eficiencia en el ejercicio del gasto y la eficacia en su aplicación, así como en la programación de metas respecto a su presupuesto y el cumplimiento de metas de los indicadores (SHCP, 2017).

Se ha identificado también que otros programas del sector educativo con algún recurso para formación continua no cuentan necesariamente con un sistema de información que contribuya a la transparencia de esos insumos. Eso abona a la opacidad y provoca que la definición del gasto para formación continua siga una tendencia inercial carente de una visión estratégica y prospectiva.

Directriz 3. Garantizar el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, reforzando la pertinencia, la equidad y la calidad de las actividades de apoyo, acompañamiento y asesoría técnica pedagógica

1. Inoperancia del SATE en la mayoría de las entidades federativas del país por insuficiencia de recursos humanos, técnicos y materiales.

Para el desarrollo de las funciones asignadas al SATE, el apoyo profesional externo que constituye la supervisión escolar es primordial. Así, su estructura y organización se componen como un elemento clave para que el apoyo que se brinda a la escuela propicie la mejora educativa y se lleve a cabo de manera eficiente.

Los Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica (SEP, 2017a) establecen que para cada supervisión de zona escolar se debe contar al menos con la siguiente estructura: un supervisor escolar, dos asesores técnicos pedagógicos (ATP) por promoción, dos por reconocimiento (preescolar y primaria) y tres por reconocimiento en secundaria; adicionalmente, se integrará un asesor con funciones de asesoría técnica en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas.

² En el MSD la valoración del desempeño general de las variables se realiza en una escala con cinco categorías: bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto.

Salvo en algunas entidades, el SATE no se ha puesto en marcha, y en aquellas donde ha comenzado a operar, ha tenido que ser adecuado a las realidades locales o funciona con acciones parciales. Funcionarios estatales señalan que bajo la estructura planteada en los lineamientos es poco factible su implementación en el corto plazo. Algunas de las realidades a las que se enfrentan son: la insuficiencia de ATP que apoyen a las supervisiones; la falta de definición de funciones de estas figuras; el número de escuelas adscritas a cada supervisión; las cargas administrativas de las figuras de apoyo, así como una indefinición de la estructura en el interior de las instancias estatales responsables del servicio.

En cuanto a la estructura organizacional, la SEP estima que, de una población cercana a 15 200 supervisores de zona a nivel nacional, se requiere un mínimo de 30 000 asesores técnicos pedagógicos para la operación del SATE (SEP, s. f.). Por otro lado, de acuerdo a estadísticas de la CNSPD sobre los procesos de promoción a funciones de ATP, han resultado idóneos 7 894 sustentantes entre 2015 y 2017. Suponiendo que todos los sustentantes idóneos ejercen su nueva función, el avance de las necesidades de ATP por promoción es de aproximadamente 26% del total requerido. A este mismo ritmo, y considerando únicamente a los ATP seleccionados por concurso de oposición, se necesitarán nueve años para contar con los 30 000 asesores técnicos mencionados.

La estrategia La Escuela al Centro, por su parte, reconoce esta necesidad de recursos humanos; en su primer informe anual se reporta que, para 2016, 53% de los supervisores de zona cuenta con al menos un ATP, lo que también pone en evidencia el importante reto que aún se tiene para poner en marcha la estructura del SATE de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos (SEP, s. f.).

El problema de la falta de recursos humanos en las zonas escolares se identificó como grave en un taller de reflexión sobre la labor de supervisión realizado en 2008. Para atender las demandas de las escuelas, los supervisores requieren de personal que apoye en los aspectos técnico pedagógico, administrativo, de asesoría y de acompañamiento (García, Zendejas y Mejía, 2008).

Por otra parte, las distancias entre escuelas, agravadas por condiciones geográficas, así como por el número excesivo de escuelas a las que se debe otorgar atención, limitan las acciones que las figuras de apoyo pueden realizar (García, Zendejas y Mejía, 2008). Las estructuras con las que se relacionan y el balance entre actividades administrativas y técnicas pedagógicas, así como los recursos materiales, las características, el tamaño y la movilidad de su equipo de trabajo también constituyen un factor que incide en la eficiencia de su gestión.

No existe información confiable para un cálculo preciso del número de escuelas por zona escolar; la información disponible es sólo una medida aproximada del porcentaje de supervisores con cargas de trabajo excesivas. En el caso de primarias generales, existen 401 (8%) zonas escolares en el país que se integran por más de 20 escuelas, en tanto que para el nivel secundaria son 233 (8.4%) zonas escolares. En el caso de secundaria, las brechas por tipo de servicio educativo son considerables: mientras que en secundarias generales este porcentaje asciende a 3.1%, en telesecundarias 16.8% de las zonas escolares está conformada por más de 20 escuelas (INEE, 2017d).

Desde un enfoque territorial, la actual distribución de escuelas en las zonas escolares podría obstaculizar la planeación de los servicios de asistencia técnica para la atención de las necesidades regionales y locales. La necesidad de un reordenamiento de dichas zonas para lograr una supervisión efectiva y el fortalecimiento de sus funciones académicas se determinó en el marco del proyecto de gestión escolar desde finales de la década de los noventa (Ramírez, 2000). La estrategia La Escuela al Centro también plantea como una de sus acciones la disminución de escuelas por supervisión.

El primer informe anual de resultados de dicha estrategia señala que actualmente se lleva a cabo una re zonificación bajo un criterio geográfico y de número de escuelas con metas de mediano plazo de entre 9 y 14 escuelas por supervisión, y de largo plazo, de entre 6 y 8 escuelas por supervisión (SEP, s.f.). El informe reporta una reducción de 9.53% de las supervisiones que tenían más de 15 escuelas a su cargo. Sin embargo, una de las limitaciones para ello es la falta de los apoyos institucionales que se requieren para contar con una organización adecuada de las supervisiones.

Ante las condiciones actuales y las nuevas tareas de acompañamiento y apoyo a las escuelas establecidas en la Reforma Educativa de 2013, es indispensable garantizar las condiciones que determinan la calidad de los servicios de acompañamiento que la supervisión brinda a los centros escolares.

2. Insuficiente personal y estructuras de gestión en las secretarías de educación o dependencias homólogas en los estados que permitan coordinar, apoyar e innovar el funcionamiento del SATE

Asegurar el buen desarrollo de los procesos de asesoría y acompañamiento al docente y colectivos escolares, particularmente el SATE, requiere, entre otros elementos, de la planeación, la coordinación y el seguimiento de acciones que puede realizar un equipo técnico estatal (Cordero *et al.*, 2015). Entre las tareas de dicho equipo se considera la necesaria coordinación y articulación con las áreas encargadas de operar los distintos componentes para el desarrollo profesional de las figuras educativas.

De hecho, la conformación de dicho equipo se considera en los lineamientos del SATE, en su artículo 10, que encarga a la AEL integrar un equipo técnico para operar y guiar el desarrollo del SATE en la entidad. Éste deberá conformarse por un número máximo de ATP, con base a lo que disponga la SEP para la entidad, para lo que considerarán los ámbitos del SATE, sus servicios, las características de los niveles educativos y la cantidad de supervisiones a atender en el estado (SEP, 2017a). Las funciones que se atribuyen a dicho equipo son sustanciales y necesarias para el funcionamiento del Servicio, incluyendo la comunicación con las supervisiones de zona, el apoyo a la gestión del SATE, la vinculación con otras acciones para la mejora de la calidad, el acompañamiento a las supervisiones escolares y la asesoría y el apoyo para el fomento de capacidades.

Sin embargo, hasta el momento no se identifica la conformación de dichas estructuras en las entidades federativas. A nivel federal no se han definido los criterios referidos por los lineamientos. Por otro lado, el estudio exploratorio realizado por el INEE detectó la falta de estructuras y la insuficiencia de personal para operar el servicio de acompañamiento a las escuelas en distintas entidades (INEE, 2018a).

3. Ausencia de un modelo de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento que responda a la diversidad de los contextos socioeducativos de las escuelas, en especial de aquellas en condición de mayor vulnerabilidad

Uno de los elementos determinantes para el desarrollo y la mejora continua del desempeño de los docentes es su estrecha relación con el desarrollo y la mejora de la escuela (Bolívar, 2014). Los procesos colegiados de análisis y toma de decisiones para atender problemas específicos de la escuela, así como las acciones que de éstos se derivan no sólo se plantean como necesarios para mejorar las condiciones y procesos de enseñanza, sino que implican el aprendizaje y el desarrollo de las capacidades de las figuras educativas.

De acuerdo con Newman y sus colaboradores (2001), citados en Bolívar (2014, p. 18), “el desarrollo profesional tiene mayor propensión a favorecer el aprendizaje de todos los alumnos en una escuela si se dirige no sólo al aprendizaje individual del profesorado, sino también a otras dimensiones de la capacidad organizativa de la escuela”. De esta manera, se plantea la necesidad de definir de manera integral y articulada los programas de fortalecimiento escolar y las acciones y políticas de formación para las figuras en servicio, incluyendo los procesos formativos externos a la escuela y los de asesoría técnica pedagógica y acompañamiento.

En México la integración de estas acciones se ha buscado mediante los programas para la mejora de la gestión escolar. Entre ellos, se reconocen el Proyecto de Gestión en la escuela primaria, el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE) y el Sistema Regional de Asesoría Académica a la Escuela (SIRAAE) (Del Castillo, 2015; Zorrilla y Pérez, 2006). En éstos la asesoría y el acompañamiento externo han tenido un papel preponderante. Su relevancia reside en la orientación y el apoyo otorgados por parte de un profesional al director y a los docentes en los diversos procesos para la mejora.

Las últimas propuestas, en particular, han planteado un nuevo modelo de gestión de la supervisión sustentado en la toma de decisiones colegiada, el funcionamiento de estructuras intermedias entre la escuela y la autoridad educativa, y el énfasis en la función pedagógica de la supervisión (Acevedo y Valenti, 2015). Además de mejorar la gestión institucional, éstos han buscado apoyar los cambios que se plantean a nivel de la escuela, derivados de reformas o innovaciones educativas, por lo que se inscriben en distintas propuestas de mejora orientadas, en algunos casos, a poblaciones específicas. Asimismo, en la definición de estos programas se han considerado la mejora de la práctica pedagógica y el fortalecimiento de las capacidades de las figuras que participan en los procesos.

Las evaluaciones realizadas al PEC dan cuenta de algunos de sus aciertos. En éstas se encontraron avances en las tasas de aprobación o aprovechamiento en primaria y secundaria, así como la mejora de algunos procesos de gestión escolar, incluyendo la planeación (Murnane, Willett y Cárdenas, 2006; CONEVAL, 2014a). Sin embargo, los efectos han sido bajos, mientras que las debilidades identificadas son diversas: en general, se continúa favoreciendo el componente administrativo sobre el pedagógico, por lo que los directores de escuela se ven limitados por sobrecargas administrativas (CONEVAL, 2015b).

La Reforma Educativa de 2013 nuevamente pone énfasis en el fortalecimiento de la escuela, resaltando para ello la importancia de su autonomía, así como en los procesos de asesoría y acompañamiento a la escuela y al docente. Además, resalta la necesidad de desarrollar y aprovechar las evaluaciones interna y externa en los procesos de mejora. El planteamiento se inscribe en una visión institucional que reconoce a la escuela como el centro del cambio educativo y a la gestión escolar como un proceso toral para su fortalecimiento y mejora continua. Se reconoce también que como parte de La Escuela al Centro se desarrolla una propuesta de normativa para descargar a las figuras escolares y de la supervisión de la carga administrativa (SEP, s. f.).

En este marco se establece el SATE como el “conjunto de mecanismos articulados, cuyas actividades serán orientadas a apoyar el funcionamiento de la escuela, a fin de impulsar el logro de los fines de la educación y de fortalecer su capacidad de gestión” (SEP, 2017a). De acuerdo con sus lineamientos, las acciones se asocian a las necesidades específicas y las metas de mejora expresadas por cada colectivo escolar en su Ruta de Mejora, establecida como la herramienta de gestión para la organización, la dirección y el control de las acciones que se plantean y llevan a cabo en la escuela (SEP, 2014e).

En general, en la definición del SATE se reconoce la necesidad de vincular los programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión escolar y la mejora educativa (SEP, 2017a). Además, se reconoce el papel de los CTE y el trabajo colaborativo de la comunidad escolar en el desarrollo de estas acciones.

Expertos plantean la importancia de desarrollar las capacidades necesarias para una adecuada realización de los procesos de mejora escolar por las distintas figuras (Del Castillo y Azuma, 2009; Del Castillo, 2015; Acevedo y Valenti, 2015). Así, se considera que el establecimiento de una oferta suficiente, diversificada y de calidad es indispensable para contribuir a que las escuelas lleven a cabo lo planeado en su Ruta de Mejora y a su continuo fortalecimiento (Cordero *et al.*, 2015). Esta articulación entre las acciones para el fortalecimiento escolar y los procesos formativos también se consideró en la reciente Reforma Educativa. De acuerdo con el artículo 60 de la LGSPD, la oferta de formación continua, entre otros aspectos, debe “tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas”. En ello se reconocen el papel de estas evaluaciones para diagnosticar e identificar las necesidades de la escuela, y la responsabilidad de la autoridad educativa de otorgar las oportunidades que se requieren para cubrir dichas necesidades. Por otro lado, los lineamientos del SATE estipulan la obligación de la AEL de llevar a cabo acciones de formación y capacitación para fortalecer las competencias de supervisores, asesores técnicos pedagógicos, directores y otras figuras análogas para la implementación del SATE.

Así, si bien se estipula la necesidad de articular los diversos dispositivos y acciones, no se establecen los mecanismos u orientaciones que permitan vincular los programas para la mejora de la gestión escolar; el trabajo de los CTE, y las acciones para el desarrollo profesional de los docentes, la mejora de su práctica y la atención a las necesidades específicas de la escuela.

En cuanto a la articulación entre las acciones para la mejora de la gestión escolar y las políticas de formación, se ha identificado que, si bien ambos componentes son implementados con algunos

vínculos, las acciones asociadas a cada uno se continúan desarrollando como elementos desvinculados entre sí. En el caso de la Estrategia Nacional de Formación Continua de 2018, ésta incluyó la formación de las figuras de dirección, supervisión y asesoría para la evaluación interna. Sin embargo, no se identifican mecanismos que permitan canalizar las necesidades formativas detectadas en la escuela a las áreas encargadas de la definición de la oferta formativa. En este sentido, el estudio de autoevaluación de escuelas encontró una falta de claridad en la vinculación entre “las necesidades identificadas y los mecanismos de acceso a capacitación” (INEE, 2017a).

En la práctica, diversas fuentes han identificado en los procesos de planeación realizados por el colectivo escolar dentro del CTE la débil atención a los aspectos de formación, incluyendo la identificación de necesidades formativas de acuerdo con el plan de mejora y la evaluación interna (INEE, 2018a).

La diversidad en las estructuras organizativas, procesos y contextos socioeducativos de las escuelas plantea demandas diferenciadas de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento. Escuelas en contextos rurales, indígenas, multiculturales o en condiciones de mayor desventaja socioeconómica requieren apoyos específicos y en mayor medida para fortalecer tanto la gestión escolar como la práctica pedagógica. Lograr abatir las brechas que presentan demanda una asesoría pertinente al contexto y a la organización escolar, que busque la solución de problemas a través de la innovación y reconozca y considere las prácticas de la comunidad. Estos aspectos no han sido suficientemente considerados en la definición de los servicios de acompañamiento y apoyo técnico pedagógico. En este sentido, a partir del análisis de las prácticas de autoevaluación de escuelas realizado por el INEE (2017a), se hace hincapié en la necesidad de considerar una composición diferenciada de los equipos del SATE, de acuerdo con las características de las zonas escolares, y un modelo de intervenciones flexible, de acuerdo con el contexto y la estructura de la escuela.

Lo anterior expone la necesidad de integrar los servicios, programas y acciones que busquen el fortalecimiento de la escuela, la mejora de las prácticas pedagógicas y el desarrollo de las capacidades, incluyendo los programas federales y estatales dirigidos a las escuelas. Lo anterior permitirá no solamente una mayor pertinencia y eficacia de las acciones, sino también el uso eficiente de los recursos.

4. Escaso desarrollo de prácticas integrales y sistemáticas de evaluación interna que apoyen el funcionamiento del SATE y los otros componentes de apoyo a las escuelas y docentes.

La evaluación interna se introduce en el marco del SPD como una actividad permanente y de carácter formativo, con el fin de orientar la mejora de la práctica profesional de los docentes y de la escuela. Dicha evaluación se establece como una actividad del colectivo docente a desarrollarse bajo la coordinación y el liderazgo del director. De acuerdo con la LGSPD, su desarrollo deberá ser apoyado por el SATE, servicio que se otorga cuando así lo soliciten los docentes o el director, o bien, cuando lo determine la autoridad educativa. La Ley, además, toma en cuenta el desarrollo de capacidades de las figuras educativas para la evaluación interna por medio de la oferta de formación continua.

Actualmente, los procesos de evaluación interna se incorporan como acción medular al trabajo del CTE, y llevan al establecimiento de una Ruta de Mejora. Ésta es el instrumento que permite a la escuela organizar las acciones que deberá realizar para fortalecer sus capacidades y mejorar las prácticas docentes (SEP, 2014e).

El impulso a la evaluación interna en las políticas educativas en diversos países busca movilizar actores y generar cambios desde la escuela que sean adecuados a sus necesidades de mejora. Su enfoque participativo implica crear nuevas formas de trabajo, estructuras y culturas organizativas más horizontales, así como fortalecer y reorientar el liderazgo de las figuras educativas. Demanda también una toma de decisiones colegiada y que los actores involucrados asuman el compromiso con la mejora (Bolívar, 2014).

La evaluación interna en México no es un proceso nuevo. Se ha promovido en diversos formatos y mecanismos por medio de distintos programas de mejora de la gestión, algunos de ellos descritos en el problema previo. No obstante, diversos estudios concluyen que, si bien se han instalado ciertas prácticas relacionadas con la evaluación interna, en general aún existen importantes debilidades en su desarrollo.

En particular, los hallazgos del proyecto de autoevaluación en escuelas mexicanas coordinado por el INEE (2017a) en tres entidades federativas indican que la planeación y el registro de evidencias se han instalado en la cultura escolar. Sin embargo, docentes, directores y figuras de apoyo carecen de capacidades para la identificación de los problemas prioritarios de su escuela y la consecuente toma de decisiones para la mejora. Además, no poseen las capacidades necesarias para identificar información relevante, elaborar instrumentos para recabar información, interpretar los resultados de evaluaciones, analizar información y establecer metas, indicadores y estrategias (INEE, 2017a). Esto se suma a la brevedad de los tiempos y la amplitud de tareas estipuladas en las guías de CTE, lo que limita la profundidad del análisis hecho durante la fase de diagnóstico. Por su parte, las guías, la mayoría de las veces, se utilizan sin una valoración acerca de la necesidad de adecuarse a su contexto específico; antes bien, se siguen de manera mecánica, para dar cumplimiento a los requisitos dados por la autoridad educativa.

Las evaluaciones del PEC, programa con un importante componente de evaluación interna, también dan cuenta de algunos de los retos para lograr su desarrollo. Si bien se encontró que el programa logró impulsar la autogestión y la responsabilidad, así como fomentar la cultura de planeación, la evaluación y la gestión de la innovación educativa en las escuelas beneficiadas, también se han identificado importantes áreas de oportunidad. Se destacan la escasa articulación con los programas y las acciones para la educación básica; la falta de capacitación y apropiación efectiva de los instrumentos de planificación y gestión estratégica; la falta de capacidades para identificar atinadamente los problemas y sus causas, así como las sobrecargas administrativas a directores escolares (CONEVAL, 2014a; Miranda, 2008).

Estudios más amplios sobre la evaluación en la educación proporcionan elementos adicionales para explicar los escasos avances en el desarrollo de la evaluación interna en las escuelas del país. De acuerdo con la revisión realizada por Santiago, McGregor, Nusche, Ravela y Toledo (2014) de la situación en México, la evaluación de las escuelas no se ha integrado en los principios y prácticas

educativas de los distintos actores, en parte debido al rechazo y la falta de entendimiento de la misma. Por otro lado, se advierte la exclusión de aspectos cualitativos en estos procesos; si se asegurara su validez y confiabilidad, contribuirían a una valoración más acertada y completa de la escuela. Esta misma revisión hace hincapié en la poca sostenibilidad de los esfuerzos realizados, incluyendo el desarrollo de materiales, la asesoría y la implementación de planes de mejora basados en la evaluación interna.

Dada la importancia de la evaluación interna para identificar los problemas específicos de la escuela y las acciones adecuadas para la mejora, se considera necesario su fortalecimiento mediante el desarrollo de capacidades técnicas de las figuras involucradas y el establecimiento de mecanismos que orienten de manera integral las prácticas de evaluación interna.

5. Indefinición de funciones, mecanismos para la rendición de cuentas y criterios que orienten el desempeño del personal con funciones de supervisión y asesoría técnica pedagógica.

Las funciones de supervisión, evaluación y control del sistema educativo son fundamentales para implementar los cambios necesarios a fin de elevar la calidad educativa. En este mismo sentido, los supervisores escolares y asesores técnicos pedagógicos constituyen una figura clave para promover el cambio en las escuelas. Por lo tanto, la configuración y la organización de estas funciones, así como el impulso al desarrollo de las capacidades de las figuras que las asumen son aspectos fundamentales para mejorar la calidad de los servicios educativos en las escuelas.

A pesar de la relevancia de estas figuras y de haberse atribuido a ellas diversas demandas —incluida la generación de los cambios derivados de las reformas en las escuelas—, la “entrega” de programas educativos y la mejora de la gestión escolar y del desempeño del docente, estas figuras continúan operando sin el andamiaje institucional que permita hacer más efectivo y eficiente su trabajo. En 2010, en el marco del PEC y ante una dispersión de las responsabilidades del supervisor que respondía a coyunturas dadas por el contexto de la política educativa, la SEP planteó un modelo de gestión para la supervisión escolar. Algunos de los problemas referidos en el diagnóstico de dicho planteamiento son los siguientes: hay dificultades derivadas del énfasis en los procedimientos técnico-administrativos; las visitas a las escuelas se sustentan en la improvisación y la fiscalización; la atención que se da a las escuelas responde a asuntos de carácter emergente y con una visión parcial; el trabajo se ciñe a exigencias y rutinas arraigadas, sin apertura a la innovación, etc. Se señaló, además, la “falta de criterios, procedimientos o instrumentos actualizados de acuerdo con las necesidades de calidad y equidad para regular, orientar y evaluar el desempeño de la función supervisora” (SEP, 2010, p. 35).

Anteriormente, a partir de una revisión extensa de los antecedentes y la situación actual de la supervisión, investigadores del INEE y la UNAM habían propuesto un modelo de supervisión para las escuelas primarias (García, Zendejas y Mejía, 2008). La propuesta hace hincapié en la necesidad de establecer un marco normativo que priorice los aspectos técnicos pedagógicos, así como acciones que fortalezcan los procesos de actualización, formación y profesionalización de estas figuras. Adicionalmente, se incluyen recomendaciones para posibilitar la implementación de los cambios propuestos, entre los que destacan: contar con un marco teórico sólido, dar claridad a las acciones a llevar a cabo y establecer definiciones claras sobre las responsabilidades y la función de cada figura.

Si bien la Reforma Educativa ha impulsado acciones para fortalecer las capacidades de los supervisores, los problemas identificados persisten. El estudio de autoevaluación de escuelas realizado por el INEE (2017a), por ejemplo, da cuenta de la variación que existe en el campo de acción del supervisor en las entidades, según sus estructuras y prácticas. Mientras en algunas entidades éste tiene un papel más protagónico, en otras su función es limitada.

En el caso de la figura de asesoría técnica pedagógica, la indefinición de funciones y criterios de regulación es aún más evidente. El ATP ha enfrentado diversos retos, principalmente: 1) la falta de un perfil que dé claridad a sus funciones y permita delimitar sus responsabilidades y relación con el supervisor; 2) no contar con un nombramiento o plaza específica, y 3) una formación en la práctica, ya que no ha existido una formación específica para quienes desempeñan esta función (Arnaut, 2006; Calvo, 2007).

A partir de la Reforma de 2013 se establecieron perfiles para los ATP. Por otro lado, se ha avanzado en la creación de las plazas, lo cual dará a estas figuras mayor visibilidad organizacional y estabilidad laboral. La legislación también prevé la modalidad temporal de asesoría técnica pedagógica y de asesoría técnica a la función directiva.

Sin embargo, no se han definido funciones ni criterios de desempeño de los ATP. Tampoco se identifican los mecanismos de rendición de cuentas que permitan asegurar el cumplimiento de responsabilidades. Estos aspectos se consideran indispensables para que las AEL den seguimiento, apoyen y fortalezcan el trabajo de dichas figuras (INEE, 2018a).

6. Limitadas formación, sensibilidad y experiencia del personal con funciones de supervisión, apoyo técnico pedagógico y dirección sobre el significado y el alcance de la asistencia técnica y el acompañamiento académico, así como para el desarrollo de la autonomía de gestión escolar y curricular.

Las funciones de acompañamiento, asesoría y apoyo a la escuela requieren de un conocimiento profundo sobre el funcionamiento de la escuela y, según el proceso, sobre aspectos pedagógicos específicos a determinadas disciplinas. También requieren contar con capacidades para seleccionar y analizar información útil, así como para contribuir al desarrollo y la evaluación de intervenciones para la mejora. Por otro lado, son necesarios la comprensión y el reconocimiento de la relevancia de estos procesos para la mejora escolar.

Sin embargo, diversos estudios indican limitaciones importantes en las capacidades de estas figuras, en gran medida reflejadas en el ejercicio de una función acotada a procesos administrativos, poco innovadora y, sobre todo, que no ha logrado generar los cambios deseados en las escuelas. Por ejemplo, en 2006 Camarillo reportó las dificultades percibidas por los directores escolares para implementar proyectos de mejora: los directores expresaron sentirse poco preparados y poco apoyados para desarrollar su función. Adicionalmente, en algunos casos se ha detectado que las figuras tienen dificultades para establecer el límite entre asesoría y capacitación (INEE, 2017a).

Al desarrollo de las capacidades y la sensibilidad que demandan las funciones de supervisión y asesoría técnica pedagógica contribuye, principalmente, una formación específica e intencionada, aunada a los aprendizajes producidos por las experiencias en el ejercicio de estas tareas. En este

sentido, ante un planteamiento que da a la escuela mayor autonomía, García, Zendejas y Mejía (2008) señalan la necesidad de dar a estas figuras una formación continua y oportunidades de desarrollo diferenciadas. En particular, la formación dirigida a la figura de director es especialmente relevante ante nuevas demandas en función de un liderazgo más pedagógico (Zorrilla y Pérez, 2006).

La Reforma Educativa de 2013 considera el establecimiento de una oferta de formación especialmente dirigida a las figuras de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, la cual ha sido considerada en la Estrategia Nacional de Formación Continua. Además, el artículo 41 de la LGSPD señala la responsabilidad de proporcionar orientación y apoyos a las figuras promovidas a cargos de dirección durante un periodo de dos años, a fin de fortalecer sus capacidades de liderazgo y de gestión escolar. De manera similar, docentes y técnicos docentes que asumen funciones de ATP deben transitar por un periodo de inducción de dos años y realizar cursos de actualización.

No obstante, estas acciones se consideran insuficientes, en cuanto a sus contenidos y cobertura, en parte debido a la falta de figuras para realizar estas funciones. Si bien la Ley no especifica las modalidades formativas que deben incluir estos procesos más allá de una oferta externa de cursos o diplomados, es necesario considerar la conveniencia de establecer en estos periodos de inducción acciones formativas más comprensivas y adecuadas para el fortalecimiento de las capacidades de las figuras que inician en una nueva función. De acuerdo con información recopilada mediante entrevistas, los ATP afirman que no existe una oferta de formación específica para su función (INEE, 2018a).

Finalmente, pocas entidades federativas han desarrollado acciones de formación para las figuras de asesoría, supervisión y dirección, incluyendo acciones de sensibilización sobre el significado, el alcance y la importancia de los servicios de asistencia técnica, asesoría académica y acompañamiento, así como para el fortalecimiento de la autonomía escolar.

7. Insuficiente información actualizada y confiable sobre el personal con funciones de supervisión y de asistencia técnica pedagógica.

Ante la insuficiencia de personal que cubra las funciones de asesoría técnica pedagógica, las autoridades educativas deberán proyectar las acciones necesarias en el corto y mediano plazos para contar con las figuras que se requieren. Adicionalmente, en tanto eso sucede, se deberán organizar los recursos de manera que se atiendan las necesidades de acompañamiento de escuelas y docentes de la mejor manera posible. Lo anterior requiere contar con información actualizada y confiable acerca de la cantidad de figuras adscritas a las zonas escolares en cada entidad. También es necesario contar con información acerca de su perfil, su trayectoria profesional, y sus necesidades de formación.

Sin embargo, no existen estadísticas a nivel nacional que den cuenta de esta información, ni investigaciones empíricas que sustenten la toma de decisiones de la autoridad educativa en torno a su fortalecimiento y organización (Tapia y Zorrilla, 2008). La ausencia de información e investigación sobre supervisores y asesores técnicos pedagógicos constituye un obstáculo para el diseño de las políticas y acciones dirigidas a estas figuras.

La situación es particularmente compleja para los docentes con funciones de asesoría técnica pedagógica, pues el esquema “informal” en el que operaban no los consideraba en el organigrama, ni en el escalafón, y su categoría salarial no era reconocida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta falta de formalidad derivó tanto en la carencia de registros actualizados y confiables sobre el número y el perfil de este personal en cada entidad federativa y a nivel nacional, como en una gran heterogeneidad en las estructuras estatales y funciones de los ATP.

Dada la necesidad de regularizar y tener información precisa de la figura de ATP, la LGSPD estableció para las autoridades educativas la obligación de hacer pública la información sobre las plazas docentes existentes que desempeñaban esas funciones y las responsabilidades de quienes las ocupan en cada escuela y zona escolar en un plazo no mayor a 18 meses después de la entrada en vigor de dicha Ley. Sin embargo, hasta el momento no se ha hecho pública esta información.

Dado lo anterior, es importante que se generen los mecanismos y acciones que permitan contar con datos actualizados y confiables para analizar la cantidad y el perfil de supervisores, ATP y figuras afines. Por un lado, esto determinará la viabilidad de una correcta operación del SATE y, por otro, facilitará la realización de estudios prospectivos en la materia.

8. Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre los dispositivos de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento.

La importancia de contar con mecanismos de evaluación y seguimiento a las acciones de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento radica en la información que de éstos se desprende y que permite tomar decisiones oportunas en los distintos niveles de actuación para mejorar su desarrollo. El seguimiento a dichas acciones, en particular, permite obtener información acerca de los procesos de implementación, lo que es útil para corregir o reforzar cursos de acción y tomar decisiones respecto al fortalecimiento de capacidades. Con ello se incrementa la posibilidad de alcanzar los objetivos establecidos en cada periodo o proceso.

Los Lineamientos del SATE establecen la responsabilidad de las AEL de dar seguimiento y evaluar la operación del SATE, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. Sin embargo, no se establecen mecanismos precisos o criterios que aseguren el desarrollo adecuado, oportuno y efectivo de estos procesos. La ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos y eficientes a las acciones de asesoría y acompañamiento realizadas en el pasado se evidenció en el estudio realizado por el García, Zendejas y Mejía (2008). Ante la falta de institucionalización de estas acciones, así como las insuficientes capacidades en los equipos estatales para realizarlas, se considera necesario definir las y proporcionar elementos que las prioricen y orienten.

Un referente que cuenta con indicadores de seguimiento de estas actividades de acompañamiento y asesoría y que señala la necesidad de hacer mayores precisiones es el PEC, el cual consideraba indicadores para conocer el avance de los proyectos en las escuelas. Sin embargo, éstos no han sido del todo precisos sobre lo que se pretende evaluar o medir (CONEVAL, 2014a).

El seguimiento y evaluación son particularmente importantes en el caso de las acciones de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento, dadas la falta de avances y la limitada modificación de prácticas tradicionales de supervisión señaladas en los estudios de los programas para la mejora de la gestión escolar (CONEVAL, 2015b; Acevedo y Valenti, 2015).

Directriz 4. Afianzar la relación entre formación, acompañamiento y evaluación de los docentes para la mejora de su práctica profesional

1. Insuficiente vinculación de las acciones de formación y acompañamiento académico con cada una de las etapas de los procesos de evaluación docente.

Considerando el tamaño y la estructura del sistema educativo mexicano, la implementación del SPD presenta importantes desafíos. En los primeros años de implementación se ha observado un desbalance entre las acciones de evaluación y formación, en buena parte debido a que las autoridades educativas se enfrentaron a nuevos procesos que además exigían plazos de tiempo relativamente cortos. Asimismo, los procesos se realizaron en un marco de importantes restricciones de las capacidades operativas de las autoridades educativas.

La implementación de un nuevo esquema de evaluación docente ha representado no sólo una nueva experiencia para los docentes, que han tratado de solventar las dificultades enfrentadas mediante distintas estrategias en los diferentes momentos de la evaluación. También ha tenido implicaciones en la impartición de cursos de formación y en los programas de acompañamiento académico. De acuerdo con estudios recientes, hoy en día la formación ofrecida a los docentes está en gran medida orientada a cubrir las demandas de los procesos de evaluación (Cordero *et al.*, 2017; Santibáñez *et al.*, 2017). No obstante, en los inicios del SPD estas acciones se llevaron a cabo de manera poco organizada, ajustándose a los requerimientos de los procesos evaluativos. En la práctica, la oferta de formación y el acompañamiento académico se han enfocado en solventar las distintas etapas que estipula el nuevo modelo de evaluación docente (INEE, 2018a).

Una de las principales orientaciones del replanteamiento del modelo de evaluación docente es fortalecer la función formativa de la evaluación a fin de orientar la mejora de la práctica docente. Dicho replanteamiento estructura un nuevo esquema de formación y acompañamiento académico que toma en cuenta acciones transversales orientadas al aseguramiento de la idoneidad de los docentes (INEE, 2016e). La poca sistematicidad de las acciones orientadas al proceso evaluación-formación ha resaltado la necesidad de diseñar una oferta académica y de acompañamiento con objetivos claros y contenidos pertinentes que atiendan las necesidades de los docentes antes, durante y después de dicho proceso. Estas acciones no sólo tienen el fin de apoyar a los docentes para la evaluación, sino también el de que la propia evaluación se consolide como un insumo formativo para ellos (INEE, 2016e).

2. Uso limitado de los resultados de las evaluaciones del Servicio Profesional Docente para la retroalimentación pedagógica y el fortalecimiento de la práctica profesional.

Los especialistas señalan que la formación en servicio —dentro y fuera de la escuela— es una de las principales estrategias para la mejora educativa, pues está orientada a responder a las necesidades de desarrollo docente no sólo en los ámbitos académico y pedagógico, sino también en otras áreas que contribuyen a la mejora de la gestión de la escuela y la coordinación del sistema escolar en general. Como estrategia integral, la formación se retroalimenta con un fuerte componente evaluativo cuyo alcance es identificar las áreas débiles del desarrollo y la práctica docente para intervenir de manera focalizada a partir de la oferta de formación. De esta manera, el uso de los resultados de evaluación ha sido propuesto como un elemento fundamental para el diagnóstico de habilidades y competencias del docente, y una guía para los planes de formación en servicio.

No obstante, la vinculación entre la evaluación y el desarrollo de programas de formación no es automática. En general, hay poca evidencia sobre el uso de resultados de evaluación docente para el diagnóstico de las necesidades, el cual es todavía incipiente. Desde los ámbitos académicos mucho se ha discutido sobre el alcance que tienen los resultados de las evaluaciones, sobre todo cuando se les considera como insumo para la conformación de estrategias orientadas a la formación y la práctica de los docentes. En primer lugar, existe una diversidad de opciones para evaluar a los docentes que van desde el uso de exámenes estandarizados y de encuestas a ellos y a los alumnos, hasta la observación directa de una clase, la elaboración de portafolios donde el maestro recolecta evidencias de su práctica, y el uso de resultados de los alumnos en exámenes estandarizados para calcular el valor agregado del docente en dichos resultados (Martínez, 2016). Todos ellos generan información específica sobre la práctica docente e identifican áreas de oportunidad diferenciadas.

En segundo lugar, estudios internacionales señalan poca evidencia empírica para determinar qué tipos de formación o de programas de desarrollo profesional ayudan a los maestros a producir mejoras concretas en el aula (Darling-Hammond *et al.*, 2009; Glazerman *et al.*, 2008). Una buena estrategia puede incluir desde cursos y talleres que otorga la autoridad educativa, hasta tutoría o acompañamiento en el aula, observaciones de otros maestros y participación en comunidades de aprendizaje. Algunas de estas acciones tienden a ser más o menos efectivas en ciertos contextos y, por tanto, no todos los tipos de formación son siempre funcionales. Sierra (2015) sugiere, para el contexto mexicano y para el caso de la educación indígena, que un proceso de evaluación basado en la confianza, con referentes claros de seguimiento y que impulsa el diálogo dentro del colectivo docente promueve mejoras tanto en la práctica docente como en los resultados de aprendizaje.

Estudios recientes en México (Santibáñez *et al.*, 2017; INEE, 2018a) han señalado que existen obstáculos importantes para traducir los resultados de las evaluaciones en el diseño de cursos y programas pertinentes que promuevan la mejora de la práctica docente. Los actores educativos han dicho que la oferta de formación continua es insuficiente, pues no llega a todas las regiones y no cubre todas las áreas del conocimiento, a la vez que los resultados de las evaluaciones se usan poco o nada para el diseño de la oferta académica.

Otra de las debilidades señaladas por los actores educativos locales es que las evaluaciones han servido para focalizar esfuerzos en los débiles, mas no en las debilidades. Esto quiere decir que en el diseño de la oferta de formación y cursos de asesoría se margina el componente formativo y se enfatiza el evaluativo. Regularmente, las acciones de mejora tienden a enfocarse en los docentes que tuvieron resultados poco satisfactorios en las evaluaciones, generando ofertas de formación específicas y programas de acompañamiento únicamente orientados a la aprobación de la posterior evaluación. De esta manera, la oferta de formación tiene obstáculos importantes en sus alcances formativos, pues no se asocia sistemáticamente a las áreas de oportunidad señaladas por la evaluación. Esto ha dificultado el desarrollo de planes de formación de mayor alcance, y ha derivado en prácticas con pocos efectos formativos y de profesionalización en los perfiles de los docentes (INEE, 2018a).

3. Debilidad y falta de orientaciones para la evaluación interna y su articulación con la evaluación externa.

La evaluación docente y la retroalimentación se consideran componentes importantes para el desarrollo profesional de los docentes, pues permiten identificar y trabajar en aquellas áreas de oportunidad que se requiere perfeccionar, así como las auxiliares para mejorar sus habilidades de enseñanza y la forma en que se relacionan con los estudiantes. De acuerdo con la OCDE (2014), un sistema de evaluación y retroalimentación de una escuela se refiere a los distintos procedimientos internos y externos establecidos por la institución que se llevan a cabo para revisar y analizar el desempeño profesional de los docentes. Debe tomar en cuenta una articulación entre enfoques formales (por ejemplo, un sistema estructurado con procedimientos y criterios establecidos) e informales (como conversar casualmente con el profesor). La información generada por los distintos tipos de evaluación tiene la finalidad de ser insumo para la mejora continua del desarrollo de los docentes, que derive en la mejora de la calidad educativa (Backhoff y Pérez-Moran, 2015).

En la experiencia mexicana son pocos los casos en los que se lleva a cabo una buena articulación entre evaluaciones internas y externas, de hecho, estudios recientes apuntan a que la evaluación docente en México, tal como se estipula en la Reforma Educativa, se concentra en el carácter externo a la escuela (Santibáñez *et al.*, 2017). Los especialistas han señalado que una de las debilidades en el caso mexicano es que las evaluaciones se implementan de manera asimétrica, y que la vinculación de los resultados con estrategias de mejora no es una práctica común. En consecuencia, se pueden encontrar tanto escuelas que usan de manera efectiva los resultados de las evaluaciones para el diseño y el ajuste de los planes estratégicos para orientar la gestión escolar y el desarrollo docente, como aquellas que por falta de capacidades institucionales emprenden acciones evaluativas de manera inconsistente y utilizan con pocos alcances los resultados de las evaluaciones disponibles.

Se ha señalado que tal deficiencia se asocia a un vacío normativo en el que no están considerados criterios orientados a homogeneizar prácticas evaluativas, ni lineamientos u orientaciones que permitan la vinculación entre las distintas evaluaciones internas y externas.

4. Falta de capacidades para el análisis y uso de resultados de evaluación.

Antes de la Reforma Educativa de 2013 existieron pocas experiencias sobre evaluación de docentes que se vincularan significativamente con los procesos de toma de decisiones en materia de política de formación docente. Los resultados de estas evaluaciones se entregaban a los aspirantes y a los docentes participantes, además de que se elaboraron reportes e informes de carácter público. Con todo, no se elaboraron análisis orientados a retroalimentar la toma de decisiones en la generación de un nuevo perfil docente de educación básica, el diseño de pruebas con diversos propósitos (diagnóstico, ingreso, egreso, reconocimiento, asignación) y modelos de evaluación de la docencia, ni a vincular de manera efectiva los resultados de las evaluaciones de los docentes con los programas de desarrollo profesional, entre otros (OCDE, 2010).

Este incipiente uso de resultados para la mejora se deriva en parte de la falta de capacidades en los distintos niveles de la estructura educativa, de herramientas para el uso de la evaluación y de información oportuna, y también es consecuencia de la inercia de operación de las autoridades educativas, especialmente en el ámbito local. Como se ha señalado en apartados previos, la reconfiguración de los procesos de formación como consecuencia del establecimiento del SPD generó nuevos desafíos para las áreas responsables de la formación continua en los ámbitos federal y local. Por un lado, el tamaño y la capacidad técnica y operativa de algunas áreas estatales se redujeron como consecuencia de la reubicación del personal comisionado. Por otro, el inicio de opciones formativas sin precedentes (tutoría entre pares docentes e inducción a nuevas funciones) y de las acciones de formación en el marco del SPD generó nuevas dinámicas y requerimientos para dichas áreas, especialmente en la implementación de mecanismos y el fortalecimiento de capacidades para que la evaluación educativa incida en las políticas de formación docente.

Directriz 5. Fortalecer la organización profesional, la vocación y la identidad de los docentes para consolidar su función como agentes estratégicos de cambio educativo y social

1. Falta de asociaciones profesionales de docentes que apoyen y regulen la ética profesional y la formación en servicio del magisterio.

Uno de los principales elementos de cualquier profesión es la conformación de un sistema ético que oriente su ejercicio profesional, así como las responsabilidades y compromisos con la sociedad. Dado que las profesiones se legitiman en un contexto socioeconómico, cultural y político específico, las prácticas, costumbres y formas de hacer implícitas de una profesión dependerán de las necesidades sociales que se configuren en las distintas comunidades. De esta manera, las características específicas de la sociedad tienen gran incidencia no sólo en cómo se ejerce una profesión, sino también en la manera en que es valorada en cuanto a lo que está bien o no para la sociedad. Las profesiones son prácticas sociales que adquieren su verdadero sentido y significado en el servicio que proporcionan a la sociedad (Ibarra, 2007).

En la medida en que un profesionista adquiere los conocimientos y las habilidades que lo distinguen como tal, también adquiere el compromiso y la responsabilidad de prestar de manera eficiente y responsable el servicio que le compete y por el cual la sociedad lo acepta y reconoce como profesionista. A partir de la responsabilidad asumida, los profesionistas aseguran la actualización y la capacitación permanentes, ya que para asumir su papel social es necesario mantener una actualización constante de conocimientos y competencias que comprende su ejercicio profesional. Por otro lado, los principios éticos de toda profesión tienen su origen en la interacción entre pares y en las asociaciones donde los profesionales se agrupan como colectivo para realizar acciones conjuntas, debatir, definir y reglamentar aspectos sustantivos de la profesión. Estas agrupaciones se autoimponen estándares de conducta, y se dotan a sí mismas de un conjunto de normas y deberes éticos que se proponen regular el ejercicio profesional que representan (Hortal, 2002; Ibarra, 2007).

En el ámbito de la educación, para cumplir con su compromiso social los docentes tienen que ser conscientes de sus prácticas profesionales, intelectivas y morales, así como del deber que tienen para ponerlas a disposición de los alumnos, es decir, deben preocuparse por su formación integral y por el desarrollo de sus aprendizajes. Uno de los principios éticos sobre el ejercicio docente establece que sean el propio colectivo docente y la práctica profesional los que determinen la manera en que se tiene que ejercer la docencia. De acuerdo con Wineberg (2008), además de formarse individualmente, el docente debe formarse en relación con los otros y hacer de la comunidad educativa una zona de amplio consenso, en la cual el diálogo y la participación estén en constante apertura.

La profesión docente implica un proceso continuo de perfeccionamiento compartido que se encuentra sustentado en mecanismos de regulación colegiados. Las colectividades docentes deben asumir la creación y el desarrollo de capacidades más complejas entre las que deben estar la reflexión moral y ciertas capacidades profesionales (Jover, 1991 y 2013). Para ello, además de contar con una formación inicial pertinente, los docentes tienen que estar en un continuo proceso formativo que no se vea como una obligación, sino como un insumo necesario y dependiente de la voluntad y la responsabilidad individual, y que se desarrolle en función de la ética profesional.

2. Insuficientes canales institucionales que permitan la participación académica de los docentes en las decisiones educativas.

Los docentes constituyen uno de los principales actores de la educación, cuyo papel debe trascender el espacio de las aulas y alcanzar la esfera de las decisiones educativas. La participación de los docentes en el diseño de políticas es indispensable para el buen funcionamiento del sistema educativo, pues es a partir de su experiencia personal y profesional que se pueden perfilar diagnósticos más claros e intervenciones más efectivas. De acuerdo con la OCDE (2009b, p. 245), el éxito de cualquier Reforma Educativa requiere que los docentes participen de manera activa en el desarrollo y la implementación de las políticas públicas; “la experiencia de diversos países indica que, a menos que los maestros y sus representantes participen activamente en la formulación de políticas y sientan que la reforma les pertenece, es poco probable que se implementen con éxito cambios sustanciales”. No obstante, se ha señalado que los canales de diálogo social y participación en la toma de decisiones educativas no se han logrado consolidar en toda la región latinoamericana (OCDE, 2009).

En el caso mexicano, históricamente los docentes no han participado suficientemente en las reformas educativas, pues el arraigo de una cultura más política que participativa en la elaboración de políticas públicas ha terminado por obstaculizar su presencia en la toma de decisiones más allá de las escuelas (Díaz Barriga e Inclán, 2001). Los mecanismos de intercomunicación entre el colectivo docente y la autoridad educativa se han reducido a la figura corporativa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), organismo que no siempre ha traducido con fidelidad las necesidades, demandas y propuestas que los docentes hacen respecto a la realidad educativa (Álvarez, 2016). Por el contrario, es recurrente que los espacios decisionales terminen por constituirse como espacios donde el sindicato negocia sus propios intereses, muchas veces con pocos efectos de cambio y sin tomar en cuenta las voces del colectivo docente. De esta manera, los docentes no han sido partícipes de las decisiones educativas, y únicamente han asumido la responsabilidad de apropiárselas e instrumentarlas.

En México, en los últimos años ha habido intentos para abrir canales de participación en distintos tópicos educativos. Un ejemplo de ello es que los docentes y otras figuras educativas han tenido oportunidad de exponer sus opiniones y recomendaciones sobre documentos que contienen propuestas gubernamentales respecto de la instrumentación de los cambios asociados con la Reforma Educativa de 2013. Por medio de foros de consulta, se ha fomentado la participación de los docentes en asuntos como la revisión del Modelo Educativo de 2014, el planteamiento del Modelo Educativo 2016 y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria. Sin embargo, estos espacios de consulta han sido coyunturales y poco sistemáticos, y sus alcances han sido limitados. Si bien es necesario fortalecer los canales de consulta y participación existentes, se requiere también el desarrollo de nuevos mecanismos efectivos que den la oportunidad a los docentes para expresarse como sujetos sociales con voz y espacio propios, y que hagan posible su presencia real, vinculando su trabajo cotidiano con la toma de decisiones a distintos niveles (Robalino, 2005).

Dichos mecanismos deben de tomar en cuenta el conocimiento profesional y el trabajo colaborativo, pues representan una de las principales fortalezas que los docentes tienen para ser protagonistas en las políticas educativas. De acuerdo con Flores (2004), la apertura de los procesos de política pública y toma de decisiones a la participación de cuerpos profesionales y especializados se asocia al objetivo de lograr iniciativas viables, eficientes e inclusivas que apunten a la óptima resolución de los problemas públicos, y la manera más obvia y efectiva en la que un profesional puede incidir en dichos procesos es por medio de su conocimiento especializado. Por tal razón, es imprescindible constituir la organización profesional y el trabajo colegiado como uno de los principales mecanismos de participación de los docentes en la toma de decisiones, donde a partir de sus experiencias, conocimiento y *expertise* sean capaces de fortalecer e intervenir de manera crítica en la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas educativas.

3. Pocos espacios de interacción entre los docentes distintos al CTE para crear ambientes solidarios, reflexivos y responsables, a fin de mejorar su función educativa.

Como toda profesión moderna, la profesión docente depende del aprendizaje colaborativo entre sus miembros para el desarrollo de habilidades, la configuración de creencias y valores, así como la consolidación de hábitos en su ejercicio profesional (Cox, Beca y Cerri, 2014). En México el trabajo docente se desarrolla en gran medida en aislamiento y con alto grado de dependencia

estatal. Los cambios sociales y en el sistema educativo han arraigado en el ejercicio docente una cultura profesional donde permea el individualismo, ya que de todos los quehaceres que implica la tarea de enseñar, casi ninguno es necesariamente colectivo en sentido estricto. De esta manera, los docentes han aprendido a depender de sus propios conocimientos, muchas veces enfrentando su práctica cotidiana a partir del ensayo-error, y con poca apertura para compartir experiencias, ideas y técnicas con sus pares. De acuerdo con Fullan y Hargreaves (1999, p. 23), “el aislamiento profesional de los maestros limita su acceso a ideas nuevas y soluciones mejores [...] generando conservadurismo y resistencia a la innovación educativa”. Por otro lado, la innovación pedagógica y la actualización constante han estado ausentes del ejercicio docente, pues los profesores han asumido una postura más laboral que profesional, derivando en una fuerte dependencia del Estado en cuanto al cómo orientar su desempeño.

En los últimos años, en México ha habido intentos por promover espacios colectivos de trabajo donde los docentes puedan tener prácticas de discusión y retroalimentación —tales como las reuniones obligatorias de los CTE—. Sin embargo, a pesar de sus buenas intenciones, estas prácticas no se han consolidado como espacios de aprendizaje donde se compartan experiencias y reflexiones a fin de planear y orientar la futura práctica docente. Más bien han representado espacios donde se discute una variedad de temas de manera poco sistemática, sin reflexión crítica y con pocos alcances prácticos. Los CTE han operado más como mecanismos burocráticos que académicos, donde mucho de lo que se discute queda en el discurso y sin compromiso de implementación. En 2014 el entonces director de Innovación Educativa de la SEP, afirmó que los Consejos operaban de forma adecuada únicamente en un tercio de las escuelas (Del Valle, 2014; González, De la Garza y De León, 2017; Poy, 2017).

De acuerdo con Hargreaves y Fullan, el capital profesional de un colectivo son los “elementos críticos de los que se requiere para crear una elevada calidad y rendimiento en el ejercicio de todas las profesiones, incluyendo la enseñanza” (2014, p. 132). El nivel de integración del conocimiento experto de la profesión; la calidad y la cantidad de las interacciones con los pares, así como la capacidad para elaborar juicios de valor que logren vincular la teoría y la práctica en los distintos contextos en los que los docentes actúan determinarán el desarrollo del capital profesional de los docentes. Desde esta perspectiva, las competencias de los profesores aumentarán de manera automática cuando trabajen en un equipo que estimule las contribuciones individuales, la interacción de grupo y el aprendizaje continuo. Por ello, el individualismo representa una debilidad que obstaculiza la retroalimentación, aspecto que es por demás valioso para la toma de decisiones. Generar una cultura colaborativa en la que los docentes sean capaces de trabajar, planificar y tomar decisiones en interacción con sus pares es de suma importancia, pues con ello se incrementan de forma significativa sus dotaciones de capital profesional.

El compromiso docente con su propia formación y el apego al trabajo colectivo a partir del fomento de una cultura colaborativa entre profesores resultan indispensables para la constante profesionalización del ejercicio docente. La interacción entre pares constituye el mecanismo por medio del cual toda profesión cultiva y desarrolla los conocimientos propios de su campo, a la vez que es el medio por el que el grupo profesional transforma su estatus y configura una identidad particular (Evetts, 2014). En ese sentido, la colectividad docente debe traducirse en prácticas que fomenten el reconocimiento profesional y donde se compartan visiones y responsabilidades, así como también en

espacios de planeación donde se diseñen estrategias, se fomente la toma de decisiones colegiada y se construyan esquemas de ejecución a partir del consenso.

Algunos de los retos que representa la consolidación de espacios colectivos como mecanismo para la mejora de la enseñanza y la constante profesionalización de la función docente son: en principio, redefinir la figura docente como la de un profesional y su misión, a partir de las nuevas realidades educativas del país; en segundo, repensar al colectivo docente lejos de los rígidos marcos de trabajo, y estructurar esquemas de organización y ejercicio más flexibles que permitan a los docentes adaptarse de manera más adecuada a los rápidos cambios del entorno educativo. Estos retos implican promover un cambio sustancial en la cultura docente, donde la interacción se haga más horizontal que vertical y donde se generen vínculos de diálogo, confianza y responsabilidad entre todos los miembros del grupo. A la vez, es importante promover un cambio en las prácticas y las herramientas utilizadas en función de metas claras respecto a la transformación educativa que se espera.

4. Fragilidad de los procesos de formación dentro de los colectivos escolares para el fortalecimiento de su autonomía profesional.

La autonomía profesional, entendida como la libertad del docente para tomar decisiones sobre su práctica, es uno de los elementos que caracterizan el ejercicio profesional. En este mismo sentido, la autonomía o la libertad de los colectivos docentes para decidir sobre la práctica en la escuela cobra relevancia en la necesidad de organizar el trabajo profesional dentro de ésta, respondiendo a sus necesidades y contexto específicos.

Se reconoce que el ejercicio de dicha autonomía, tanto en lo individual como en lo colectivo, requiere del desarrollo de capacidades. El conocimiento disciplinar y pedagógico, así como las habilidades para el desarrollo de procesos de discusión, reflexión, y retroalimentación son necesarios para una toma de decisiones fundamentada. Si bien se ha avanzado en este sentido a partir de políticas y programas dirigidos a la escuela y a las figuras educativas, estudios muestran importantes carencias, reflejadas en la debilidad de los procesos de toma de decisiones (INEE, 2017a y 2018a; CONEVAL, 2015b).

Desarrollar capacidades para ejercer una autonomía profesional es parte de un proceso de construcción colectiva que implica la interacción entre docentes y otras figuras educativas. Como tal, el desarrollo de la autonomía requiere de tiempo y de acciones intencionadas. Si bien se han establecido acciones para impulsar la formación de las figuras y los colectivos docentes dentro de la escuela, particularmente en el interior de los CTE, existen condiciones que limitan la autonomía de los docentes, entre ellas, las líneas directivas y los objetivos que se estipulan de arriba abajo desde el aparato estatal, y no como parte de un proceso colegiado-colaborativo-estratégico-resolutivo desarrollado entre pares, de manera colectiva.

El estudio de autoevaluación de escuelas realizado por el INEE (2017a) da cuenta de procesos de toma de decisiones dentro de algunas escuelas que se limitan a responder a los requerimientos establecidos por la autoridad educativa. Lo anterior refleja la necesidad de revisar las acciones y procesos que, se estipula, deberán realizar los colectivos escolares.

5. Insuficiente valoración de la función social y educativa del docente.

La profesión docente se ha visto trastocada por los cambios sociales y educativos experimentados en la sociedad mexicana a lo largo del tiempo. De acuerdo con Gilberto Guevara (s. f.), aspectos como las crecientes urbanización e industrialización del país, la masificación del sistema educativo, el cambio en las condiciones de enseñanza y la conformación del SNTE —entre otros— han modificado la identidad de los docentes y su ejercicio profesional, a la vez que han incidido en la manera en que son percibidos por la sociedad. Durante el siglo pasado, la sociedad valoraba al docente por su saber y vocación, reconociéndolo como el formador de las identidades nacionales, como el individuo poseedor del conocimiento y como un funcionario público de gran influencia cultural y prestigio social. Esta percepción de la labor docente se encontraba apoyada por la concepción del maestro como un sujeto lleno de virtudes, cuyas cualidades rebasaban el terreno de la enseñanza y alcanzaban el de lo ético y lo moral (Esteve, 2006; Tenti, 2008).

En la actualidad, la valorización de la profesión docente ha venido a menos, y la percepción negativa hacia los profesores se ha generalizado. El apoyo social del que gozó la profesión docente ha ido en detrimento, y lo significativo de su trabajo se ha difuminado paulatinamente. Es común que los medios de comunicación, las autoridades educativas y los padres de familia tengan una percepción social que destaca el mal desempeño de los profesores, cuestiona la calidad de su trabajo y recalca su incapacidad para cumplir con las expectativas sociales. A los docentes se les ha responsabilizado de situaciones como la falta de interés de los alumnos, el bajo aprovechamiento, las deserciones y la poca planeación educativa, entre otros. En fin, la figura docente ha terminado por transitar de ser el sujeto con capacidades transformadoras socialmente valorado, a ser el responsable de todos los males del sistema educativo. Aunado a ello, el profesor se encuentra inserto en procesos de tecnificación y “proletarización” de su profesión que modifican su autopercepción y desempeño (Esteve, Franco y Vera, 1995; Esteve, 2006).

Los efectos de esta desvalorización no son pocos, siendo uno de los principales la desmotivación de los docentes. Los profesores, al verse en entredicho respecto a su papel social y sus resultados cotidianos, pueden caer en el ejercicio profesional rutinario, la poca innovación en las prácticas pedagógicas y el desinterés respecto a procesos de actualización y desarrollo profesional. De igual forma, la desmotivación de los docentes tiene una fuerte incidencia en su autopercepción, no sólo en relación con su capacidad de alcanzar los objetivos escolares y de aprendizaje, sino también respecto a su papel en las decisiones y políticas educativas. Un colectivo docente que no es valorado adecuadamente no encuentra su lugar en los objetivos educativos de mayor alcance, al contrario, regularmente se muestra desconcertado y en desacuerdo con las políticas y reformas que plantean un cambio sustancial en el sistema educativo (Torres, 2006).

De esta manera, es importante promover la satisfacción personal de los docentes, así como también apoyar su superación profesional y autorrealización mediante el diseño y la consolidación de mecanismos que fomenten la revalorización de la profesión. Se necesitan acciones para que la sociedad vuelva a reconocer a los docentes como sujetos de cambio, con capacidad de incidir en su propia práctica profesional y de orientar el desarrollo educativo del país. Pero se necesita también hacer del ejercicio docente una profesión competitiva, mejorar las condiciones de trabajo de los maestros, incentivar su desarrollo profesional y mejorar su calidad de vida.

6. Escaso desarrollo de la identidad profesional de los docentes derivado de una perspectiva instrumental de la docencia.

La identidad es la concepción y la expresión que tiene cada sujeto acerca de su individualidad y pertenencia a ciertos grupos. La identidad sólo se adquiere mediante un proceso de socialización que tiene como referencia a los distintos grupos a los que pertenece el individuo, pues la imagen de sí mismo se configura bajo el reconocimiento de los miembros del grupo y en interacción con ellos (Gee, 2001; Larrain, 2003). La identidad se construye e internaliza en el trabajo: “es la forma en que el sujeto se apropia de un proyecto profesional-institucional, correspondiente a un campo disciplinar específico” (Navarrete, 2008, p. 146). La identidad profesional se conforma a lo largo del tiempo en un proceso complejo, dinámico y sostenido que resulta de la expresión de colectivos disciplinares. En ellos, la reflexión conjunta, la interacción entre pares y las “maneras de hacer” conforman sistemas simbólicos y representaciones subjetivas que constituyen el marco de referencia para ejercer una profesión o un trabajo específico. La identidad profesional se asocia con el hecho de tener experiencias, formas de entender y desarrollar conocimientos técnicos comunes, así como maneras coincidentes de percibir los problemas y sus posibles soluciones (Hirsch, 2013).

En ese sentido, la docencia como campo profesional y disciplinar particular promueve la configuración de una identidad específica y compartida entre todos los que se sustentan como docentes. La identidad docente se concibe como la “definición de sí mismo” en función del ejercicio de la enseñanza, y se sustenta en dos ejes centrales: la experiencia individual y el papel social del docente. De esta manera, la identidad profesional docente se constituye con una parte común a todos los docentes y una parte específica, compuesta por lo individual y lo ligado a los contextos diferenciales de trabajo. Se trata, pues, de una construcción individual referida a la historia del docente y a sus características sociales, pero también de una construcción colectiva vinculada al contexto en el cual el docente trabaja (Vaillant, 2007).

En México la identidad docente y su forma de hacer ha estado moldeada en gran medida por las dinámicas gremiales promovidas por el SNTE. De acuerdo con Arnaut (2013), las acciones del sindicato han tenido más peso en los ámbitos laboral y político que en el educativo, y sus implicaciones han sido importantes. Por un lado, ha configurado una cultura más laboral que profesional, donde el colectivo docente ha generado una fuerte dependencia del Estado para realizar su trabajo. En muchos casos los docentes asumen una postura pasiva que poco incentiva la renovación de la profesión, y ejercen su función de manera prescriptiva y poco innovadora, atendiendo únicamente lo que la autoridad estatal dispone. Por otro, la figura del sindicato ha abonado a que los docentes sean vistos como trabajadores y no como profesionales de la educación. Se ha señalado que históricamente los docentes han internalizado una autoconcepción como trabajadores, buscando únicamente el cumplimiento de las obligaciones que les han sido asignadas y convirtiéndose en meros ejecutores de programas ya establecidos (Díaz Barriga e Inclán, 2001; Arnaut, 2013).

Los especialistas han denominado este fenómeno como proletarización de la función docente, la cual se deriva de los cambios sociales, económicos y políticos que enmarcan a la profesión. Asimismo, este fenómeno se caracteriza por la creciente concepción de los profesores como trabajadores asalariados que han experimentado la pérdida de control sobre aspectos determinantes de su trabajo y desarrollo profesional. Aspectos como la incidencia del sindicato en la conducción

del sistema educativo y la docencia, los cambios en la gestión educativa y la creciente carga de trabajo administrativo han significado un cambio sustancial en las identidades de los docentes, convirtiéndolos en empleados cuya finalidad es cubrir los requerimientos del sistema educativo y cumplimentar planes y programas de estudio de manera pragmática, en lugar de constituirse como protagonistas reflexivos y formadores de ciudadanos (Donaire, 2009; Iglesias, 2010).

Es importante dar seguimiento a las estrategias que se han diseñado para atender el problema. Uno de los principales ejes de la Reforma Educativa de 2013 ha sido justamente promover cambios a la función docente, dejando de lado la figura de trabajador para ser sustituida por una de profesional de la educación mediante la construcción de un SPD basado en el mérito y la trayectoria profesional de los profesores (Arnaut, 2013). A la par, es necesario fomentar la conformación de una identidad docente renovada a partir de estrategias basadas en el desarrollo profesional y la autonomía, tales como la consolidación de prácticas colectivas; la generación de conocimiento profesional desde dentro del proceso de enseñanza y desde la práctica docente; la facilitación de recursos y el establecimiento de estímulos que potencien la innovación y la mejora continua, y la dotación a los docentes de autonomía en su desempeño y ejercicio profesional; también es necesario hacerlos partícipe de la toma de decisiones a nivel sistémico e institucional.

7. Falta de estrategias para el desarrollo de una identidad compartida de la profesión docente entre egresados normalistas y no normalistas.

La apertura del ingreso a docentes formados en instituciones de educación superior no normalista ha significado un gran reto para la nueva Reforma Educativa. Hay posiciones encontradas al respecto: por un lado, se destaca la contribución de la formación universitaria en cuanto a la especialización y el conocimiento profundos de ciertas disciplinas y campos educativos, pero, por el otro, se critica que no es suficiente el conocimiento sobre los temas que se imparten, sino que para poder enseñar es necesario el desarrollo de habilidades y herramientas didácticas que aseguren el aprendizaje de los estudiantes, y éstas sólo se enseñan en las escuelas normales.

Ciertamente, existen fuertes diferencias institucionales, operativas y formativas entre la educación normalista y la educación universitaria, cada una de las cuales moldea identidades individuales y colectivas específicas. De acuerdo con Medina (1999), las diferencias entre los docentes como sujetos son producto de la condensación de procesos en la trama de relaciones que han constituido al personal académico docente. Los elementos que intervienen en la recreación del ser docente en una institución son: la forma de inserción a la estructura académica; los antecedentes de formación, institucionales y de carácter generacional; las formas de participación institucional; la condición de género; el origen social, entre otros. En ese sentido, los rasgos característicos de la formación normalista giran en torno a la docencia, mientras que los de la educación universitaria se concentran en el desarrollo disciplinar orientado principalmente a que los egresados se inserten a un sector laboral que requiere de un conocimiento especializado en su ramo (Carro, 2017).

Los especialistas sostienen que la identidad profesional es más difícil de forjar en instituciones universitarias (especialmente a nivel secundario) donde la formación es compartida por facultades disciplinarias y facultades de educación. En estos casos, el mayor prestigio de las facultades disciplinarias como también su interés en preparar a especialistas en la disciplina más que a profesores

afectan la visión que de sí mismos asumen los estudiantes (Téllez, 2005). De esta manera, los profesores normalistas, a diferencia de los universitarios, están al tanto de la didáctica que implica cada uno de los contenidos de las materias que imparten. Esta situación se puede deber a que en su formación el profesor normalista ve como necesario el uso de la didáctica de los contenidos que impartirá. En el caso del profesor universitario, es raro que en los planes de estudio de licenciatura se incluya la formación en didáctica. Esto sólo ocurre en las licenciaturas que tienen que ver estrictamente con educación o en los estudios de posgrado. Los profesores normalistas utilizan mayor número de materiales didácticos para su exposición que los profesores universitarios (Medina, 1999; Zemelman y Lavín, 2012).

Es importante promover la consolidación de un marco común de prácticas, valores y principios cuyo eje central sea una profesión docente renovada, basada en la cultura del mérito y la mejora continua. Uno de los principales desafíos es establecer mecanismos de integración que les permitan a los nuevos docentes, tanto normalistas como no normalistas, adaptarse a los cambios de la función docente como profesión. Esto implica desarrollar programas de inducción e integración diferenciados, pues las necesidades de los docentes son distintas dependiendo de su formación inicial. Para el caso de los profesores no normalistas, son necesarias acciones que aspiren a desarrollar habilidades pedagógicas e internalizar los principios, valores y lenguajes propios de la difícil tarea de enseñar. Por otra parte, es importante emprender estrategias que fortalezcan el desarrollo disciplinar de los docentes formados en escuelas normales.

Anexo 2

Análisis de las políticas para docentes de educación básica

En México los programas, políticas y acciones dirigidos a la formación y el desarrollo profesional docente como esfuerzos sistemáticos y continuos son recientes, pues datan de finales de los años noventa. Éstos se han reconfigurado a través del tiempo, con una construcción basada en las conceptualizaciones de la misión y responsabilidades docentes, y en atención a las necesidades de cada etapa en el tiempo. Así, en las últimas décadas se intenta transitar de una política sustentada en cursos y capacitaciones, de corte más bien remedial, a una sustentada en una conceptualización integral del desarrollo profesional docente. Sin embargo, los distintos componentes o dispositivos de formación en servicio para los docentes que se han puesto en marcha se han caracterizado por un alto grado de desarticulación, por lo que las acciones se realizan de manera paralela con pocos puntos de encuentro.

El artículo 20 de la Ley General de Educación (LGE) estableció en 1993 la constitución por parte de las autoridades educativas del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para maestros,¹ integrado por la formación inicial; la formación en servicio; la realización de programas de especialización, maestría y doctorado; el desarrollo de la investigación pedagógica, y la difusión de la cultura educativa.

A contrapunto de estos planteamientos de política docente, durante las últimas dos décadas los programas y acciones enfocados al desarrollo profesional docente se han caracterizado por estar centrados en una oferta académica de formación poco articulada con otros ejes de acción, desaprovechando así el beneficio que la integración de acciones genera en la mejora del desempeño docente. A la fecha no se encuentran orientaciones nacionales para guiar las transformaciones necesarias a fin de cristalizar dicho sistema de formación.

Principales ejes de acción pública para la formación y el desarrollo profesional de docentes de educación básica

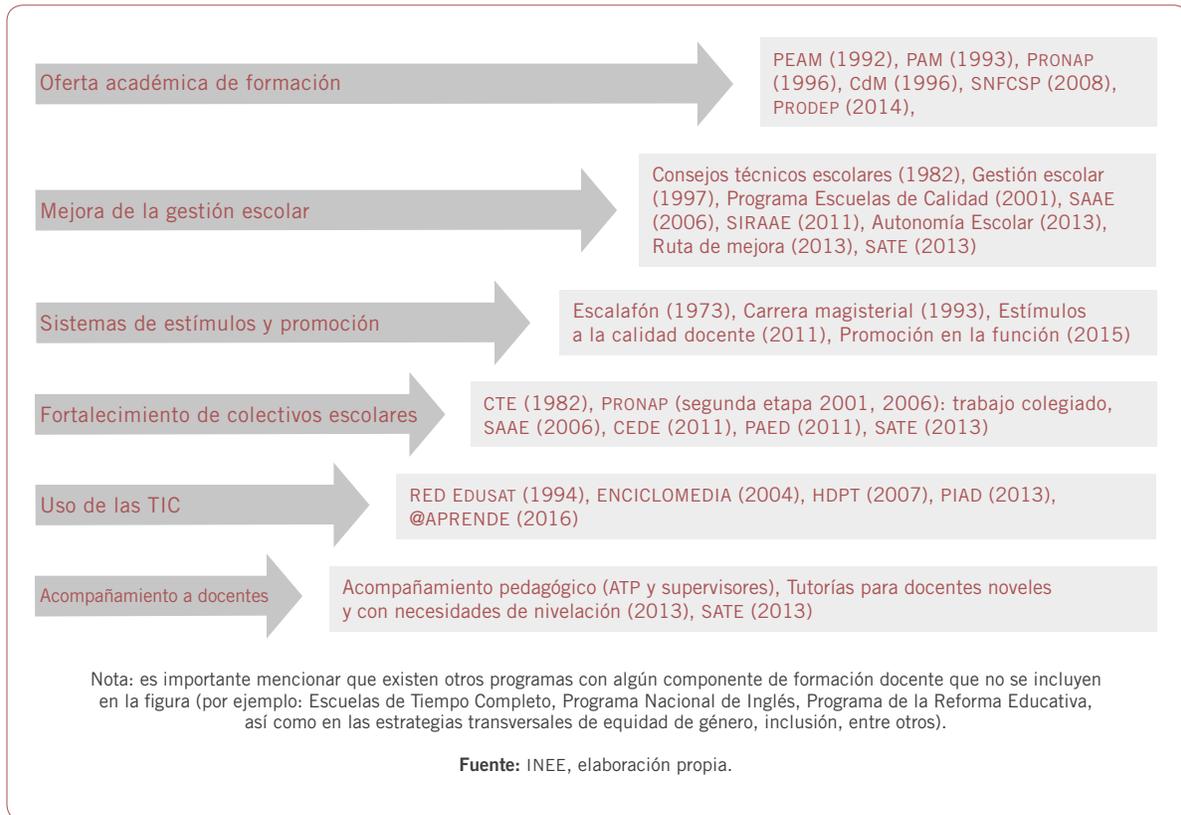
En un breve balance de los últimos 20 años se identifican seis ejes principales de la acción pública en el ámbito de la formación y el desarrollo profesional docente: a) la oferta académica de formación; b) la mejora de la gestión escolar; c) los sistemas de estímulos y promoción; d) el fortalecimiento institucional y el impulso a los colectivos escolares; e) formación para el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y f) el acompañamiento a los docentes.

La figura 2.1a muestra dichos ejes únicamente en función de la importancia o el peso que han tenido dentro de la política de formación y desarrollo profesional docente, y no pretende determinar los resultados o el impacto de las acciones realizadas en la mejora del desempeño docente. Cabe señalar que

¹ El sistema se plantea inicialmente en el Programa para la Modernización Educativa publicado en 1989.

existe escasa información acerca del impacto² de los programas educativos emprendidos para la mejora del desempeño de los docentes.

Figura 2.1a. Ejes de acción pública para la formación y el desarrollo profesional docente



Oferta académica de formación (cursos, talleres y programas de posgrado)

La primera institución que tuvo el objetivo de capacitar al magisterio fue el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), que inició sus funciones en 1945. Su objetivo fue certificar masivamente a los maestros empíricos, impartiendo la educación secundaria y la normal básica. Torres Bodet lo definió como la “escuela normal más grande del mundo” (Arnaut, 1989). En 1984 el IFCM se transformó en Centros de Actualización del Magisterio (CAM), los cuales desarrollaron cursos, talleres y seminarios para capacitar al magisterio, el cual necesitaba ser nivelado ya que, debido a la rápida expansión de la oferta educativa en años anteriores, los estándares para su contratación se habían flexibilizado.

² Información rigurosa de los efectos en la práctica docente.

El siguiente esfuerzo relevante en la materia se desplegó en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, con tres pilares fundamentales: a) la reorganización del sistema educativo, b) la reformulación de los contenidos y materiales educativos y c) la valoración de la función magisterial, donde el maestro sería el principal beneficiario del nuevo federalismo educativo y la participación social en educación. Derivado del ANMEB, se crea el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM) que tenía el objetivo de fortalecer los conocimientos de los maestros en el corto plazo para que tuvieran un mejor desempeño en la función (SEP, 1992).³ En 1993 este programa se transformó en el Programa de Actualización del Magisterio (PAM) debido a dos objetivos fundamentales: 1) la necesidad de una estrategia de formación permanente y 2) familiarizar a los docentes con los nuevos planes y programas de estudios de educación básica. Derivado de la premura de su puesta en marcha, el número de maestros que debían ser atendidos, la estrategia de reproducción de cursos en cascada y la duplicidad de funciones de las instancias estatales responsables de su operación (la coordinación estatal y los centros de actualización de magisterio), el programa presentó un desempeño deficiente.

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) constituyó la política de formación continua con mayor continuidad en el país (1996-2008). El programa ofrecía cursos nacionales, talleres generales de actualización y materiales de apoyo, así como la instalación de Centros de Maestros (CDM) y mecanismos de evaluación docente⁴ ligados al sistema de estímulos de la Carrera Magisterial. Para su operación a nivel local se crearon las Instancias Estatales de Actualización.

La oferta académica impulsaba el estudio autónomo, individual y colectivo, clasificándose en cuatro grupos: cursos nacionales de actualización; talleres nacionales de actualización; cursos estatales, y cursos sobre gestión. La operación del PRONAP fue desigual en las entidades, debido a las diferencias en la concepción sobre la forma de organización y ejecución del programa, lo que ocasionó una oferta de muy variada calidad. Además, la gran mayoría de los maestros tomaba los cursos con la finalidad principal de acumular puntos para Carrera Magisterial (Santibáñez *et al.*, 2017).

Por otro lado, en esta etapa se incrementó la demanda de los docentes en servicio por distintos estudios de posgrado (especialidades, maestrías y doctorados), motivada en parte por los estímulos de la Carrera Magisterial. La demanda por estudios de este nivel se incrementó de tal manera que la atención de las instituciones públicas normalistas y no normalistas de educación superior no dio cabida a la demanda, comenzando una creciente presencia de las instituciones de educación superior particulares (Arnaut, 2010). Una escasa regulación y la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad de estos programas ocasionó una proliferación de programas de posgrado de calidad muy heterogénea y de poca utilidad para mejorar la práctica docente.

³ Es importante mencionar que, a partir de 1992, en el marco de la descentralización educativa la responsabilidad de la formación de docentes recae en las autoridades educativas locales (AEL).

⁴ Los Exámenes Nacionales de Actualización para Maestros en Servicio (ENAMS) se crearon con el objetivo de que los docentes acreditaran lo aprendido en los Cursos Nacionales de Actualización o trayectos formativos específicos. Sin embargo, en evaluaciones realizadas al PRONAP se señaló que el primer indicador estratégico —“porcentaje de maestros que acreditan los ENAMS y mejoran el aprendizaje”— era un indicador carente de relevancia y pertinencia, ya que se asumía que si el docente acreditaba dichos exámenes mejoraría el logro de aprendizaje (CONEVAL, 2009).

Un gran número de instituciones privadas sujetas a registros de validez laxos proliferó sin apego a reglas de calidad; sus programas no eran evaluados, y no se disponía de información para saber si realmente contribuían a la profesionalización docente (UNESCO, 2013). Adicionalmente, a partir de la década de los noventa surgieron varios programas educativos con algún componente de formación destinado a sus respectivos cuadros técnicos: funcionarios, supervisores, directores y maestros (Arnaut, 2010).

En el año 2000 el PRONAP se rediseñó, en cierta forma, por los bajos resultados logrados en los exámenes del Programa para la Evaluación Internacional para los Estudiantes (PISA). La reestructuración del programa se basó en dos componentes: uno centrado en cursos y otro centrado en la escuela. El PRONAP asumió adicionalmente tareas normativas y de apoyo técnico a las instancias estatales de formación continua (Torres, 2014). En 2004 el PRONAP estableció la elaboración de un Programa Rector Estatal de Formación Continua, buscando mejorar la planeación de manera más participativa

Sin embargo, el PRONAP presentó restricciones para su operación de índole tanto financiera como organizacional, y su estructura no permitió alcanzar la cobertura deseada. No contaba con mecanismos para detectar las prioridades de formación, lo que ocasionó la descontextualización de la oferta; además, no tomaba en cuenta la participación de las instituciones de educación superior (IES) en la formación de docentes. Por otro lado, siguió ofreciendo cursos en cascada, igual que su antecesor. La vertiente de formación centrada en la escuela fue incipiente y de esfuerzos aislados.

Una evaluación de impacto de Carrera Magisterial encontró que “los cursos de actualización docente no están fuertemente relacionados con mejores resultados en las pruebas de preparación profesional y aprovechamiento escolar, o con los resultados de las evaluaciones colegiadas del desempeño profesional” (Santibáñez *et al.*, 2017).

En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación de 2008, el PRONAP dio lugar al Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCSP), el cual se definió como:

un conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, articulados y regulados por la Secretaría de Educación Pública bajo la dirección de las Autoridades Educativas Estatales, con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales, que impulsa la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de Educación básica en el país (SEP, 2008).

Los principales cambios respecto a su antecesor (PRONAP) fueron: la incursión de las IES en la oferta de formación, la descentralización de la definición de la oferta de formación con la finalidad de adaptar la oferta a las necesidades locales, el uso en menor grado de los cursos en cascada y un mayor énfasis en la formación *in situ*. El Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para maestros de Educación Básica 2012-2013 estaba conformado por 1 041 programas académicos.

De acuerdo con la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) al Programa del SNFCSP, los procesos de selección de la oferta formativa integrada en los catálogos nacionales de formación continua y superación profesional no garantizaban la calidad

o la pertinencia de la misma. Aunque se realizaba la revisión de las propuestas de actividades de formación, ésta se limitaba al diseño y a los materiales que apoyarían la implementación. No se revisaban las condiciones de las instituciones que los proponían ni se daba seguimiento a la aplicación práctica, a los aspectos de implementación o al grado en que los participantes efectivamente adquirían las habilidades y los conocimientos planteados. Tampoco se daba seguimiento al efecto de los cursos en el desempeño y el desarrollo de los participantes en su ejercicio profesional (INEE, 2015b; CONEVAL, 2013).

A partir de 2014, la formación en servicio de los docentes mediante oferta académica es proporcionada por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) tipo básico; dicho programa ha presentado cambios relevantes y no es sino hasta 2017 que se definen acciones más organizadas para su operación. Actualmente, opera en el marco de la Estrategia Nacional de Formación Continua.

Mejora de la gestión escolar

La mejora de la gestión escolar se concibe como un elemento fundamental para mejorar a su vez la calidad educativa mediante el desarrollo de capacidades de docentes y directivos para definir acciones de mejora. Permite también asignar recursos eficientemente, fomentar el uso de la evaluación —tanto interna como externa— como instrumento de mejora y fortalecer la participación social y la rendición de cuentas. En este sentido, la autonomía de gestión escolar⁵ cobra relevancia para que estos elementos repercutan en la mejora de la organización y el funcionamiento de la escuela, en favor de ambientes propicios para el aprendizaje.

El fortalecimiento de la gestión escolar tuvo un impulso inicial en la reforma de 1992,⁶ incorporando un nuevo componente necesario para los cambios educativos establecidos, orientados a transformar el funcionamiento de la escuela. En 1997 el proyecto de innovación e investigación llamado La Gestión en la Escuela Primaria se puso en marcha en cinco entidades y 40 escuelas, con el objetivo de recabar información sobre las líneas de política, estrategias y acciones orientadas a mejorar la organización y el funcionamiento escolar (Ramírez, 2000).

El proyecto se fundamentó en la necesidad de romper la “cultura escolar” que prevalecía, la cual estaba orientada al cumplimiento formal de las tareas en lugar de al logro de resultados. Para lo anterior se realizaron las siguientes acciones: un análisis general de la situación escolar; la revisión de la misión de la escuela; una evaluación interna de la situación escolar que involucró al personal docente y directivo en el reconocimiento de los problemas y sus causas; la elaboración de un plan de acción o proyecto escolar, y el seguimiento de los resultados obtenidos (Ramírez, 2000).

De acuerdo con Ramírez (2000), las escuelas que mostraron avances presentaban dos características comunes: la participación decidida del director y del supervisor escolar, y una asesoría eficaz. Adicionalmente, el proyecto escolar puso en evidencia la necesidad de adaptar distintas formas de trabajo

⁵ Entendida como la capacidad de la escuela para la toma de decisiones orientadas a la mejora de los aprendizajes.

⁶ La necesidad de transformar el funcionamiento de la escuela se reconoce en el ANMEB: producto de la centralización “Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites” (SEP, 1992).

y organización escolar, considerando los contextos escolares. Posteriormente, el proyecto se extendió progresivamente hasta cubrir 20 entidades en 2002,⁷ y sentó las bases para el diseño de los programas educativos en la materia que lo sucedieron.

En 2001 se crea el Programa Escuelas de Calidad (PEC) como una iniciativa de reforma de la gestión institucional y escolar. Promueve el empoderamiento de los directores, maestros y padres de familia, al facultarlos para realizar ejercicios de planeación estratégica⁸ con el fin de mejorar el desempeño de la escuela, proporcionándoles recursos adicionales que posibilitan la puesta en marcha de sus planes de mejora (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006). En 2015 el objetivo del programa se estableció como: “contribuir, en un marco de equidad y calidad, al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica que participan en el Programa” (SEP, 2014f).⁹

La evaluación específica de desempeño 2014-2015 señaló que, si bien el programa mostró ligeros efectos en las tasas de aprobación y se favorecieron aspectos sustantivos de la gestión escolar, era necesario revisar otros aspectos de ella que contribuyen a la mejora de los aprendizajes.

Adicionalmente, desde otros programas se han impulsado estrategias de fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. Un ejemplo, en este sentido, lo constituye el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), el cual fue implementado a partir del ciclo escolar 2007-2008 en busca de impartir una educación integral mediante la ampliación del tiempo de la jornada escolar. La propuesta pedagógica del programa está basada en los planes y programas vigentes, por lo que se requiere del trabajo del colectivo docente por medio del liderazgo del director para hacer las adecuaciones y mejorar los aprendizajes. Los recursos destinados a cada escuela, en el marco del programa, consideran la actualización del personal directivo, docente y de apoyo, así como seguimiento, acompañamiento y asesoría a las escuelas.

En 2005 se comenzó a definir el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE),¹⁰ cuyo objetivo fue contar con una estructura dinámica que fomentara la reflexión sobre las prácticas educativas de docentes y directivos, a fin de promover su mejora continua a través de los CDM, que fueron las instancias responsables de ofrecer el servicio. En 2008 el SAAE puso mayor énfasis a la generación de condiciones para impulsar la formación situada en la escuela, sin embargo, “no se encontraron acciones específicas documentadas para la organización y operación de este servicio” (Cordero *et al.*, 2015, p. 60). Con la conformación del SAAE se crearon los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) como una estrategia de regionalización (se establecen zonas escolares por regiones) para que la asesoría pedagógica pudiera responder de mejor forma a las necesidades de los docentes, lo que derivó en 2011 en el Sistema Regional de Asesoría Académica a la Escuela (SIRAAE).

Estos intentos por avanzar en la conformación de un sistema de acompañamiento regionalizado siguieron con la Reforma Educativa de 2013. A partir de ese año se estableció el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), cuyo fin fue el de conformar un equipo técnico con los recursos para realizar

⁷ En sus últimos años el Proyecto operó bajo el nombre del Programa de Transformación de la Gestión Escolar en la Educación Básica (S034).

⁸ A través del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Programa Anual de Trabajo (PAT).

⁹ A partir de 2016 se fusiona con el Programa de la Reforma Educativa.

¹⁰ El Servicio se establece en las reglas de operación del PRONAP de 2006.

con calidad el trabajo de asesoría y acompañamiento a las escuelas en cada una de las zonas escolares. El SATE considera distintas acciones que tienen por objeto centrar el papel de la supervisión escolar en la asistencia a la escuela dotándola de herramientas y condiciones que le permitan enfocarse en la calidad del servicio educativo, el aprendizaje y la inclusión de todos los estudiantes.

El fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas constituyó una de las principales líneas de política en el marco de la Reforma Educativa de 2013. Éstas derivaron en la estrategia La Escuela al Centro, entre cuyos propósitos están: dar mayor autonomía de gestión a los centros escolares, dar más fuerza a los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y afianzar los Consejos de Participación Social. Con este proceso se han desplegado estrategias para el fortalecimiento de las competencias de supervisores escolares, personal de apoyo técnico pedagógico, directores escolares y los colectivos docentes que conforman los CTE. Éstos adquirieron una gran relevancia al instaurarse normativamente en el calendario escolar y al reconfigurarse para ser espacios en donde, a través del desarrollo de una Ruta de Mejora, se pretende dar atención a los principales problemas educativos de la escuela, así como fomentar el desarrollo profesional de los docentes y directivos.

Sistemas de estímulos y promoción

El Reglamento de 1973 de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública definía que el ascenso a una categoría inmediata superior se determinaría mediante la calificación de factores como conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad (SEP, 1973). Estos requisitos eran evaluados por la Comisión Estatal Mixta SEP-SNTE. Los docentes o directores mejor evaluados eran los acreedores al ascenso respectivo, sujeto a la disponibilidad de plazas. Las críticas al escalafón fueron verdidas en torno a la falta de transparencia de los procesos y la poca movilidad que existía.

A partir del ANMEB se estableció el Programa Nacional de Carrera Magisterial, como una propuesta de escalafón horizontal con categorías específicas para cada subsistema. El programa otorgaba compensaciones salariales mediante una serie de evaluaciones, y consideraba a la formación continua, expresada en cursos, como criterio para otorgar incentivos. En 2011 se vinculan la evaluación y los incentivos económicos al logro académico de los estudiantes, y el fortalecimiento a la profesionalización de los maestros, con el objetivo de promover el compromiso de los docentes con el aprendizaje de sus estudiantes (SEP, 2011).

A pesar de sus modificaciones, los cuestionamientos al programa han sido diversos. Martínez sostiene (citado en Torres, 2014) que con la instauración de la Carrera Magisterial, la lógica actualización-cursos-puntos se convirtió en una pesada carga para las autoridades nacionales y estatales, así como para los destinatarios. Al final, el programa no logró mejorar los resultados del sistema educativo, ni tampoco aumentó la satisfacción profesional de los maestros.

Con base en los resultados del Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés) 2013, se documenta la necesidad de modificar los esquemas de capacitación y actualización ligados a los incentivos económicos, para evitar que estos condicionen la selección pertinente de los procesos formativos. Asimismo, en este estudio, se señala que sólo 10% de docentes de primaria y 36% en secundaria manifestó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo en que los

profesores más eficientes de su escuela reciben mayores gratificaciones, ya sea en reconocimiento, capacitación o responsabilidades adicionales.

En el marco de la Reforma Educativa 2013 se eliminó el programa de Carrera Magisterial y se dio paso al programa de Promoción en la Función, que busca otorgar incentivos tanto económicos como profesionales al personal docente y con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica que destaque en las evaluaciones del desempeño. Los lineamientos del programa de Promoción en la Función fueron emitidos en mayo de 2015 por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Fortalecimiento de los colectivos escolares

De forma paralela a las acciones ya mencionadas, se emprendieron acciones para fomentar el trabajo colaborativo de los docentes con distintos fines, desde la mejora de la organización escolar hasta la promoción de una práctica reflexiva, el aprendizaje entre pares y el fortalecimiento de la autonomía escolar. Los CTE, los cuales tienen como antecedente al Consejo Técnico Consultivo,¹¹ se crean como un órgano de apoyo al director, con tareas educativas, organizativas y administrativas, y constituyen uno de los espacios más relevantes para el fortalecimiento de los colectivos escolares. Los CDM, los CAM y los CEDE también han tendido a fortalecer el trabajo colaborativo.

En el marco del PRONAP, ente 1997 y 1998 se establecieron los Talleres Generales de Actualización (TGA) como un espacio para el trabajo colegiado de los maestros en las escuelas. El objetivo de estos cursos era crear espacios donde los profesores pudieran reflexionar sobre un problema compartido, se corresponsabilizaran y llegaran a acuerdos al respecto. En una segunda etapa del PRONAP, a partir de 2001 se impulsó el trabajo colegiado, concibiendo a la escuela como el espacio educativo fundamental, tanto de los alumnos como de los docentes. En este marco se establecieron acciones enfocadas al fortalecimiento de los colectivos escolares, desde los CDM, con el objetivo de fortalecer los espacios de reflexión, indagación, experimentación y debate sobre las prácticas educativas; la construcción de propuestas compartidas, así como el conocimiento acerca de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

En 2009 se definió la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo (EIMLE), que articulaba distintas acciones, entre ellas las orientadas a “establecer un mecanismo de acompañamiento institucional para atender pertinentemente las necesidades específicas de los docentes, derivadas de su práctica educativa cotidiana y relacionadas directamente con el logro educativo de sus estudiantes” (SEP, 2012). Entre sus componentes se encontraban el SAAE y el fortalecimiento de comunidades escolares de aprendizaje.

Con el objetivo de mejorar la práctica docente en la educación indígena, el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Cultural y Lingüística (PAED) impulsó proyectos como la “sistematización de experiencias docentes en la educación indígena” y la RED de profesionales de la educación indígena, cuyas acciones se basan en la recolección y la difusión del saber práctico de los docentes. Dichos proyectos han mostrado, entre otros, los siguientes hallazgos: a) la generación del conocimiento práctico de los docentes mejora el desempeño docente; b) el intercambio

¹¹ Creado en el Acuerdo 96 de la SEP (SEP, 1982).

de experiencias permite generar aprendizajes sociales; c) considerar a los docentes promotores del cambio eleva su identidad profesional (Sierra, 2015).

En 2013 la SEP promovió la reconfiguración de los CTE con la finalidad de que fomentaran el desarrollo profesional de los docentes y directivos, a partir del trabajo colegiado, la evaluación interna y la toma de decisiones compartida que llevara a los centros escolares a cumplir su misión. En 2013 el SATE se creó y se planteó como un espacio propicio para el fortalecimiento de los colectivos escolares.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación

El uso de la tecnología ha sido considerado como un elemento importante en la socialización, la orientación y la difusión de conocimientos capaces de contribuir a la mejora en la calidad educativa. Por su propia naturaleza y portabilidad, los medios electrónicos también fueron considerados para la atención de poblaciones vulnerables y de contextos alejados. Por tanto, las TIC se perfilaron como un eje transexenal de política para educación básica, y vinculada a ésta se han impulsado procesos de formación docente.

Los antecedentes en México sobre el uso de la tecnología con fines educativos datan del surgimiento de la telesecundaria hacia 1968 como una opción educativa para lograr una mayor cobertura en los territorios más alejados y las poblaciones más vulnerables.

Posteriormente, hacia mediados de la década de los 80 surgió el programa Computación Electrónica en la Educación Básica (COEEBA), el cual estuvo vigente de 1986 a 1992, y se elaboró con la colaboración entre la SEP y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE). El programa tenía como objetivo introducir la computación electrónica como apoyo didáctico en el tercer año de secundaria enfocándose en cuatro áreas de aprendizaje: Español, Ciencias Sociales, Matemáticas y Ciencias Naturales. Para ello se crearon los Centros COEEBA-SEP, que tenían como función específica capacitar a los docentes, directivos y demás personal en el uso del equipo (SEP, 1987).

Para la década de los noventa, el sistema educativo ya contaba con infraestructura tecnológica: el Sistema EDUSAT (Educación Satelital), operado mediante el satélite Solidaridad I. La Red EDUSAT fue un sistema de transmisión de señal televisiva que pretendía apoyar la formación del alumno, así como la actualización de los docentes en el marco del PRONAP; consideraba el contenido para los diferentes niveles y modalidades educativas de educación básica, y el contenido se transmitía en 10 diferentes canales educativos que se recibían en equipos específicos colocados en las escuelas o en distintas instituciones educativas, como en los CDM, para poder ayudar en la capacitación de los docentes (SEP, 2001).

En 1997 inició operaciones la Red Escolar de Informática Educativa, con el objetivo de fomentar el aprovechamiento de información y el manejo de internet en las escuelas primarias, secundarias, normales y los CDM. La Red buscaba impulsar la participación de alumnos y maestros en el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la educación, con el fin de intercambiar experiencias.

Para fomentar el uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje, se crean los Centros de Tecnología Educativa en las entidades federativas; las principales actividades que se llevarían a cabo estarían

relacionadas con la formación y la capacitación docente, así como con la elaboración de materiales audiovisuales (SEP, 2001).

En 2004 se crea el programa ENCICLOMEDIA, reconociendo el potencial de las TIC en educación. “ENCICLOMEDIA propone el desarrollo de contenidos electrónicos para incorporarlos en los libros de texto gratuito de cuarto a sexto grado de primaria, además de equipar a todas las escuelas para el uso del programa electrónico” (SEP, 2001). Para ello se establece la necesidad de capacitar a todos los profesores en el uso del equipo y el *software* educativo (SEP, 2006).

La capacitación docente inició en el ciclo escolar 2004-2005, cuando se puso énfasis en el conocimiento de los materiales de apoyo como elementos indispensables en el proceso de aprendizaje, así como en el fortalecimiento de las habilidades docentes para elaborar y realizar prácticas de enseñanza mediante el *software* de ENCICLOMEDIA.

En 2007 se formula el programa Habilidades Digitales para Todos (HDT), con el que se pretende dar impulso el uso didáctico de las TIC. Con ese fin se implementaron cursos de capacitación docente para el uso adecuado de las herramientas tecnológicas. El modelo educativo del programa tiene cinco componentes: pedagógico, de gestión, de operación, de acompañamiento y de infraestructura tecnológica (SEP, 2009). Dados estos componentes, la capacitación docente abarcó el manejo de los nuevos materiales y el desarrollo de contenidos pedagógicos. En este marco, en 2001 la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) suscribieron un acuerdo para la puesta en marcha del proyecto: Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información, que a partir de 2009 ofrece ayuda para la adquisición de computadoras portátiles y el servicio de conectividad por seis meses a maestros de educación básica en servicio. Para obtener una computadora había que acreditar el mérito y la superación profesional, entre otros requisitos más.

En 2013 el gobierno federal implementó el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD), operado por la Coordinación General @aprende.mx, órgano administrativo desconcentrado de la SEP creado para esos fines. En el marco de este programa se entregaron tabletas electrónicas a estudiantes de quinto y sexto grados de primaria, así como a figuras educativas. El programa también incluyó la formación de docentes en el uso de las TIC en la educación. Los CTE han participado mediante la propuesta de estrategias para incorporar estos dispositivos a las actividades de aprendizaje. Inicialmente, el programa benefició solamente a los estados de Colima, México, Puebla, Sonora, Tabasco y el Distrito Federal, y se incorporaron posteriormente más entidades federativas (CONEVAL, 2014b).

Programas de esta naturaleza han tenido poco efecto en la calidad de la enseñanza, principalmente por la falta de desarrollo de capacidades de las distintas figuras educativas para su uso, así como por el limitado impacto en zonas con baja conectividad.

Acompañamiento pedagógico a docentes

Otro eje importante de política es el referente al acompañamiento pedagógico a docentes mediante figuras educativas encargadas exclusivamente de esa función. Si bien los supervisores escolares deben desempeñar una labor de acompañamiento educativo y pedagógico a las escuelas pertenecientes a su

zona escolar, en un pasado reciente su labor ha sido mayoritariamente administrativa. Adicionalmente, en el marco del proyecto de gestión escolar se evidenció la necesidad de reorganizar las zonas escolares para hacer factible el fortalecimiento de las funciones académicas de los supervisores, así como para definir las con mayor precisión (Ramírez, 2000).

La figura del asesor técnico pedagógico (ATP) tiene su origen a finales de los años setenta, cuando se conformaban equipos técnicos de apoyo pedagógico que se integraban por docentes comisionados. La reforma de 1992, frente a la necesidad de la implementación de los nuevos planes y programas, le dio paso a un incremento del personal asignado a funciones de acompañamiento. Así, a los CDM se incorporó un importante número de comisionados para el acompañamiento escolar.

Este nuevo componente de formación —apoyo a la escuela— se encontró con estructuras y organización heterogéneas que no favorecían un funcionamiento y una organización escolar eficientes. Asimismo, fue evidente que estos sistemas no presentaron un desarrollo exitoso en calidad de que el apoyo externo se comprometió con comisiones o invitaciones que no privilegiaban su carácter académico y no apoyaban el funcionamiento general y administrativo del sistema educativo en sus diferentes niveles (Cordero *et al.*, 2015).

La figura de ATP no había tenido de manera formal un perfil; su desempeño como asesor y acompañante pedagógico sucedía más a partir de la experiencia laboral que de un proceso institucional de formación. Además, la ambigüedad alcanzaba el desempeño de esta figura educativa, ya que, ante la ausencia de normas sobre su labor, los ATP podían ser utilizados para cualquier actividad administrativa o pedagógica en la escuela o supervisión. No es sino hasta la Reforma de 2013 que se establece formalmente la figura de ATP y se elaboran sus perfiles estableciendo sus funciones con mayor claridad.

El SAAE se concibió como un sistema articulado de los servicios de apoyo existentes en las entidades federativas. Involucraba a tres instancias de la educación básica: supervisión escolar, CDM y equipos técnicos para: a) identificar las necesidades y recoger las demandas de apoyo académico de las escuelas ubicadas en el área de influencia que tenían en común; b) optimizar los procesos y recursos de que se disponía, y c) brindar asesoría y apoyo técnico diferenciado en cada plantel (SEP, 2005). La implementación del SAAE no se vio apoyada de forma consistente por las autoridades educativas a nivel local, y sólo se registraron algunas experiencias.

Posteriormente se definió el SATE como el “conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al personal docente y personal con funciones de dirección para mejorar la práctica profesional y el funcionamiento de la escuela pública de educación básica”, y se le dio el objetivo de fortalecer el trabajo educativo que realiza la supervisión de cada zona escolar con los planteles a su cargo. Esto significa que por medio del Servicio y con la orientación y el apoyo de las AEL, la supervisión de las zonas escolares dé coherencia y articule el trabajo técnico pedagógico que se desarrolla en las escuelas a su cargo. Asimismo, se define un nuevo apoyo a los docentes de nuevo ingreso y con necesidades de nivelación por medio de la figura de tutores.

Política y programas federales a partir de la Reforma

En el marco de la Reforma Educativa de 2013 se busca la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, a partir del aseguramiento de la calidad profesional de los docentes, para lo que se crea el Servicio Profesional Docente (SPD). En este sentido, el SPD reconoce tres componentes clave: la formación (dentro y fuera de la escuela), la evaluación (tanto externa como interna) y la definición de una carrera docente. Se han definido perfiles profesionales para los docentes y otras figuras escolares, constituyendo el nuevo marco para la “buena enseñanza”, cuyo propósito es servir de referente para los procesos de formación y de evaluación docente.

La LGSPD regula la carrera docente (ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia) y establece a la evaluación y la formación como procesos transversales, enfatizando en la necesidad de nuevas dinámicas en los procesos de formación en servicio de los docentes. Así, los procesos de evaluación y formación en el marco del establecimiento de una carrera docente tienen como objetivo la mejora en el desempeño docente para incidir en la calidad de la educación. De tal manera, el desarrollo profesional docente ocupa un lugar preponderante en la reforma educativa.

A pesar de la importancia de la formación docente en el marco de la Reforma, a cuatro años de su implementación, los programas y acciones orientados al desarrollo profesional no han logrado desarrollarse al nivel que los docentes exigen. Si bien desde 2015 parte de los procesos de formación en servicio se organiza en el marco una estrategia nacional financiada con recursos del PRODEP tipo básico, tanto el diseño y la operación del programa como la unidad administrativa responsable de su funcionamiento han presentado cambios importantes.

En la tabla 2.1a se describen los principales cambios de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente en los últimos años.

Tabla 2.1a. Principales cambios de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente. 2015-2018

Lineamientos o Estrategia	Responsable	Principales características
Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Lineamientos de operación 2015 (octubre 2015).	CNSPD	Operación descentralizada y líneas de acción enfocadas a los procesos del SPD.
Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional (abril de 2016).	SEB	Operación centralizada, líneas enfocadas a la formación en el marco de los procesos del SPD, la formación para el dominio de contenidos y desarrollo de la autonomía de gestión escolar, y la formación en temas de prioridad nacional y de relevancia social. Mayor participación de IES. Modalidad de la oferta de formación: en línea.

Lineamientos o Estrategia	Responsable	Principales características
Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de Conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica. Estrategia Nacional 2017 (última actualización septiembre 2017).	SEB	Operación descentralizada, líneas de formación diferenciadas en tres ejes: necesidades de formación para la Evaluación del Desempeño, y derivadas de procesos del SPD, y temas educativos prioritarios y socialmente relevantes. Modalidades de la oferta de formación: en línea, presencial o mixta. Catálogo de Instancias Formadoras, conforme a criterios de calidad. Definición de una estrategia local basada en la nacional.
Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para maestros de Educación Básica. Estrategia Nacional 2018.	SEB	Operación descentralizada, líneas de formación diferenciadas en tres ejes: necesidades de formación del SPD, necesidades de formación detectadas en el SATE y la Tutoría, y formación para el Modelo Educativo y temas de relevancia social. Modalidades de la oferta de formación: en línea, presencial o mixta. Catálogo de Instancias Formadoras conforme a criterios de calidad. Definición de una estrategia local basada en la nacional.

Fuente: elaboración propia.

A partir de 2017 las acciones de formación aumentaron su cobertura, se enmarcaron en acciones más organizadas, atendieron otras líneas de acción menos enfocadas a los procesos evaluativos del SPD, y contemplaron una mayor participación de las entidades federativas en la definición de su propia oferta de formación. Durante 2017 se atendió a 626 637 docentes, aproximadamente 60% del total de educación básica, con un total de 1 196 cursos, talleres y diplomados. Esta oferta académica se sujetó a mecanismos de evaluación determinados por los Lineamientos para la Evaluación del Diseño, Operación y Resultados de la Oferta de Formación Continua, mediante Comités Académicos de Apoyo a la Evaluación (CAAEV).

La Estrategia de 2018 define como objetivo el de: “Impulsar la formación continua del personal educativo, mediante acciones de capacitación y actualización académica, que favorezcan sus capacidades, su desempeño en el aula y en la escuela para la mejora del aprendizaje de sus alumnos en el marco de una educación de calidad con equidad e inclusión y preferentemente para la evaluación en el marco del Servicio Profesional Docente mandatada en la LGSPD.”

Dicha estrategia establece tres líneas de formación:

- Formación para el Proyecto de Enseñanza y los Proyectos correspondientes a cada figura educativa, en los mecanismos de permanencia y promoción del SPD.
- Atención al personal educativo que participa en los mecanismos de evaluación, así como en tutoría y SATE, en el marco del SPD.
- Formación continua en temas prioritarios del Modelo Educativo, así como en temas transversales socialmente relevantes en educación básica.

La SEP también ha puesto en marcha otras acciones que inciden en la mejora de la práctica docente. El mandato para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas incluido tanto en la reforma constitucional al artículo 3º como en la LGE dio lugar a una serie de acciones y estrategias por parte de la federación. Así, en 2014 se emitieron los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar, que reconocen que para desarrollar la autonomía de gestión escolar se requiere ubicar a la escuela al centro de los servicios educativos, proporcionar las condiciones para que se cumpla la normalidad mínima, mejorar la infraestructura escolar, proporcionar una organización escolar adecuada para que los directivos acompañen y apoyen a los docentes, fortalecer los CTE y la función supervisora, reducir las cargas administrativas de la escuela y de las supervisiones escolares, mejorar la convivencia escolar, impulsar la participación de los padres de familia, fortalecer el uso de resultados de las evaluaciones para la mejora, así como mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

En este marco, desde 2013 se impulsaron acciones para el fortalecimiento de los CTE, con la elaboración de guías mensuales, la instalación de espacios específicos para el desarrollo de sesiones y el fortalecimiento de la función supervisora. Para el ciclo escolar 2013-2014 se contó con los Lineamientos para la organización y el funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares. En este mismo ciclo se comenzó a utilizar como herramienta de planeación la Ruta de Mejora, orientada a que en colectivo se organicen las acciones necesarias para la mejora de los aprendizajes de los alumnos y el desarrollo profesional docente.

Para la formación de supervisores escolares se diseñó el diplomado Una Supervisión Efectiva para la Mejora del Aprendizaje de Nuestros Alumnos, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de acompañamiento y asesoría a los colectivos docentes. Al respecto, la SEP reporta en 2017 una cobertura de 100% de los supervisores del país, con un porcentaje menor de supervisores acreditados. También se ha capacitado a los supervisores para la observación en aula, así como otras herramientas para mejorar los aprendizajes de los alumnos.

A partir de 2016 se implementa la estrategia La Escuela al Centro con seis líneas de acción, entre las que se encuentran una nueva estructura de las escuelas y las supervisiones para generar las condiciones que permitan fortalecer el liderazgo pedagógico de estas figuras; el fortalecimiento de los CTE, y un mejor uso del tiempo en la jornada escolar.

Sin embargo, a la fecha, más allá de la cobertura de las acciones emprendidas, no existe información que permita conocer en qué medida éstas han logrado incidir en la práctica docente.

Presupuesto federal

El presupuesto autorizado para la formación y el desarrollo profesional docente en la educación básica a través del PSNFCSP (2009-2013) y el PRODEP Tipo Básico (2014 a la fecha) ha presentado un aumento relevante, pasando de 354 millones a 972 millones de pesos entre 2012 y 2018. Llama la atención que, a pesar del incremento histórico de cerca de 800% entre 2015 y 2016 del presupuesto autorizado, únicamente se ejercieron 81 millones de pesos, es decir, hubo un decremento a causa del subejercicio de casi 60% entre 2015 y 2016. En 2017 también se observó una disminución considerable del presupuesto ejercido en relación con el autorizado, con un gasto que representó 35% de lo que inicialmente se autorizó.

Tabla 2.2a. Gasto en programas orientados a la formación docente

Año	Programa presupuestario	Presupuesto autorizado	Presupuesto ejercido	Ejercido / Autorizado (%)	Variación del autorizado con respecto al año anterior	Variación del ejercido con respecto al año anterior
2012	S127 Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	353 872 417	343 864 642	97.2	-	-
2013	S127 Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	366 118 527	233 440 564	63.8	3.5	-32.1
2014	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	203 658 574	165 499 695	81.3	-44.4	-29.1
2015	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	203 658 574	200 923 296	98.7	0.0	21.4
2016	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	1 809 117 894	81 125 398	4.5	788.3	-59.6
2017	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	929 065 833	322 590 639	34.7	-48.6	297.6
2018	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	971 843 309	n.d.	-	4.6	-

Nota: Las cantidades se dan en pesos corrientes / n.d. No disponible.

Fuente: Cuenta Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe mencionar que otros programas distintos al PRODEP realizan acciones de formación de docentes en servicio complementarias a su actividad sustantiva, sin embargo, el monto destinado a esas acciones no puede ser contabilizado, ya que la información no se encuentra desagregada, por lo que es probable que el presupuesto aquí consignado difiera del gasto real destinado a la formación docente. Conviene señalar también que algunas entidades federativas realizan un gasto relevante para este rubro.

Finalmente, para un análisis más preciso del gasto federal destinado a la formación de docentes en servicio, también se debe considerar el presupuesto de programas dirigidos a fortalecer la autonomía de gestión escolar y el acompañamiento pedagógico —como el PEC—, así como el presupuesto que indirectamente se destina al funcionamiento del SATE, el cual no está incluido aquí.

Fuentes consultadas

- Acevedo, C., y Valenti, G. (2015). Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas. En: Valenti, G. (coord.). *Nueva cultura educativa. Los sistemas educativos estatales*, (pp. 19-66). México: FLACSO.
- Achilli, E. (2000). *Investigación y formación docente*. Colección Universitas, Serie Formación Docente. Rosario, Argentina: Labor de editor.
- Álvarez, G. (2016, 31 de julio). El problema educativo es político. Recuperado de: <http://www.educacionfutura.org/el-problema-educativo-es-politico/>
- Arias, C. I., y Restrepo, M. I. (2009). La investigación-acción en educación: un camino hacia el desarrollo profesional y la autonomía. *Íkala, Revista de Lenguaje y Cultura*, 14(22), pp. 109-122.
- Arnaut, A. (1989). *Las políticas de formación de los profesores de educación primaria en el México postrevolucionario*. México: FLACSO.
- Arnaut, A. (2004). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio. Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. Cuadernos de Discusión, 17. México: SEP. Recuperado de: <http://ses2.sep.gob.mx/dg/dgespe/cuader/cuad17/cuad17.pdf>
- Arnaut, A. (2006). *Origen, evolución y situación actual de la profesión docente en México*. México: El Colegio de México/CIDE.
- Arnaut, A. (2010). Gestión del Sistema Educativo Federalizado 1992-2010. En: Arnaut, A., y Giorguli, S. (coord.). *Los grandes problemas de México* (VII. Educación, pp. 233-267). México: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2013, 13 de junio). Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación. Notas para el Seminario organizado por el CIDE, el BID y el Senado de la República.
- Arregui, P. (2006). Autonomía y regulación externa: tensiones en la profesionalización docente. En: Tenti Fanfani, E. (comp.). *El oficio docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ávalos, B. (2000). El desarrollo profesional de los docentes. Proyectando desde el presente al futuro. Documento de trabajo presentado en el VII Seminario sobre Prospectivas de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, organizado por la OREALC-UNESCO, Santiago de Chile.
- Ávalos, B. (2007). Formación docente continua y factores asociados a la política educativa en América Latina y el Caribe. Informe preparado para el Diálogo Regional de Política. BID.
- Backhoff, E., Andrade, E., Bouzas, A., Santos del Real, A., y Santibáñez, L. (2009). *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS): resultados de México*. México: SEP.
- Backhoff, E., y Pérez-Moran, J. C. (Coords.) (2015). *Segundo Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS 2013). Resultados de México*. México: INEE.
- Backhoff, E., Vázquez-Lira, R., Contreras, S., Caballero, J., y Rodríguez, J. G. (2017). *Cambios y tendencias del aprendizaje en México: 2000-2015*. México: INEE.
- Barber, M., y Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile: PREAL.

- Blanco, E. (2017). Los alumnos indígenas en México: Siete hipótesis sobre el rezago en los aprendizajes de nivel primario. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 15(3), pp. 81-112. Recuperado de: <https://revistas.uam.es/index.php/reice/article/view/7966>
- Bolívar, A. (2014). La autoevaluación en la construcción de capacidades de mejora de la escuela como comunidad de aprendizaje profesional. *Revista Portuguesa de Investigación Educativa*, 14, pp. 9-40.
- Bruns, B., y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Calvo, B. (2002). Introducción. En: Calvo, B., Zorrilla, M., Tapia, G., y Conde, S. *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, (pp. 21-41). París: IIEPE-UNESCO.
- Calvo, B. (2007). Los asesores técnico pedagógicos y el fortalecimiento de las escuelas de educación básica. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Investigación Educativa, Yucatán, México. COMIE/UADY.
- Camarillo, J. (2006). Factores de éxito y/o fracaso en la implementación del proyecto La Gestión en la Escuela Primaria. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(3), pp. 84-107.
- Cárdenas, M. L., González, A., y Álvarez, J. A. (2010). El desarrollo profesional de los docentes de inglés en ejercicio: algunas consideraciones conceptuales para Colombia. *Revista Folios*, (31), pp. 49-67.
- Carro, A. (2017, 12 de mayo). ¿Las universidades vs. las normales? Recuperado de: <http://www.educacionfutura.org/las-universidades-vs-las-normales/>
- Chehaibar, L., Alcántara, A., Athié, M. J., Canales, A., Díaz, A., Ducoing, P., Inclán, E., Márquez, A., Pontón, C., Valle, A., Ruíz, E., y Zorrilla, J. (2012). Diagnóstico de la educación. En: Narro Robles, J., Quintana, J. M. y Bárzana García, E. (coords.). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. México: UNAM.
- CNSPD-SEP. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente-Secretaría de Educación Pública (2016). *Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018*. México: SEP.
- CNSPD-SEP (2018, 24 de mayo). Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Estadísticas de los concursos de ingreso, promoción y permanencia en la Educación Básica. Recuperado de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/#>
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio*. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/899/1/images/completo>
- CONEVAL (2013). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa Nacional del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio*.
- CONEVAL (2014a). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa Escuelas de Calidad 2014-2015*. Recuperado de: https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S029_PEC/S029_PEC_IC.pdf
- CONEVAL (2014b). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño Programa de Inclusión y Alfabetización Digital 2014-2015*. Recuperado de: <https://goo.gl/myQDzf>
- CONEVAL (2015a). *Evaluación de Diseño 2015. Programa para el Desarrollo Profesional Docente*. México: CONEVAL/SEP.

- CONEVAL (2015b). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Programa Escuelas de Calidad*. México: CONEVAL/SEP.
- Contreras, J. (2001). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.
- Contreras, S., y Backhoff, E. (2014, octubre). Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, EXCALE y PISA. *Nexos*. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=22749>.
- Cordero, G. (2013). *Proyecto de creación del Instituto de Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación (IFICOPE)*. Ensenada: Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo-UABC.
- Cordero, G., Navarro, C., y Ortega, O. (2014). *Fundamentos para la articulación de la formación de profesores en el proyecto de creación del Instituto de Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación (IFICOPE)*. Reporte técnico. Ensenada: UABC.
- Cordero, G., Fragoza, A., y Vázquez, M. A. (2015). El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela: aproximaciones a su configuración en México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 17(1), pp. 55-71. Recuperado de: <http://redie.uabc.mx/vol17no1/contenido-cordero-fragozav.html>
- Cordero, G., Jiménez, J. A., Navarro-Corona, C., y Vázquez, M. A. (2017). Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica de la reforma educativa. México: INEE.
- Cox, C., Beca, C., y Cerri, M., (2014). Docentes para una educación de calidad en América Latina: problemas y orientaciones de políticas. En: Díaz de la Torre, J. (comp.). *Realidades y Prospectiva Educativa* (tomo I, pp. 41-92). México: SNTE.
- Cuéllar, G. (2012). La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente. En: *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 15(1), pp. 51-60.
- Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago: UNESCO. Recuperado de: http://www.politicadocentesalc.com/images/stories/Biblioteca/Carrera_docente_Informe_FINAL_Cuenca%20090315.pdf
- Danielson, C. (2011). *Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación*. Santiago de Chile: PREAL.
- Darling-Hammond, L., Chung, R., Andree, A., Richardson, N., y Orphanos, S. (2009). *Professional Learning in the Learning Profession*. Oxford: National Staff Development Council y Stanford University.
- Day, C., Stobart, G., Sammons, P., Kington, A., Gu, Q., Smees, R., y Mujtaba, T. (2006). *Variations in Teachers' Work, Lives and Effectiveness*. Reporte de investigación RR743. Londres: Department for Education and Skills.
- Del Castillo, G. (2015). Hacia un nuevo modelo de gestión de la supervisión escolar bajo la lógica de una gobernanza local. En: Valenti, G. V. (coord.). *Nueva Cultura Educativa*. México: FLACSO.
- Del Castillo, G., y Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas: impacto en la supervisión escolar*. México: FLACSO.
- Del Valle, S. (2014, 17 de mayo). Fallan Consejos Técnicos Escolares. *Reforma*.
- Díaz, Á., e Inclán, C. (2001). *El docente en las reformas educativas. Sujeto o ejecutor de los proyectos ajenos*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101010115004/barriga.pdf>
- Donaire, R. (2009). *La clase social de los docentes. Condiciones de vida y de trabajo en Argentina desde la colonia hasta nuestros días*. Volumen 2 de la Serie formación y trabajo docente. Buenos Aires: IIPMV-CTERA.

- Donoso, S. (2008). El perfeccionamiento docente en Chile (1990-2007): ¿Estado versus mercado? *Revista Brasileña de Educación*, 13(39), pp. 437-454.
- Erín, R., García, H., y Montero, L. (2009). Desarrollo profesional y profesionalización docente. Perspectivas y problemas. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 13(2), pp. 1-13.
- Esteve, J. M. (2006). Identidad y desafíos de la condición docente. En: Tenti, E. (comp.) *El oficio docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. (pp.19-70). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Esteve, J. M., Franco, S., y Vera, J. (1995). *Los profesores ante el cambio social*. Barcelona: Anthropos.
- Evetts, J. (2014). The Concept of Professionalism: Professional Work, Professional Practice and Learning. En: Billett, S., Harteis, C., y Gruber, H. (eds.). *International Handbook of Research in Professional and Practice-based Learning*, (pp. 29-56). Dordrecht: Springer International.
- Fernández, J. (2001). Elementos que consolidan el concepto de profesión. Notas para su reflexión. En: *Revista electrónica de investigación educativa*, 3(2), pp. 23-39.
- Fernández, M. (1990). *La escuela a examen*. Madrid: EUEDEMA.
- Fernández, M. (2001). A la busca de un modelo profesional para la docencia: ¿liberal, burocrático o democrático? En: *Revista Iberoamericana de Educación*, (25), pp. 43-64.
- Flores, P. (2004). Conocimiento y política educativa en México. *Perfiles Educativos*, XXVI(105-106), pp. 73-101.
- Fullan, M. (2001). *The New Meaning of Educational Change*. Nueva York: Teachers College Press.
- Fullan, M. (2002). *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa*. Madrid: Akal.
- Fullan, M., y Hargreaves, A. (eds.) (1992). *Teacher Development and Educational Change*. Londres. The Falmer press.
- Fullan M., y Hargreaves A. (1999) *La escuela que queremos. Los objetivos por los cuales vale la pena luchar*. Buenos Aires: Amorrortu.
- García, B., Zendejas, L., y Mejía, J. (2008). Capítulo 3. La supervisión escolar: conceptualización y evolución histórica de los modelos de gestión. En: García, B., y Zendejas, L. (coords.). *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas* (pp. 97-152). México: INEE.
- García, S. (2016). Matemáticas. Planea 2015. 6° primaria, 3° secundaria. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/planea/fasciculosnov/Planea_2015_Silvia_Garcia_Pena.pdf
- García-Huidobro, J. E. (2014). Desarrollo profesional: reflexiones de cara a la carrera docente. *Revista Docencia*, 54, pp. 64-77.
- Gee, P. (2001). Identity as an analytic lens for research in education. En: *Review of Research in Education*, 25(1), pp. 99-125.
- Glazerman, S., Isenberg, E., Dolfen, S., Bleeker, M., Johnson, A., Grider, M., y Jacobus, M. (2008). *Impacts of Comprehensive Teacher Induction: Results from the First Year of a Randomized Controlled Study*. NCEE 2009-4034. Washington D. C.: U. S. Department of Education.
- González, R. M., De la Garza, C. H., y De León, M. E. (2017). Consejos Técnicos Escolares, un espacio de colaboración para evaluar el ejercicio docente en Educación Básica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(3), pp. 24-32. <https://doi.org/10.24320/redie.2017.19.3.1272>
- Guerra, P. (2008). Formación docente continua: una mirada desde el aprendizaje de adultos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 45(1), pp. 1-10.
- Guerrero, S. (1992). Perspectivas teóricas sobre la profesión docente. *Revista Complutense de educación*, 3(1-2). Madrid.
- Guevara, G. (2017a, 7 de junio). La investigación educativa. Campus Milenio.

- Guevara, G. (2017b, 18 de julio). ¿Quién educa a los educadores? Crónica.
- Guevara, G. (s. f.) Identidad y ética profesional del docente.
- Hanushek, E. (2004). *Some Simple Analytics of School Quality*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hargreaves, A., y Fullan, M. (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Morata.
- Hirsch, A. (2013). Elementos teóricos y empíricos acerca de la identidad profesional en el ámbito universitario. *Perfiles Educativos*, XXXV(140). IISUE-UNAM.
- Hortal, A. (2002). *Ética General de las Profesiones*. Bilbao: Desclee.
- Hoyle, E. (1980). Professionalization and deprofessionalization in education. En: Hoyle, E. y Megarry, J. (eds). *World Yearbook of Education, 1980: The Professional Development of Teachers*, pp. 42–54. London: Kogan Page.
- Ibarra, G. (2007). Ética y valores profesionales. *Reencuentro* (49), pp. 43-50.
- Iglesias, A. (2010). Tensiones en torno al debate de la profesionalización/proletarización docente: un análisis de la formación continua desde la perspectiva de la historia reciente. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología, La Plata.
- Imbernón, F. (2011). Un nuevo desarrollo profesional del profesorado para una nueva educación. *Revista de Ciencias Humanas*, 12(19), pp. 75-86.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: autor.
- INEE (2015a). La mirada de los docentes sobre los factores que condicionan su desempeño. Informe del análisis de la información obtenida en grupos focales con docentes y con informantes clave. Documento de trabajo. México: autor.
- INEE (2015b). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: autor.
- INEE (2015c). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México: autor.
- INEE (2015d). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea). Resultados nacionales 2015, 6° de primaria y 3° de secundaria. Lenguaje y Comunicación. Matemáticas*. México: autor.
- INEE (2016a). *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes*: México: autor.
- INEE (2016b). Evaluación de la implementación del componente de tutorías a docentes que ingresaron al Servicio Profesional Docente en el ciclo escolar 2014-2015. Documento de trabajo. México: autor.
- INEE (2016c). *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014*. México: autor.
- INEE (2016d). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: autor.
- INEE (2016e). ¿Por qué y para qué replantear la evaluación del desempeño docente? México: INEE. Recuperado de: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/documentos/ Por_que_y_Para_que.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/documentos/Por_que_y_Para_que.pdf)
- INEE (2016f). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014/Primaria*. México: autor.
- INEE (2017a). Autoevaluación en escuelas mexicanas. Una ruta para la mejora de la calidad en la educación en México. Reporte de resultados preliminares. Documento de trabajo. México: autor.

- INEE (2017b). *La educación obligatoria en México. Informe 2017*. México: autor.
- INEE (2017c). *Lineamientos para la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional de quienes participan en el Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior*. Diario Oficial de la Federación. México.
- INEE (2017d). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. Educación básica y media superior*. México: autor.
- INEE (2018a). Estudio exploratorio sobre el funcionamiento de las instancias estatales de formación continua. Documento de Trabajo. México: autor.
- INEE (2018b). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. México: autor.
- INEE (2018c). *Planea. Resultados nacionales 2017, 3º de secundaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas*. México: autor.
- Jover, G. (1991). Ámbitos de la deontología profesional docente. Teoría de la Educación. *Revista Interuniversitaria*, (3), pp. 75-92.
- Jover, G., y Ruiz, M. (2013). El código deontológico de la profesión docente: evolución y posibilidades. *Edetania: estudios y propuestas socio-educativas*, (43), pp. 113-131.
- Laies, G. F., y De los Santos, A. (2010). *Nuevos docentes, nuevas carreras: El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- Larrain, J. (2003). El concepto de identidad. *Revista FAMECOS*, (21), pp. 30-42
- Macdonald, K. (1995). *The Sociology of Professions*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Martínez, A. (2009). El desarrollo profesional docente y la mejora de la escuela. En: Vélaz de Medrano, C. y Vaillant D. (Coords.). *Aprendizaje y Desarrollo Profesional Docente*, (pp. 79-88). Madrid: OEI-Fundación Santillana/OEI. Recuperado de: <http://www.oei.es/metas2021/APRENDYDESA-RRPROFESIONAL.pdf>
- Martínez, A. (2010). La construcción política de la profesión docente en México. En: Andrade, D., Bordón, J., Cavarozzi, M., De la Cruz, J., Didriksson, A., Lessard, C., Martínez, A., Morduchowicz, A., Tedesco, J., & Vollmer, I., *Políticas educativas y territorios. modelos de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires. IPPE UNESCO.
- Martínez, F. (2016). *La evaluación de docentes de educación básica. Una revisión de la experiencia internacional*. México: INEE.
- Martínez, R., y Vega, S. (2007). Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVII (1-2), pp. 91-114.
- Medina, P. (1999). Normalista o universitario: ¿polos opuestos o procesos y proyectos compartidos? *Perfiles Educativos*, 21 (83-83), pp. 93-104
- Medina, A. (1994). La formación continua del profesorado desde una perspectiva colaborativa. *Innovación Educativa*, (3), pp. 59-78.
- Mendoza, R. G. (2017). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México: INEE.
- Miklos, T., y Arroyo, M. (2008). *Prospectiva y escenarios para el cambio social*. México: UNAM.
- Miranda, F. (2008). *Programa Escuelas de Calidad. Evaluación Externa 2008*. México: FLACSO.
- Miranda, F., y Martínez, A. (2015a). Criterios relevantes para una política de evaluación docente en México: propuestas a partir de la experiencia de formación y actualización de profesores. En: Memorias del Segundo Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional. 12 al 14 de marzo de 2015. México.

- Miranda, F., y Martínez, A. (2015b). Dilemas y retos del INEE para la evaluación docente en México: algunos temas para la agenda institucional. En: Memorias del Segundo Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educativa. 12 al 14 de marzo de 2015. México.
- Montecinos, C. (2003). Desarrollo profesional docente y aprendizaje colectivo. *Psicoperspectivas 1* (2), pp. 105-128. Recuperado de: <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/6/6>
- Moreno, L. (2011). Dentro de 20 años, mayor demanda ¿Estamos preparados? Prospectiva de la Educación Media Superior y Superior en Baja California, 2010-2030. *Espíritu Científico en Acción*, 7(13), pp. 23-39.
- Murnane, R., Willet, J., y Cárdenas, S. (2006). ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México? En: Reimers, F. (coord.). *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: FCE/SEP/ILCE/Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard.
- Navarrete, Z. (2008). Construcción de una identidad profesional: los pedagogos de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Veracruzana. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(36), pp. 143-171.
- Newman, F., Smith, B., Allensworth, E. y Bryk, A. (2001). *School Instructional Program Coherence: Benefits and challenges*. Chicago: Consortium on Chicago School Research.
- Nieto de Pascual, D. (2009). *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*. México: OCDE.
- OCDE. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2005). *Los profesores importan: atraer, desarrollar y retener a los buenos profesores*. París: autor.
- OCDE (2009). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. París: autor.
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategia para la acción en México*. París: autor.
- OCDE (2014). *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. París: autor.
- OREALC-UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2016). *Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016*. Informe final. México: INEE.
- Pellicer, A. (2016). *Comentarios sobre los resultados de Planea 2015*. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/planea/fasciculosnov/Planea_2015_Alejandra_Pellicer.pdf
- Piñero, M., Rondón, L., y Piña, E. (2007, mayo-agosto). La investigación como eje transversal en la formación docente: una propuesta metodológica en el marco de la transformación curricular de la UPEL. *Laurus*, 13(24), pp. 173-194.
- Poy, L. (2017, 14 de agosto). El Consejo Técnico Escolar, ocasión para reflexionar sobre el sistema educativo. *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2017/08/14/sociedad/037n2soc>
- Presidencia de la República (2013). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación.
- Presidencia de la República (2014). *Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf
- Presidencia de la República (2017). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

- Ramírez, R. (2000). La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación. En: *Memoria del quehacer educativo 1995-2000* (Tomo I, pp. 173-192). México: SEP.
- Reyes, A. (2017). Autonomía escolar y cambio educativo, consideraciones desde la implementación del PEC-FIDE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(2), pp. 12-21. Recuperado de: <https://doi.org/10.24320/redie.2017.19.2.643>
- Robalino, M. (2005). ¿Actor o protagonista: dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente? *Revista PRELAC* 1, pp.7-23.
- Robles, H. (coord.) (2008). *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Anexo electrónico*. México: INEE.
- Rockwell, E., y Mercado, R. (1988). La práctica docente y la formación de maestros. *Investigación Educativa*, (4).
- Rodríguez, N. (2008). *Manual de sociología de las profesiones*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Rojas, M. (2004). La autonomía docente en el marco de la realidad educativa. *EDUCERE*, 8(24), pp. 26-33.
- Unda, S., Sandoval, J., y Gil-Monte, P. (2008). Prevalencia del síndrome de quemarse por el trabajo (SQT)(burnout) en maestros mexicanos. *Información Psicológica*, (91-92), pp. 53-63.
- Rosales, A. (2010). *Modelo para la planeación prospectiva de servicios educativos de nivel medio superior en el Estado de México*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Santiago, P., McGregor, I., Nusche, D., Ravela, P., y Toledo, D. (2014). *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*. México: OCDE.
- Santibáñez, L. (2007). Entre dicho y hecho. Formación y actualización de maestros de secundaria en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 32(12), pp. 305-335.
- Santibáñez, L., Rubio, D., y Vázquez, M. (2017). *Formación Continua de Docentes: Política Actual en México y Buenas Prácticas Nacionales e Internacionales*. México: INEE/BID.
- Schmelkes, S. (2010). Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible. *Pensamiento Iberoamericano*, (7), pp. 203-222
- Schmelkes, S. (2013). Desempeño docente: estado de la cuestión. Conferencia impartida en el Seminario Evaluación Formativa para el Desempeño Docente, UNIVES, México.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (1973, 14 de diciembre). Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública.
- SEP (1982). Acuerdo número 96, que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias. Diario Oficial de la Federación. México: autor.
- SEP (1987). Proyecto COEEBA-SEP: introducción de la computación electrónica en la educación básica de México, como apoyo didáctico y para la enseñanza de la computación. *Revista Tecnología y Comunicación Educativas*, 2(6), pp. 15-24. Recuperado de: <https://goo.gl/Pp288S>
- SEP (1989). Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990
- SEP (1992). Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <http://dof.gob.mx/abrirPDF.php?archivo=19051992-MAT.pdf&anio=1992&repo=repositorio/>
- SEP (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. México: autor. Recuperado de: http://www.oei.es/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf
- SEP (2003). *Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. Documento Base. Cuadernos de discusión, 1. México: autor. Recuperado de: <http://basica.sep.gob.mx/fcms/cds01.pdf>

- SEP (2005). *Orientaciones generales para constituir y operar el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela*. México: autor.
- SEP (2006). Programa Enciclomedia. Libro Blanco. México: autor. Recuperado de: <https://goo.gl/8KSFrs>
- SEP (2008). *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*. México: autor. Recuperado de: <https://formacioncontinuaedomex.files.wordpress.com/2010/08/sistema-nacional-de-formacion-continua.pdf>
- SEP (2009). Programa: Habilidades Digitales para Todos. Libro Blanco. México: autor. Recuperado de: <https://goo.gl/797hTx>
- SEP (2010). Un modelo de gestión para la supervisión escolar. Módulo V. México: autor.
- SEP (2011). *Lineamientos del Programa de Estímulos a la Calidad Docente*. México: autor.
- SEP (2012). *Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo. Memoria documental*. México: autor. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2998/1/images/mejora_educ.pdf.
- SEP (2013a). DECRETO por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013.
- SEP (2013b). *Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares. Educación Básica*. México: autor.
- SEP (2013c). Programa para la definición de la situación del personal que ostenta plazas con categorías docentes y desempeña funciones no comprendidas en la Ley General del Servicio Profesional Docente. México: autor.
- SEP (2014a). Acuerdo número 715 por el que se modifica el diverso 351 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan. Diario Oficial de la Federación. México: autor.
- SEP (2014b). Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2014c). Foros de consulta para la revisión del modelo educativo. Recuperado de: <http://www.forosdeconsulta2014.sep.gob.mx/>.
- SEP (2014d, 17 de junio). Manual de organización general de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348901&fecha=17%2F06%2F2014
- SEP (2014e). *Orientaciones para establecer la Ruta de mejora escolar. Educación Básica. Preescolar, primaria y secundaria*. Ciclo escolar 2014-2015. Consejos Técnicos Escolares. México: autor.
- SEP (2014f). Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014
- SEP (2015a). Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica. México: autor. Recuperado de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2016/docs/PFI.pdf>
- SEP (2015b). Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Recuperado de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>
- SEP (2016). Acuerdo número 01/03/16 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2017a). *Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica*. México: autor.

- SEP (2017b) *Lineamientos generales para los programas de formación continua, desarrollo de capacidades y desarrollo de liderazgo y gestión*. México: autor.
- SEP (2017c). *Lineamientos generales para los programas de regularización para docentes y técnicos docentes en servicio de educación básica*. México: autor.
- SEP (2017d). Manual de organización general de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. Recuperado de: [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/MOG_CNSPD_dos%20sellos%20\(2a\).pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/MOG_CNSPD_dos%20sellos%20(2a).pdf)
- SEP (2017e, 10 de septiembre). Manual de organización general de la Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497663&fecha=19/09/2017
- SEP (2017f). *Ruta para la implementación del modelo educativo*. México: autor.
- SEP (2017g). *Quinto informe de labores*. México: autor.
- SEP (s. f.). *1er. Informe anual de resultados. La escuela al centro del sistema educativo*. Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa.
- SEP y SNTE. Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1998). *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos generales*. México: autores.
- SEP y SNTE (2011). *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos generales*. México: autores.
- Shaw, J. (2002). Team-teaching as negotiating autonomy and shared understandings of what we are doing. Artículo presentado en el 4th Symposium of the Scientific Commission on learner Autonomy in Language Learning, 13th AILA World Congress of Applied Linguistics, Singapur.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017, 11 de enero). Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Recuperado de: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11S247>
- Sierra, Y. (2015). El afán por la mejora docente con base en la evaluación: lecciones desde la administración pública y la educación indígena. (Tesis doctoral inédita). Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Sosa, E. (2014). Estudio sobre acciones y programas para la mejora docente en la educación media superior. Informe final. Documento de trabajo. México: INEE.
- Tapia, G., y Zorrilla, M. (2008). Capítulo 3. Antecedentes de la supervisión escolar en México. En: García, B., y Zendejas, L. (coords.). *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas* (pp. 97-152). México: INEE.
- Tapia, M., y Medrano, V. (2016). *Modelos de formación continua de maestros en servicio de educación primaria: criterios e indicadores para su evaluación*. México: INEE.
- Tardif, M. (2013). El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos a futuro. En: Poggi, M. (coord.). *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional*. (pp. 19-44) Buenos Aires: UNESCO.
- Téllez, F. (2005). *Informe sobre los resultados de los procesos de acreditación de las carreras de pedagogía*. Santiago de Chile: CNAP.
- Tenti, E. (comp.) (2006). *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Tenti, E. (2008). Sociología de la profesión docente. En: Seminario Internacional: Profesionalizar a los Profesores sin Formación Inicial. Puntos de referencia para actuar, 2-6 de junio de 2008.
- Terigi, F. (2009). Carrera docente y políticas de desarrollo profesional. En: Vélaz de Medrano y D. Vaillant (coords.). *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. (pp. 89-97). Madrid: OEI/Fundación Santillana.

- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Serie Documentos, 50. Santiago de Chile: PREAL.
- Torres, J. (2006). *La desmotivación del profesorado*. Madrid: Morata.
- Torres, R. (2014). Estudio de acciones, políticas y programas encaminados a la mejora del desempeño docente en Educación Básica. Documento de trabajo. México: UPN/INEE.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Documento desarrollado por la Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). Santiago de Chile: autor.
- UNESCO (2014). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Documento desarrollado por la Secretaría Técnica del Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). Santiago de Chile: autor.
- Vaillant, D. (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. Serie Documentos, 31. PREAL. Recuperado de: www.preal.org
- Vaillant, D. (2007). Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente en Latinoamérica. *Pensamiento Educativo*, 41(2), pp. 207-222.
- Vaillant, D., y Marcelo, C. (2001). *Las tareas del formador*. Málaga: Aljibe.
- Valenti, G. (coord.) (2015). *Nueva cultura educativa*. México: FLACSO.
- Vázquez, M. A., Cordero, G., y Leyva, Y. (2014). Análisis comparativo de los criterios de desempeño profesional para la enseñanza en cuatro países de América. *Actualidades Investigativas en Educación*, 14(3), pp.1-20. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/447/44732048018.pdf>
- Vélaz de Medrano, C., y Vaillant, D. (coords.) (2009). *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI/Fundación Santillana.
- Weiss, E. (coord.) (2017). Evaluación de medio camino: Estudio de las prácticas de docentes de primaria y secundaria. Documento de trabajo. México: INEE/CINVESTAV.
- Wineberg, T. (2008). *Professional cares and vocation. Cultivating ethical sensibilities in teaching*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Zemelman, M., y Lavín, S. (2012). Formación normalista versus formación docente universitaria. Un rescate histórico de aprendizajes y desafíos en educación. *Revista ISEES*, (11), pp. 17-41.
- Zorrilla, M., y Pérez, G. (2006). Los directores escolares frente al dilema de las reformas educativas en el caso de México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4e), pp. 113-127.

Siglas, acrónimos y abreviaturas

AE	Autoridades educativas
AEL	Autoridades educativas locales
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ATP	Asesor técnico pedagógico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAEV	Comités Académicos de Apoyo a la Evaluación
CAM	Centro de Actualización del Magisterio
CDM	Centros de Maestros
CEDE	Centros de Desarrollo Educativo
CM	Carrera Magisterial
CNCM	Coordinación Nacional de Carrera Magisterial
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
COEEBA	Programa de Introducción a la Computación Electrónica en la Educación Básica
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSCEE	Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTE	Consejo Técnico Escolar
DGDGE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DGFC	Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica
DGFCMS	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECEA	Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje
EDUSAT	Red de Educación Satelital
EIMLE	Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo
ELSEN	Evaluación de Logro referida al Sistema Educativo Nacional
ENAMS	Exámenes Nacionales de Actualización para Maestros en Servicio
ENLACE	Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo
HDT	Habilidades Digitales para Todos
IES	Instituciones de educación superior
IFCM	Instituto Federal de Capacitación del Magisterio
ILCE	Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

MGEC	Marco General de una Educación de Calidad
MSD	Modelo Sintético de Información de Desempeño
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OD	Organismo descentralizado
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAED	Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Cultural y Lingüística
PAM	Programa de Actualización del Magisterio
PAT	Programa Anual de Trabajo
PEAM	Programa Emergente de Actualización del Magisterio
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PETE	Plan Estratégico de Transformación Escolar
PIAD	Programa de Inclusión y Alfabetización Digital
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PPI	Perfiles, Parámetros e Indicadores
PRE	Programa de la Reforma Educativa
PRODEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
PRONAP	Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio
SAAE	Servicio de Asesoría Académica a la Escuela
SATE	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIRAEE	Sistema Regional de Asesoría Académica a la Escuela
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNFCSP	Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD	Servicio Profesional Docente
TALIS	Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje
TGA	Talleres Generales de Actualización
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

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

MARÍA DEL CARMEN REYES GUERRERO

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

VERÓNICA MALO GUZMÁN

Coordinación ejecutiva de la Junta de Gobierno

**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 LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN
Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA

Se terminó de imprimir en junio 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 3 000 ejemplares.



Comuníquese
con nosotros



Visite nuestro
portal