

# Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica de la Reforma Educativa



Estudios e  
investigaciones

**INEE**  
Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación  
México

**Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional  
del personal educativo de educación básica de la reforma educativa**

Primera edición, 2017

ISBN: 978-607-7675-99-0

**Autores**

Graciela Cordero Arroyo

José Alfonso Jiménez Moreno

Claudia Navarro Corona

María del Ángel Vázquez Cruz

**Asistentes de investigación**

Karen Patricia Rivera Ceseña

Norma Leticia Carrillo Chávez

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

**Corrección de estilo**

Carlos Garduño González

Hugo Soto de la Vega

**Diseño**

Heidi Puon Sánchez

**Formación**

Martha Alfaro Aguilar

Hecho en México

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

Publicación a cargo de la Dirección General para la Evaluación de Docentes y Directivos.

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales. Cítese de la siguiente manera:

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.

El presente documento fue elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a partir de los resultados del Diagnóstico de la Política Pública de Formación y Desarrollo Profesional del Profesorado de Educación Básica de la Reforma Educativa, realizado en el marco del Quinto Convenio Específico de Colaboración al Convenio General INEE/DGAJ/04/01/2014, suscrito entre este Instituto y la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), el cual se realizó bajo la coordinación de la doctora Graciela Cordero Arroyo entre noviembre de 2016 y febrero de 2017.



# Índice

8	<b>Introducción</b>
13	<b>1. Los propósitos de la formación y desarrollo profesional docente del personal de educación básica en servicio</b>
13	1.1 La Reforma Educativa y la orientación hacia la calidad del Sistema Educativo Mexicano
18	1.2 Primer proceso transversal para asegurar la idoneidad docente: la evaluación
19	1.3 Segundo proceso transversal para asegurar la idoneidad docente: la formación y desarrollo profesional docente
20	1.4 Caracterización de la formación en servicio en la LGSPD
20	1.4.1 Características generales de la formación
22	1.4.2 Formación en servicio asociada a los procesos del SPD
23	1.4.3 Formación asociada a la mejora escolar
26	<b>2. Actores institucionales que participan en la formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica en servicio</b>
26	2.1 Antecedentes de la formación del personal educativo en servicio
31	2.2 Actores institucionales que intervienen en la operación de la ENF en el contexto del marco normativo de la Reforma Educativa
32	2.2.1 Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
33	2.2.2 Subsecretaría de Educación Básica
34	2.2.3 Autoridades Educativas Locales e Instancias Estatales de Formación
35	2.2.4 Centros de maestros
35	2.2.5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
35	2.2.6 Instituciones formadoras
37	<b>3. Identificación de ejes de tensión en la implementación de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica en servicio</b>
37	3.1 Imprecisión conceptual de la formación continua del personal educativo en la Reforma Educativa
38	3.1.1 Conceptualización en los textos normativos de la Reforma Educativa
41	3.1.2 Conceptualización de la formación continua en el discurso de las autoridades educativas

42	3.2 Falta de continuidad en la gestión federal de la formación continua del personal educativo
42	3.2.1 La formación continua en la estructura de la SEP
44	3.2.2 Estructuración operativa general de la política de formación
46	3.3 Imprecisión en la delimitación del campo de las atribuciones de los actores institucionales en la implementación de la Reforma
46	3.3.1 Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD)
50	3.3.2 Dirección General de Formación Continua (DGFC)
51	3.3.3 Instancias Estatales de Formación (IEF)
59	3.3.4 Centros de Maestros
61	3.3.5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
61	3.3.6 Instituciones Formadoras
65	3.4 Múltiples versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua Actualización y Desarrollo Profesional
66	3.4.1 Estrategia Nacional de Formación (octubre, 2015)
67	3.4.2 Estrategia Nacional de Formación (abril, 2016)
68	3.4.3 Estrategia Nacional de Formación (julio, 2016)
68	3.4.4 Estrategia Nacional de Formación (enero, 2017)
71	3.4.5 Comparación de las cuatro Estrategias Nacionales de Formación Continua
75	3.4.6 Operación de las versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua
80	3.5 Existencia de múltiples demandas asignadas a la formación del personal educativo en la LGSPD
80	3.5.1 Diversificación de la formación
84	3.5.2 Fuentes de información para definir las prioridades de la formación del personal educativo en servicio
85	3.5.3 La formación del personal educativo en servicio como “capacitación” para la evaluación
88	<b>4. Articulación de los ejes de tensión de la política de formación continua del personal educativo</b>
89	4.1 Primer eje: Imprecisión conceptual de la formación continua del personal educativo en la Reforma Educativa
89	4.2 Segundo eje: Falta de continuidad en la gestión federal de la formación continua del personal educativo
89	4.3 Tercer eje: Imprecisión en la delimitación del campo de las atribuciones de los actores institucionales en la implementación de la Reforma
90	4.4 Cuarto eje: Múltiples versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional
92	4.5 Quinto eje: Existencia de múltiples demandas asignadas a la formación del personal educativo en la LGSPD
93	4.6 Conclusiones
96	<b>Referencias</b>

**103** **Anexo metodológico**

**107** Fase I. Identificación de los propósitos de la formación del personal educativo en servicio en los textos normativos de la Reforma educativa

**108** Fase II. Análisis de las atribuciones de los actores institucionales

**109** Fase III. Identificación de ejes de tensión en la implementación de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica

**113** Fase IV. Articulación de los ejes de tensión de la política de formación continua del personal educativo

# Introducción

La reforma del artículo 3° constitucional de 2013 mandata que la educación obligatoria en México sea de calidad y demanda al Estado mexicano asegurar que se cumpla con esta condición. La Constitución establece que la calidad debe expresarse en los distintos componentes del sistema educativo; uno de ellos es la idoneidad profesional de los actores educativos: docentes, directivos, supervisores y asesores técnico-pedagógicos (DOF, 2013a).

Este planteamiento derivó en una ley secundaria a la reforma constitucional que regula la carrera docente. La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) establece que el servicio profesional docente es el “conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados” (DOF, 2013b, p. 4).

De acuerdo con la ley, la carrera docente incluye cuatro procesos generales: ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento, y a su vez éstos constituyen distintas etapas de la carrera docente. También se incluyen dos procesos o componentes transversales: evaluación y formación de profesores en servicio. Ambos están integrados a los procesos del Servicio Profesional Docente (SPD) y son igualmente obligatorias para cada una de las etapas de éste. Cabe hacer notar, además, que la formación de maestros en servicio a lo largo de la carrera docente es un elemento de la caracterización misma del SPD, por lo que este componente es esencial para el logro de la idoneidad del personal docente, directivo, de supervisión y de asesoría técnico-pedagógica.

En los primeros tres años de la Reforma Educativa, los esfuerzos de instituciones clave para su implementación, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), las autoridades educativas locales (AEL), la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se centraron en los procesos de evaluación docente para el ingreso, la promoción y la permanencia. No fue hasta 2015 que se publicó una primera versión de la política nacional para atender la formación del personal educativo en servicio para todos los niveles y funciones educativas. Esta política nacional se denominó Estrategia Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (ENF) y se puso en operación en 2016.

A dos años de la incorporación del componente formativo de la ley a la implementación de la Reforma Educativa, se considera necesario diagnosticar la operación de la ENF a fin de determinar su pertinencia con respecto a los propósitos establecidos y el marco normativo que le dio origen. En particular, se busca conocer cómo las áreas responsables en el ámbito federal la han definido, el tipo de respuesta que se ha dado a los compromisos establecidos por la LGSPD, los alcances y líneas de acción de la ENF, y las condiciones de operación en las entidades federativas.

## Objeto de estudio

El objeto de estudio de este diagnóstico es la normativa y la implementación de la formación de docentes, técnicos docentes, personal con funciones de dirección y supervisión, y asesores técnico-pedagógicos que se encuentran en el servicio educativo. A este tipo de formación también se le denomina *continua o permanente del profesorado*. Aquí nos referiremos a ella como *formación en servicio o formación continua*.

La formación continua se ofrece a todos los actores educativos a lo largo de su vida profesional, desde el ingreso hasta la jubilación. Puede tener diversos fines específicos, como la actualización, la nivelación o la capacitación, y se imparte mediante diversas modalidades didácticas: cursos, talleres, seminarios, diplomados, asesoramiento en aula, asesoramiento en la escuela, etcétera.

La formación en servicio es uno de los componentes del desarrollo profesional docente. Es preciso clarificar que estos conceptos no son sinónimos. El desarrollo profesional docente involucra un conjunto de acciones relativas al desempeño y la práctica docente, el clima laboral, el contexto de trabajo y las posibilidades de trabajo colegiado dentro y fuera de la escuela, entre otras condiciones propias de la profesión. El desarrollo profesional está relacionado con la mejora escolar en su conjunto vía el análisis de las prácticas y las decisiones colegiadas para la resolución de situaciones de aprendizaje definidas por el colectivo como problemáticas. De acuerdo con Martínez Olivé (2016),

Desarrollo profesional no es sólo el transcurso natural de la carrera docente; no equivale a “profesionalización”: hacer profesional a alguien que no lo es. Tampoco es la secuencia de cursos en que se involucra un profesor. Es algo mucho más trascendente. Es la otra cara de la moneda de la mejora de la escuela o, para ser más exactos, es el continuo —la cinta sin fin— que se establece entre desarrollo de los docentes y aprendizaje de los estudiantes (p. 6).

De esta manera, “la formación es parte del desarrollo profesional del profesorado, pero no todo desarrollo profesional forma parte de la formación” (Ferrerres e Imbernón, 1999, p. 26). Se precisa también que, por economía en la redacción del texto, los sujetos de la formación —es decir, docentes, técnicos docentes, personal con funciones de dirección y supervisión, y asesores técnico-pedagógicos— se denominarán en términos genéricos como personal educativo (DOF, 2016a). Cuando sea preciso explicitar la formación específica de alguno de los actores, se hará la mención correspondiente.

## Objetivos del diagnóstico

El diagnóstico tiene los siguientes objetivos:

### Objetivo general

Hacer un diagnóstico de la ENF como política pública de formación y desarrollo profesional docente del profesorado de educación básica instrumentada en el marco de la Reforma Educativa en México.

### Objetivos específicos

- Analizar los propósitos de formación del personal educativo en servicio en el marco normativo de la Reforma Educativa generado en 2013.
- Identificar las atribuciones de los diversos actores que intervienen en la operación de la ENF en el contexto del marco normativo de la Reforma Educativa.
- Describir los ejes de tensión de la operación general de la ENF durante 2015 y 2016
- Valorar la pertinencia del diseño y la operación de la ENF.

Garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal educativo de educación básica y media superior en el marco de los procesos de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento, tal como lo mandata la ley (DOF, 2013b), que demanda de la ENF claridad conceptual para la formación en servicio y la construcción de una estructura operativa. La integración de estas características conlleva una alta complejidad operativa y política, por tratarse de una estrategia que organiza la implementación de la formación continua y las formas en las que participa el personal educativo en las diferentes etapas de su carrera docente. Dadas estas características, el diagnóstico de la ENF requirió de la consideración de diversas perspectivas teórico-metodológicas que permitieran analizar la política para la formación desde ángulos complementarios. En el siguiente apartado se detalla cada una de estas perspectivas.

## Herramientas analíticas

Para desarrollar el estudio, se empleó el paradigma cualitativo con un enfoque basado en distintas perspectivas metodológicas, a fin de alcanzar los objetivos del diagnóstico. Como herramientas analíticas, se integraron los elementos de la Metodología del Marco Lógico (MML) (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005); también se retomó la noción del concepto *wicked problems* (Rittel y Webber, 1973). Ambas perspectivas se apoyaron en técnicas cualitativas.

El propósito de este enfoque de investigación no es valorar el impacto de la ENF en los aprendizajes alcanzados por el personal educativo, sino entender la implementación de la política de formación a lo largo de los primeros tres años del presente sexenio, es decir, de 2013 a 2016. El diagnóstico incluye, también, la primera ENF publicada, en enero de 2017.

Además, se integran como herramientas analíticas los elementos con los que Ortegón, Pacheco y Prieto (2005) construyen su Marco Lógico. De acuerdo con los autores, la MML como un proceso favorece la consistencia entre la conceptualización, el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos (p. 13). Retomar los elementos de construcción, como la identificación de los intereses de los actores involucrados, los objetivos, el diseño de las acciones y las formas en las que éstas se orientan para enfrentar una demanda en particular —la de la formación del profesorado—, posibilita la identificación de la consistencia entre las partes del proceso durante su desarrollo. Vale la pena subrayar que el diagnóstico incorpora los elementos de la MML, mas no la emplea como método de análisis, pues ésta se enfoca principalmente en la planeación y el desarrollo de políticas públicas, y, si bien se utiliza para la investigación en retrospectiva, la complejidad del objeto de estudio en cuestión se vería simplificada con el uso de esta metodología como único eje de análisis.

La ENF ha tenido distintas versiones a partir de la aprobación de la Reforma, y cada una de ellas generó un problema de implementación curricular. En este sentido, el análisis de la política de formación continua requiere el estudio no solamente de tales alternativas, sino también el de las posibles tensiones emergentes. Por este motivo se recurre al concepto *wicked problems*, planteado por Rittel y Webber (1973). Los autores emplearon el término para referirse a situaciones complejas en las que cada problema puede ser síntoma de uno mayor o estar compuesto por un conjunto de problemas específicos. Desde la perspectiva de Head (2008), los síntomas podrían presentarse de forma dinámica, es decir, ser cambiantes, por lo que no puede hablarse de soluciones unívocas para los problemas y necesidades sociales que dan origen a las políticas públicas, sino, más bien, de consideraciones mejores o peores de acuerdo con la incidencia que cada alternativa tenga en la situación tratada.

De acuerdo con los precursores del concepto, atajar un *wicked problem* no es sencillo; no obstante, las estrategias expuestas para abordarlo coinciden en la necesidad de identificar y definir el problema. Kunz y Rittel (1979) y Buchanan (1992) señalan la definición del problema (*issue*) como la parte medular para su solución. En apego a esta postura, el diagnóstico busca identificar cuáles son los componentes o ejes de tensión que integran a la formación docente como asunto o problema de análisis desde una perspectiva de *wicked problem*.

Analizar la ENF desde ese punto de vista permite reconocer la política de formación como un tema social sensible para los profesores y lo hace visible para los analistas y los tomadores de decisiones. Este enfoque también posibilita la segmentación de un *wicked problem* en las distintas tensiones que lo integran para poder tratarlas una vez visualizadas.

## Diseño del diagnóstico

El enfoque se sitúa en el paradigma cualitativo, el cual permitió reconocer, describir y documentar distintos temas y alcanzar los objetivos planteados. Con este fin, se contrastaron documentos normativos y textos empíricos construidos a partir de las aportaciones de los actores administrativos recogidas en entrevistas semiestructuradas. La aproximación analítica se realizó desde el análisis de contenido de acuerdo con la concepción de Quecedo y Castaño (2002) y Porta y Silva (2003). También se recurrió a Mayring (2000) y a Martínez (2006) para definir la selección de participantes y la definición de categorías de análisis. Con base en las aportaciones metodológicas descritas, se diseñó la investigación diagnóstica en cuatro fases. Las fases y sus procedimientos se describen detalladamente en el anexo metodológico que acompaña el presente informe.

- **Fase I.** Identificación del propósito de la formación del personal docente en servicio en el contexto de la Reforma

La primera fase del diagnóstico se enfocó en la identificación de los propósitos de la formación del personal educativo en servicio en el marco normativo de la Reforma Educativa generado en 2013. La identificación se realizó a partir de los documentos oficiales gestados en la Reforma Educativa; esto además implicó la identificación de dos vertientes de la formación en el servicio que se señalan en la LGSPD y que contribuyen a clarificar las distintas responsabilidades del Estado en materia de formación continua. El método seguido para el análisis de los documentos y la lista completa se presenta en el anexo metodológico.

- **Fase II.** Análisis de las facultades de los actores institucionales involucrados

Esta fase requirió identificar a todos los actores institucionales involucrados de forma directa e indirecta —tanto en el diseño de la ENF como en su operación—, así como sus atribuciones y capacidad de participación. La caracterización de las facultades de los involucrados se desarrolló mediante la revisión del marco legal que rige sus funciones, a fin de identificar sus ámbitos de competencia en lo referente a formación continua.

- **Fase III.** Descripción de ejes de tensión en la implementación de la política pública de formación y desarrollo profesional del profesorado de educación básica

Esta fase implicó la identificación de los elementos de tensión o conflicto que se han presentado en la operación de la ENF, dadas las atribuciones legales de los actores institucionales, y los objetivos perseguidos por la política en cuestión. La operación de la ENF, vista a través de los involucrados y de las líneas de acción expuestas en los documentos oficiales, permitió categorizar diversos ejes de conflicto que se han desarrollado en el marco de la Reforma Educativa.

Se llevaron a cabo entrevistas a profundidad a autoridades federales y estatales (responsables de instancias estatales de formación continua) *in situ* y por vía telefónica. Así, se conformó una muestra integrada por cinco entrevistas presenciales y dos por medio de videoconferencias con responsables estatales. Asimismo, se revisaron documentos oficiales generados en los primeros años de la Reforma Educativa.

- **Fase IV.** Articulación de los ejes de tensión de la política de formación del personal educativo en servicio

Esta última fase retoma los resultados de las anteriores para presentar las conclusiones del diagnóstico por ejes de tensión, resaltando la lógica existente entre el marco normativo, los objetivos planteados y las acciones que se han derivado de éstos. Finalmente, se esquematizan los problemas presentes en la operación de la política para la formación.

# 1

## Los propósitos de la formación y el desarrollo profesional docente del personal de educación básica en servicio

El objetivo de este apartado es analizar los propósitos de la política de formación y desarrollo profesional del personal de educación básica en México, en el marco normativo de la Reforma Educativa de 2013. A partir de la revisión de diversos documentos oficiales, así como de información ofrecida por la literatura relacionada con este tema, se presenta una descripción de la importancia de formación y desarrollo profesional docente en el contexto actual de la educación mexicana, así como de algunos de los mecanismos e instrumentos que el Estado utiliza para su implementación.

### 1.1 La Reforma Educativa y la orientación hacia la calidad del sistema educativo mexicano

La Reforma Educativa iniciada en México en 2013 estableció como eje principal la búsqueda de la calidad de la educación de los mexicanos. La Reforma consideró para ello la modificación del artículo 3º constitucional, que actualmente expresa:

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 (DOF, 2013a, p. 1).

La búsqueda de la calidad de la educación, específicamente en lo que corresponde al trabajo del personal educativo, se puede apreciar en el texto de la iniciativa de Reforma del artículo 3º que el Poder Ejecutivo envió al Legislativo en diciembre de 2012. En este documento se apunta la necesidad del Estado mexicano de atender la idoneidad de la labor del personal docente y directivo como insumo principal de la calidad educativa mexicana.

Actualmente, la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponde a un procedimiento que otorgue seguridades suficientes de que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones. Por ello la necesidad de incorporar dentro de un servicio profesional docente a quienes desempeñen funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior que imparte el Estado (Poder Ejecutivo Federal, 2012, p. 6).

La autoridad educativa tiene la delicada encomienda de facilitar y apoyar el ejercicio de los cientos de miles de docentes que cumplen con su responsabilidad. Bajo la premisa de una evaluación justa y técnicamente sólida será posible conciliar la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con el justo reclamo del magisterio y de la sociedad que exigen la dignificación de la profesión docente. La creación de un servicio profesional docente responde a esta exigencia (Poder Ejecutivo Federal, 2012, p. 6).

La integración de la formación continua del personal educativo y de la evaluación de su desempeño es central en la propuesta de modificación constitucional, como puede constatarse con claridad en el texto de la iniciativa de reforma constitucional:

Cuando se encuentren fortalezas habrá que desarrollarlas y encontrar los medios para compartirlas con otros maestros; en los casos en que haya debilidades los maestros deberán, prioritariamente, encontrar el apoyo del sistema educativo para superarlas. En tal sentido, será preciso reforzar el acompañamiento que los docentes requieran en las escuelas, así como los demás elementos que favorecen su formación continua (Poder Ejecutivo Federal, 2012, p. 7).

En ese mismo sentido, las discusiones generadas en la Cámara de Diputados a partir de la iniciativa de Reforma sugerían la necesidad de garantizar mecanismos que aseguraran una educación de calidad, de manera particular en lo que respecta a la práctica docente y directiva:

La propuesta de reforma que se envía a esta Cámara surge en un concepto esencial [...] y como lo apunta la reforma en su exposición de motivos, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores [...] en este sentido, vemos con beneplácito la iniciativa del Ejecutivo Federal de brindar una educación de calidad a partir de la profesionalización docente, la participación social y de establecer esquemas en materia de transparencia y rendición de cuentas (Cámara de Diputados, 2012, p. 101).

No podemos soslayar la importancia que tiene el magisterio en la formación de la niñez mexicana; por ello debemos diseñar mejores estrategias para su formación, actualización y profesionalización docente e innovar los procesos de enseñanza-aprendizaje, utilizando las herramientas tecnológicas de la sociedad del conocimiento (Cámara de Diputados, 2012, p. 101).

El mecanismo para asegurar la idoneidad de los docentes y directivos fue la creación de un servicio civil de carrera en educación.<sup>1</sup> En este sentido, la iniciativa de Reforma del artículo 3° expresaba:

Ése es el propósito en el que se inspira un servicio profesional docente que fije las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio (Poder Ejecutivo Federal, 2012, pp. 6-7).

La Reforma de la fracción XXV del artículo 73 constitucional facultó al Congreso a “establecer el Servicio Profesional Docente en términos del artículo 3° de esta Constitución” (DOF, 2013a, p. 2). Esto permitió que el Congreso tuviera atribuciones en la definición de un régimen laboral especial para el magisterio mexicano distinto a lo que señala el apartado b de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, a la vez, específico para trabajo docente.

Para definir los términos de este nuevo régimen especial, la fracción III del artículo 3° constitucional estableció la promulgación de una ley reglamentaria que “fijara los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación” (DOF, 2013a, p. 1).

A diferencia de las regulaciones previas,<sup>2</sup> esta propuesta centra la carrera docente en el mérito, en la evaluación periódica del desempeño y en asociar la permanencia a resultados (Cuenca, 2015). Esto coincide con los esquemas de cualquier carrera profesional: su eje es el criterio del mérito para ingresar, promocionarse y permanecer. La lógica de esta vía profesional debe armarse de forma paralela y con respeto a la vía laboral (Pardo, 2014).

La ley reglamentaria que regula el servicio civil del profesorado es la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), aprobada en septiembre de 2013. De manera particular esta ley se dirige a atender la necesidad del Estado de establecer las pautas que deberá de seguir el servicio público en México del personal con funciones docentes y directivas en los niveles básico y medio superior, que son obligatorios en nuestro país. El artículo 2 de la LGSPD expresa que esta ley tiene por objeto:

1. Regular el SPD en la educación básica y media superior.
2. Establecer los Perfiles, Parámetros e Indicadores del SPD.

<sup>1</sup> El Estado regula el trabajo de los funcionarios públicos mediante el servicio civil de carrera. De acuerdo con Ortiz (2003), éste es un “sistema o conjunto de lineamientos, normas o disposiciones jurídico-legales que orientan o regulan la administración y el desarrollo de personal (ingreso, permanencia, capacitación, ascenso y retiro del servicio público)” (p. 17). El servicio civil de carrera tiene diversos componentes, tales como: la definición de objetivos, etapas y procesos; los sistemas para la captación, la contratación, el ingreso, la capacitación y evaluación continua; los niveles de ascensos, de méritos y de movimiento escalafonario, y el sistema de participación (derechos y obligaciones) y el organismo responsable de su aplicación (Ortiz, 2003). En el ámbito federal, el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal comprende varios subsistemas: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación, y Control y Evaluación (DOF, 2006). El hecho de que el servicio profesional de carrera incluya acciones de capacitación y certificación de capacidades puede ser la razón por la que la formación en servicio se incluyó en la definición misma del Servicio Profesional Docente (SPD).

<sup>2</sup> Reglamento de Escalafón (1973) y Programa Nacional de Carrera Magisterial (1993, 2001, 2011).

3. Regular los derechos y obligaciones derivados del SPD.
4. Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el SPD (DOF, 2013b, p. 1).

En lo referente al primer punto, regular el SPD en la educación básica y media superior, se definieron tres procesos (que corresponden a etapas de la carrera docente) y un mecanismo (el reconocimiento) bajo los cuales se rige el servicio del personal educativo en México. La tabla 1.1 reproduce la definición de cada uno de estos procesos.

**Tabla 1.1** Procesos del Servicio Profesional Docente

Proceso	Definición
Ingreso	Proceso de acceso formal al SPD.
Promoción	El acceso a una categoría o nivel docente superior que el que se tiene, sin que ello signifique necesariamente cambio de funciones, o ascenso a un puesto o función de mayor responsabilidad y nivel de ingresos.
Permanencia	Continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto a los derechos constitucionales.
Reconocimiento (mecanismo)	Distinciones, apoyos y opciones de desarrollo profesional que se otorgan al personal que destaque en el desempeño de sus funciones.

Fuente: LGSPD (DOF, 2013b).

El segundo punto, establecer los Perfiles, Parámetros e Indicadores del SPD, es central para apuntalar el planteamiento de la calidad en el desempeño docente. En 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hizo un diagnóstico del sistema educativo por solicitud del gobierno mexicano. La OCDE (2010) recomendó a México producir un conjunto coherente de estándares docentes que definieran la “buena enseñanza” y estuvieran organizados en un marco general. Esta recomendación se incorporó en la LGSPD. El artículo 4, fracción XVII, estableció un Marco General de Calidad de la Educación (MGCE). El marco está integrado por el conjunto de “Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) que se establecen como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio” (DOF, 2013b, p. 3).

Los perfiles son instrumentos de referencia que permiten la articulación de estrategias de fortalecimiento de formación y evaluación docente (Vázquez, Cordero y Leyva, 2014). De esta forma, los perfiles docentes funcionan como una herramienta clave para el establecimiento de objetivos de formación docente, siendo su insumo principal; ello, por supuesto, a la luz de los resultados de las evaluaciones, las cuales deben indicar el estado de los evaluados respecto al estándar de capacidades establecido por el SPD.

Por otro lado, son relevantes en tanto que dichos perfiles pudieron establecer, por primera vez en México, un referente único de lo que los actores educativos deben saber y saber hacer en todas las etapas de la carrera docente, es decir, son los referentes para reconocer el mérito en el trabajo del personal educativo.

En este sentido, el artículo 14 de la ley plantea que:

Para alcanzar los propósitos del Servicio Profesional Docente deben desarrollarse Perfiles, Parámetros e Indicadores que sirvan de referente para la buena práctica profesional. Para tal efecto, es necesario que los perfiles, parámetros e indicadores permitan, al menos, lo siguiente:

- I. Contar con un *Marco General de una Educación de Calidad*<sup>3</sup> y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la Escuela, cuyo cumplimiento sea obligatorio para las Autoridades Educativas, Organismos Descentralizados y miembros del Servicio Profesional Docente;
- II. Definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docencia, dirección y supervisión, respectivamente, incluyendo, en el caso de la función Docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la Escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores;
- III. Identificar características básicas de desempeño del Personal del Servicio Profesional Docente en contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión [...]
- V. Establecer niveles de competencia para cada una de las categorías que definen la labor de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión, 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 Perfiles, Parámetros e Indicadores deberán ser revisados periódicamente (DOF, 2013b, p. 9).

En síntesis, de acuerdo con el artículo 14, el Marco General para una Educación de Calidad representa el parámetro mínimo de desempeño docente, mismo que deberá considerar, por cada función desempeñada según niveles educativos y modalidades, sus aspectos principales, la diversidad contextual característica de nuestro país y los niveles de competencia esperados.

La segunda ley reglamentaria que se expidió en septiembre de 2013 fue la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), la cual concreta la fracción IX del artículo 3° constitucional reformado, donde se establece que para “garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del INEE, mismo que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (DOF, 2013a, p. 1). En su artículo 7, la LINEE establece que la evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN) tendrá, entre otros, los siguientes fines:

- I. Contribuir a mejorar la *calidad de la educación*.<sup>4</sup>
- II. Contribuir a la *formulación de políticas educativas* y al diseño y la implementación de los planes y programas que de ellas deriven.

<sup>3</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>4</sup> Las cursivas son nuestras.

- III. Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas.
- IV. Mejorar la gestión escolar y los procesos educativos.
- V. Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del SEN (DOF, 2013c, pp. 2-3).

En este contexto legal, el artículo 28 precisa las responsabilidades del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en materia del SPD para la educación básica y media superior que imparta el Estado. Se señala que corresponden al Instituto las atribuciones siguientes:

- III. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en la educación obligatoria [...]
- IV. Autorizar los parámetros e indicadores para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia, así como las etapas, aspectos y métodos de evaluación obligatorios [...]
- VII. Validar la idoneidad de los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por las Autoridades Educativas, en relación con la función correspondiente en la educación básica y media superior, para diferentes tipos de entornos (DOF, 2013c, pp. 3-4).

En síntesis, en lo referente al SPD, el INEE tiene las responsabilidades sustanciales de expedir lineamientos de evaluación, así como de autorizar y validar la idoneidad de los parámetros bajo los cuales se desarrollan los procesos de evaluación para el ingreso, la promoción y el reconocimiento de los docentes.

De esta manera, son claros el sentido de la calidad, y el papel que la formación y la evaluación juegan para alcanzarla, así como el establecimiento de los perfiles como aquellos elementos en los cuales se fundamenta la buena enseñanza en la educación obligatoria de nuestro país.

## 1.2 Primer proceso transversal para asegurar la idoneidad docente: la evaluación

La aplicación de las evaluaciones del SPD se hizo en forma escalonada de 2014 a la fecha. El primer proceso evaluativo que se implementó fue el ingreso al SPD en 2014, el cual se instrumentó a partir de los Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015 (DOF, 2014a). Esta primera evaluación se enfocó en la selección de aspirantes para ingresar al SPD. Desde entonces, la evaluación de ingreso se ha repetido año con año, en los meses de junio y julio en convocatorias ordinarias, y en otras fechas en convocatorias extraordinarias. Para expresar los resultados del desempeño de los sustentantes se establecieron dos categorías: idóneos y no idóneos. "El sustentante idóneo es aquel que obtuvo, al menos, el nivel de desempeño II en todos los instrumentos de evaluación que constituyen el proceso de evaluación, según se define en los lineamientos del Concurso" (Delgado, Andrade y Sánchez, 2015, p. 4).

En 2015 se emitieron los Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica (DOF, 2015a). El primer concurso se realizó en junio de 2015 (SEE, 2015). Se clasificó a los aspirantes a los puestos de dirección o supervisión de acuerdo con los resultados obtenidos en idóneos y no idóneos. La primera evaluación con fines de permanencia en el SPD se realizó en noviembre de 2015 (INEE, 2015a). Esta evaluación se definió con la intención de:

Valorar el desempeño del personal docente y técnico docente de Educación Básica, para garantizar un nivel de suficiencia en quienes ejerzan labores de enseñanza, y *asegurar de esta manera el derecho a una educación de calidad*<sup>5</sup> para niñas, niños y adolescentes.

Identificar *necesidades de formación* de los docentes y técnicos docentes de Educación Básica, que permita *generar acciones sistemáticas de formación continua, tutoría y asistencia técnica* dirigidas a mejorar sus prácticas de enseñanza y su desarrollo profesional.

Regular la función docente y técnico docente, en la medida en que la evaluación del desempeño servirá de base para definir los procesos de promoción en la función y de reconocimiento profesional del personal docente de Educación Básica (CNSPD-SEP, 2015e, p. 5).

A partir de sus resultados, los docentes de educación básica evaluados se clasificaron como insuficientes, suficientes, buenos y destacados<sup>6</sup> (INEE, 2016a). El texto en cursivas evidencia que es justamente en este ejercicio de evaluación donde se articulan procesos de formación mediante el uso de resultados de evaluación como insumo a su planeación.

Si bien el ejercicio de clasificación del desempeño de los docentes de educación básica del país es, sin duda, un ejercicio inédito en la historia educativa mexicana, además:

representa el mayor desafío del SPD, ya que implica diseñar diversos procesos que, fundamentados en el mérito, incidan en la formación de profesionales autónomos, independientes y capaces de construir su propio desarrollo y disponer de los mejores apoyos para lograrlo (INEE, 2016a, p. 131).

### 1.3 Segundo proceso transversal para asegurar la idoneidad docente: la formación y el desarrollo profesional docente

La formación del personal educativo en servicio tiene un lugar destacado en la definición del SPD. Según el artículo 4º, fracción XXXII, de la LGSPD éste es el:

conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de

<sup>5</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>6</sup> Para educación media superior se consideró un nivel adicional: Excelente (INEE, 2016a).

Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados (DOF, 2013b, p. 2).

La intención del Estado mexicano para la formación continua de los docentes de educación obligatoria se basa en la necesidad de orientar las acciones del SEN hacia el acercamiento constante de una formación de calidad de los mexicanos. La implementación de una política de formación no solamente se apoya en el marco legal de la Constitución mexicana, la Ley General de Educación (LGE) (DOF, 2013d), la LGSPD (DOF, 2013b) y la LINEE (DOF, 2013c), sino que representa la oportunidad para el Estado mexicano de establecer estrategias y acciones precisas que favorezcan que los docentes cumplan con los PPI, que son elementos ideales de un ejercicio docente de calidad.

Como se comentó previamente, el aseguramiento de la calidad de la formación de las niñas y niños mexicanos no requiere únicamente de procesos de evaluación establecidos bajo un ideal de desempeño docente, sino que exige el diseño de una estrategia de formación de profesores que permita que el personal educativo en servicio cuente con las características establecidas en el MGCE de los distintos actores, niveles educativos y modalidades.

## 1.4 Caracterización de la formación en servicio en la LGSPD

En la LGSPD (DOF, 2013b) pueden encontrarse tres planteamientos con respecto a la formación en servicio. Dichos planteamientos son:

1. Características generales de la formación.
2. La formación asociada a los procesos del SPD.
3. La formación asociada a la mejora escolar.

Reconocer las características particulares de estos tres planteamientos es importante para el análisis de los alcances de su implementación. A continuación, se describe cada uno de ellos.

### 1.4.1 Características generales de la formación

De los 83 artículos de la LGSPD, dos (59 y 60) se dedican exclusivamente a la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional. El artículo 59 establece que la formación es una obligación del Estado. Se mencionan diversas modalidades de formación —cursos, Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), investigaciones aplicadas y estudios de posgrado— y se define el tipo de instituciones que podrán suscribir convenios de colaboración para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional.

Por su parte, el artículo 60 establece los siguientes imperativos para la oferta de formación continua:

1. Favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación;
2. Ser gratuita, diversa y de calidad en función de las necesidades de desarrollo del personal;
3. Ser pertinente con las necesidades de la Escuela y de la zona escolar;
4. Responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional;

5. Tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas en la región de que se trate, y
6. Atender a los resultados de las evaluaciones externas que apliquen las Autoridades Educativas, los Organismos Descentralizados y el Instituto (DOF, 2013b, pp. 24-25).

Estos dos artículos plantean imperativos generales de la formación que debe atender la autoridad educativa tanto a nivel federal y local.

De manera más específica, la ley plantea características particulares de la formación. Para entender mejor sus alcances, es necesario hacer una clarificación terminológica. En la LGSPD se identifican dos formas distintas de referirse a la intervención en la formación. En este texto se encuentran:

- 1) Propósitos específicos de la formación, y
- 2) modalidades formativas.

El propósito específico de la formación se entiende como el sentido que se le otorga a la etapa formativa de acuerdo con el proceso que corresponda en la LGSPD. Por ejemplo, en el caso de los directivos de nuevo ingreso, el propósito específico de la formación que recibirán a lo largo de dos años es la inducción a la función. La modalidad de formación refiere a la manera o forma en que se organizan los programas de formación. En la literatura no hay consenso sobre la manera de entender este concepto,<sup>7</sup> pero en este reporte se ha decidido adoptar como definición de las modalidades de formación:

las formas que adoptan las actividades de formación del profesorado en el desarrollo de los procesos formativos, en virtud de unos rasgos que se combinan de distinta manera en cada caso: el modo de participación (individual o colectiva), el nivel de planificación de la actividad (existencia de un proyecto o no, planificación cerrada o no, etc.), los roles e interacciones de los sujetos que intervienen (organizadores y organizadoras, "expertos", asesores, participantes...), el grado de implicación que exige de los participantes y su mayor o menor grado de autonomía, la dinámica y estructura internas de las sesiones y las estrategias preferentes con las que desarrollan, etc. (MEC, 1995, p. 21).

Ejemplos de opciones de modalidades de formación son los cursos, seminarios, tutorías, grupos de trabajo, asesoramiento en aula, etcétera.

Las modalidades dominantes en materia de formación de profesores en México han sido los cursos y talleres que se imparten fuera del centro escolar. En 2008, la Encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS) reportó que 94% de los maestros mexicanos asistió a "cursos y talleres" (Backhoff, 2009). Estos datos son consistentes con lo que se reporta en el informe TALIS 2013, según el cual "en México los cursos y talleres son las actividades de desarrollo profesional predominantes; en 2013 asistieron a ellos 9 de cada 10 docentes de educación primaria y secundaria,

---

<sup>7</sup> El concepto reconocido en la literatura para distinguir la estructura didáctica que se utiliza para entregar la formación es el de modalidad de formación (Imbernón, 1997). En México este concepto está asociado con la vía de entrega de la formación: presencial o en línea. En este trabajo se utilizará sobre todo la primera de estas acepciones.

y 8 de cada 10 de educación media superior” (Medrano, 2015, p. 80). Este reporte también indica que entre 95 y 99% de los docentes del país tomaron al menos un curso.

Esta opción no ha tenido los resultados esperados. A pesar de que los profesores mexicanos reportan una asistencia masiva a los cursos y un mayor número de días de formación que sus colegas de los otros países que participaron en TALIS, los resultados de los estudiantes mexicanos en las pruebas internacionales, como el Programme for the International Student Assessment (PISA), están por debajo del promedio internacional (Backhoff, 2016). Esta constante crítica a los pobres resultados de la formación del personal educativo en servicio y el hecho de que la formación en servicio tradicionalmente había estado vinculada a promociones salariales generaron cuestionamientos sobre el modelo de formación de profesores que se había aplicado en el país (OCDE, 2010).

Si bien la ley hace aún referencia a opciones como cursos y programas (en cuyo caso no se especifica la modalidad de implementación), también abre la posibilidad de instrumentar modalidades de formación distintas a las tradicionales. Estas opciones se revisarán en los siguientes apartados.

#### 1.4.2 Formación en servicio asociada a los procesos del SPD

La ley define modalidades específicas de formación asociadas a los procesos de ingreso, promoción y permanencia. Esta formación, relativa a la trayectoria individual del personal educativo, se ha denominado como *de vertiente individual* (Cordero, 2015).

En cada uno de los procesos del SPD la ley indica el componente formativo que debe instrumentarse después del concurso o la Evaluación del Desempeño. Por ejemplo, el proceso de ingreso tiene un componente formativo: la tutoría impartida a lo largo de dos años; la promoción incluye también un componente formativo.

Se observa que en la vertiente individual la LGSPD establece la tutoría a los docentes de nuevo ingreso como una modalidad alternativa a las tradicionales (cursos y talleres), innovación que no se había instrumentado a escala nacional, pero que forma parte de esquemas de desarrollo profesional en otros países. En la tabla 1.2 se presentan las modalidades establecidas en la ley en esta vertiente.

Tal como muestra dicha tabla, la ley precisa algunas modalidades formativas y deja otras indefinidas, como los programas de liderazgo y gestión y los programas de actualización, o la formación que se implemente para los supervisores.

En esta vertiente, la formación del personal educativo en servicio está ligada a los resultados de la evaluación, en el entendido de que los resultados expresan el desempeño docente dados los perfiles de idoneidad que, de acuerdo con el marco legal, conforman las características del personal educativo que fomentará la calidad de la educación en su ejercicio cotidiano, enfocada ésta en los resultados de los estudiantes. De esta manera, los resultados individuales que cada docente obtiene en su Evaluación del Desempeño representan el insumo principal que debería guiar la planeación de su formación en la vertiente individual, la cual deberá orientarse a favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación. Bajo esta lógica, la Estrategia Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (ENF) tendría que hacer uso de los perfiles para fomentar que la formación recibida acerque a los docentes hacia el ideal de docencia marcado por el Estado. Este referente

ideal de desempeño docente permitiría entonces diseñar propuestas didácticas orientadas a la formación de quienes ejercen o pretenden ejercer estas funciones.

**Tabla 1.2** Modalidades formativas por actor, propósito y modalidad

Grupo	Propósito de la formación	Modalidad formativa	Duración
Docente y técnicos docentes Ingreso	Fortalecimiento de capacidades, conocimientos y competencias (artículo 22)	Tutoría	Dos años
Directivos promocionados	Inducción para fortalecer capacidades de liderazgo y gestión escolar (artículo 27)	Programa de liderazgo y gestión. Modalidad no especificada	Dos años
Supervisores promocionados	No definido en la ley (artículo 29)	No especificada	No especificada
Aseores técnicos pedagógicos Ingreso	Inducción al puesto (artículo 41)	Cursos de actualización	Dos años
Docentes, técnicos docentes, directivos y supervisores No suficientes en desempeño	Regularización (artículo 53)	Con esquema de tutoría	Un año

Fuente: elaboración propia a partir de la LGSPD (DOF, 2013b).

### 1.4.3 Formación asociada a la mejora escolar

El capítulo 2 de la LGSPD, “De la Mejora de la Práctica Profesional”, introduce algunos componentes formativos orientados a la mejora del trabajo en el aula y la escuela. Los seis artículos de este capítulo están relacionados con procesos de mejora escolar vía la evaluación interna o el SATE. Se plantean diversas modalidades formativas: programas de desarrollo de “capacidades” para el personal educativo (programas que también tendrían que estar asociados a los PPI para el desempeño docente en lo que sea conducente) y otras modalidades de formación *in situ* tales como intercambiar experiencias; compartir proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes, y el trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar. Asimismo, se incluye al SATE como parte del apoyo que las escuelas pueden requerir en estos procesos de evaluación interna. Este tipo de formación asociada a la mejora escolar se denominó *de vertiente colectiva*, en tanto que su objeto de mejora es la escuela en su conjunto (Cordero, 2015). Se considera que este apartado de la ley es la aportación más innovadora de la LGSPD en materia de formación, en tanto que orienta al desarrollo profesional del docente.

La tabla 1.3 resume las modalidades de formación propuestas en la ley, las cuales se orientan bajo un enfoque de formación colectiva.

En la vertiente colectiva, de acuerdo con la ley, es responsabilidad de la autoridad educativa local ofertar al personal educativo los programas de desarrollo de capacidades para la evaluación interna.

La tabla 1.4 tiene el objetivo de facilitar la revisión de los propósitos de la formación de acuerdo con su vertiente, así como la de los propósitos de la evaluación. Presenta un esquema que integra los dos procesos transversales con las vertientes indicadas.

**Tabla 1.3** Formación en servicio y evaluación de la vertiente colectiva de la LGSPD

	Propósito de la formación	Modalidad de formación
<b>Trayecto formativo de la escuela para la evaluación interna</b>	1. Generar las competencias en el colectivo para el buen ejercicio de la función evaluadora	Programas de desarrollo de capacidades para la evaluación ofrecidas por la autoridad educativa local
<b>Acciones formativas para el logro de la mejora escolar</b>	2. Intercambiar experiencias, compartir proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes, y 3. el trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar.	Sin especificación en la ley
	4. Apoyar a los docentes en la práctica de la evaluación interna; 5. apoyar a los docentes en la interpretación y el uso de las evaluaciones externas; 6. mejorar la práctica profesional docente, y 7. mejorar el funcionamiento de la escuela	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela

Fuente: elaboración propia a partir de DOF (2013b).

**Tabla 1.4** La formación en servicio y la evaluación del personal educativo en el marco de la Reforma Educativa

Procesos transversales	Formación y desarrollo profesional	
	Ruta individual	Ruta colectiva
<b>Formación en servicio</b>	Modalidad de formación de acuerdo con el proceso 1. Ingreso: acompañamiento del tutor (2 años). 2. Promoción a la función directiva (programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar) y para Asesores técnico-pedagógicos (programas de actualización) (2 años). 3. Permanencia (en caso de insuficiencia): primera oportunidad: programa de regularización con esquema de tutoría (1 año); segunda oportunidad: programa de regularización con esquema de tutoría (1 año).	Programa de desarrollo de capacidades para la evaluación 1. Acciones formativas para el logro de la mejora escolar: (1) intercambiar experiencias, compartir proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes y (2) trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar. 2. SATE (Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela). 3. Consejo Técnico Escolar: Sistema Básico de Mejora y Estrategia Global de Mejora Escolar.
<b>Evaluación</b>	Ingreso Promoción Permanencia Tipo de evaluación: Sumativa	1. Evaluación interna de escuelas 2. Autoevaluación, seguimiento, rendición de cuentas Tipo de evaluación: Formativa

Fuente: DOF (2013b).

Esta noción de formar desde lo individual y desde lo colectivo no sólo se encuentra en las vertientes identificadas en la LGSPD, también se observa en las primeras Reglas de Operación (RO)<sup>8</sup> emitidas en este sexenio. En el Acuerdo 712 se plantea un modelo dual de formación continua para aproximarse a la formación desde dos campos, definidos como “fuera” y “dentro” de la escuela.<sup>9</sup>

Para ello la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal plantea un modelo de formación dual que considera, por un lado, acciones a desarrollar dentro de la escuela pública de educación básica derivados de la detección de necesidades de los Consejos Técnicos Escolares en el marco del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela; y por otra parte, el aprovechamiento de la oferta que se produce a través de actores e instancias que pueden generar propuestas formativas relevantes y pertinentes que atiendan problemas específicos de las escuelas públicas de educación básica y los maestros (DOF, 2013h, p. 25).

Visto desde esta perspectiva, es posible encontrar cierto paralelismo de los propósitos de la formación: la vertiente individual de la formación se identifica con el modelo de formación centrado en los cursos por el modo en que se imparten (con excepción de las tutorías a los profesores de nuevo ingreso y de regularización). Por otra parte, la vertiente colectiva se acerca a las características del modelo de formación en la escuela, en tanto que la escuela es el centro de los esfuerzos formativos, y son los propios actores los que determinan el contenido de la formación. Se vincula con el quehacer del aula y se orienta más hacia el desarrollo profesional (Martínez Olivé, 2008) (tabla 1.4).

A modo de cierre de este apartado, se concluye que la política de formación del personal educativo de educación básica busca calidad a través de acciones dirigidas a individuos y colectividades escolares que propicien el desarrollo de una función docente acorde con los procesos de evaluación definidos por el propio SEN. Frente a esta necesidad, el Estado mexicano cuenta con un marco legal que, como se ha descrito, favorece el desarrollo de mecanismos de actuación enfocados a la formación docente con miras a fomentar la calidad educativa.

El siguiente apartado describe a los actores institucionales involucrados en la ejecución de la política de formación del personal educativo en servicio del Estado mexicano orientada hacia el aseguramiento de la calidad de la labor docente.

---

<sup>8</sup> Las RO de los programas son el “conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia” (SFP, s. f.)

<sup>9</sup> Este modelo dual tiene sus antecedentes en programas anteriores. Véase el apartado 3.1 de este reporte.

# 2

## Actores institucionales que participan en la formación y el desarrollo profesional del personal educativo de educación básica en servicio

El presente apartado identifica a los actores institucionales<sup>1</sup> que han operado como encargados de la formación en servicio de los profesores. Se presenta un antecedente histórico que expone las transformaciones de las instancias responsables de esta área. El apartado concluye con la identificación de los distintos actores institucionales que intervienen en el marco de la Reforma Educativa vigente.

### 2.1 Antecedentes de la formación del personal educativo en servicio

Los esfuerzos sistemáticos en materia de formación de profesores en servicio datan de mediados del siglo pasado en nuestro país. La primera institución que tuvo este objetivo fue el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), que inició sus funciones en 1945. Esta institución fue creada para certificar masivamente a los maestros empíricos. Por medio de sus 46 centros regionales impartió la educación secundaria y normal básica a maestros en todo el país. El IFCM fue definido por Torres Bodet como la “escuela normal más grande del mundo” (Arnaut, 1989). Si bien el IFCM impartió formación inicial, se considera antecedente en este campo en tanto que ofreció, a la vez, formación inicial y continua a profesores que estaban en el servicio sin la certificación correspondiente. Los IFCM se transformaron posteriormente en Centros de Actualización del Magisterio (CAM), los cuales desarrollaron cursos, talleres y seminarios generalmente asociados a las demandas del escalafón vertical (Encinas, 2011).

En 1971 se creó un área más especializada, la Dirección General del Mejoramiento Profesional del Magisterio, adscrita a la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal. Desde esta dirección se coordinaba la oferta formativa dirigida inicialmente a profesores de educación primaria (DOF, 1973) y posteriormente de secundaria. En 1978 el área cambió de nombre a Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. De 1989 a 1993 esta función la atendió la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), dependiente de la misma Subsecretaría.

<sup>1</sup> Se entiende como actor institucional toda instancia que gestiona una fuerza en un campo determinado, en este caso en la definición de las políticas y estrategias para la formación de profesores del personal educativo en servicio. En tanto que estas instancias promueven normas, definen pautas y establecen líneas de acción, se les reconoce como actores institucionales (Bourdieu, 2008).

En los años noventa se vivieron procesos de reforma educativa en varios países de América Latina a partir de las recomendaciones de organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y el Banco Mundial. Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se presentó el Programa de Modernización Educativa, que respondía a las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales en materia educativa y de formación de los profesores.

En 1992, en este contexto de modernización educativa, la autoridad federal, las autoridades estatales y el Sindicato firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (Encinas, 2011). El ANMEB tuvo tres propósitos:

la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización y la inclusión de la participación social; la reformulación de contenidos y materiales educativos —que se ha traducido en la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros más importante de la segunda mitad del siglo XX—, y la revaloración de la función magisterial (Zorrilla, 2002, p. 5).

En este programa se acordó la creación de un Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM), para fortalecer los conocimientos de los docentes en apoyo a su función con carácter urgente. El compromiso del Gobierno Federal fue definir los lineamientos y materiales del programa, así como el apoyo presupuestal para que las entidades federativas desarrollaran estas acciones emergentes de actualización (DOF, 1992). Este programa incluía cursos por televisión, sesiones colectivas y trabajo individual con maestros. El PEAM se transformó en Programa de Actualización del Magisterio (PAM), el cual se instrumentó en el ciclo escolar 1993-1994. Constó de dos etapas de capacitación que tuvieron como objetivo dar a conocer a los maestros los cambios de los nuevos planes, programas y libros de texto, y su enfoque teórico metodológico por medio de cursos-taller (García, 1995).

En 1994 se creó la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros (UNYDACT), dependencia de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. En el marco de esta unidad, se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) en 1995, ante la necesidad de actualizar permanentemente a los docentes y no únicamente de manera coyuntural (Ortega, 2003).

El PRONAP es resultado de los compromisos establecidos en el ANMEB entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que adquirieron un estatus legal en la Ley General de Educación (LGE) de 1993. Los documentos antecedentes a la creación del programa fueron los *Criterios para el establecimiento del Programa Nacional de Actualización de Maestros de Educación Básica en Servicio*, de 1994, y el *Convenio de ejecución y seguimiento*, firmado en 1995 (SEP, 1996).

Este programa articuló una propuesta formativa y una normatividad nacional para la formación de profesores en servicio por primera vez en el país. PRONAP integró diversas modalidades formativas: Cursos Nacionales de Actualización (CNA), Talleres Generales de Actualización (TGA), y cursos y talleres estatales de actualización. Los componentes centrales de este programa fueron, los Centros de Maestros, la Biblioteca para la Actualización del Maestro y los Programas de estudio de los

cursos nacionales y de los talleres generales. Estos cursos fueron reconocidos en 1998 por Carrera Magisterial; por lo que, en lo sucesivo, la asistencia y acreditación de las acciones formativas desarrolladas por los profesores en la oferta de PRONAP se asociaron a su promoción salarial.

De los tres componentes, se destacan los Centros de Maestros como mecanismo de apoyo local a la instrumentación del programa nacional de formación. De acuerdo con Martínez Olivé:

Los Centros fueron concebidos como espacios de encuentro y desarrollo para los docentes, donde éstos pudieran vincularse entre sí, y con lo mejor que la humanidad ha creado, así como con la realidad social, con el mismo fin de contribuir a formar maestros de miras amplias y recursos intelectuales potentes (2008, p. 6).

Ante los resultados de las primeras aplicaciones de PISA en 2000 y 2003, el PRONAP se replanteó el modelo de formación continua que había desarrollado en sus primeros años de vida institucional. Se concibió un modelo dual con “dos campos denominados sencillamente ‘dentro’ y ‘fuera’ de la escuela. Las acciones dejaron de definirse a partir de la noción de actualización, y comenzaron a diseñarse a partir de la idea de formación continua entendida como parte sustancial del desarrollo profesional” (Martínez Olivé, 2008, pp. 8-9).

En este replanteamiento se expuso la idea de que el modelo centrado en cursos, en el que la formación diseñada e impartida por “expertos” se da fuera de la escuela, no estaba vinculado al aula, por lo que tenía muy bajo potencial para modificar las prácticas, y por tanto se requería de un modelo dual que atendiera la formación fuera y dentro de la escuela.

Se propuso la coexistencia de dos campos: uno “fuera”, definido en los términos descritos, y otro centrado en la escuela, donde el sujeto de la formación fuera el colectivo docente, el contenido de la formación estuviera determinado por el propio colectivo, la modalidad formativa fuera la asesoría en la escuela y por tanto, tuviera un alto potencial para modificar las prácticas (Martínez Olivé, 2008). A fin de instrumentar este segundo modelo se conformó el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE) en 2004.<sup>2</sup>

A lo largo de sus 12 años de operación, el PRONAP definió y organizó la formación de profesores en servicio en el país y tuvo una importante contribución en la integración de una infraestructura institucional necesaria para el funcionamiento de los servicios de formación continua en las entidades federativas.

En el ámbito federal se perfiló el área institucional correspondiente. En 2002 se creó la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio. En 2005 se reestructuró la SEP y dicha Coordinación se convirtió en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica. El PRONAP se operó desde esta área de la administración federal de la Subsecretaría de Educación Básica hasta 2008.

Una de las aportaciones importantes de PRONAP, concretada en sus últimos años de funcionamiento, fue definir las competencias federales y estatales en esta materia y con esto avanzar en la federalización de la formación continua. En el ciclo 2004-2005 se definieron los Programas

---

<sup>2</sup> Mayor información sobre la evolución de este tipo de servicio se encuentra en Cordero, Fragoza, y Vázquez (2015).

Rectores de Formación Continua de las entidades federativas. En éstos las autoridades estatales desarrollaron su propio programa en esta materia para poder ejercer los recursos financieros estatales que se norman bajo las Reglas de Operación (RO) emitidas por la federación, dando así un lugar importante a las entidades en lo que respecta a la planeación y la organización de la formación de los docentes en servicio (SEP, 2006). Esto posibilitó la creación de las Instancias Estatales de Actualización en el país y dio un carácter institucional a esta función (SEP, s. f.).

Así el PRONAP transitó de un esquema vertical y centralista, donde operaban acciones definidas por la federación, hacia otro más flexible y federalizado, enfocado a la creación de condiciones locales y de una política estatal para la formación continua, lo cual permitió avanzar en la descentralización de los servicios en esa área (SEP, 2008, p. 18).

Desde su creación, se sometió al PRONAP a diversas evaluaciones internas y externas a niveles nacional e internacional, las cuales sirvieron también de base para el programa que lo sustituiría en el siguiente sexenio (Nieto, 2009). En la evaluación final del PRONAP se identificaron distintos problemas, como la existencia de una oferta formativa limitada para ciertos tipos de contenidos y los niveles y modalidades educativos; la alta movilidad del personal que trabajaba en este campo; el carácter endogámico de la formación continua, y el hecho de que las agendas estatales habían dado atención y prioridad desigual al tema. El documento también estableció que el PRONAP se vio rebasado en cuanto a su capacidad de respuesta para garantizar el acceso a una oferta formativa de calidad, lo cual hizo muy difícil atender a todos los actores educativos del país (SEP, 2008).

En 2008, en el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012), en el marco la Alianza para la Calidad de la Educación (ACE) se acordó la creación del programa del Sistema Nacional de Formación y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCSP) (SEP y SNTE, 2008). El SNFCSP se integró a fines de ese año y quedó a cargo de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) de la Subsecretaría de Educación Básica. Este Sistema Nacional se define 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, p. 37).

El SNFCSP propuso que las instituciones de educación superior (IES) públicas y privadas; los centros e institutos de investigación, además de las escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) participaran en la formación de los profesores de educación básica de diversas maneras: 1) en el diseño, el desarrollo y la aprobación de programas de formación continua (cursos y diplomados) hasta posgrados (especialidades, maestrías y doctorados); 2) facilitando infraestructura física y tecnológica para la impartición de estos programas; 3) realizando actividades de acompañamiento a las entidades federativas en la implementación de programas y el diseño y el desarrollo de proyectos de investigación e innovación en el campo de la formación continua, y 4) participando en la evaluación de programas, procesos y certificación de las competencias profesionales de los maestros de educación básica (SEP, 2008).

El programa comprendió la conformación de un Consejo Nacional para la Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio y 32 Consejos Estatales de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SEP, 2008) para ponerlo en operación así como a los respectivos 32 Sistemas Estatales. Cada año la oferta formativa de las IES se publicaba por medio de un Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica, el cual se integraba por medio de una convocatoria abierta a las IES públicas y privadas del país. A su vez, en cada entidad federativa se definía el Catálogo Estatal de Formación Continua y Superación Profesional a partir de la oferta de los catálogos nacionales. Además de estas actividades, la DGFCMS también participaba en otro tipo de acciones:

Para el 2012, las actividades de formación impulsadas desde la DGFCMS eran: procesos de gestión, supervisión y asesoría; prevención de la violencia hacia las mujeres; procesos formativos en Matemáticas; la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB); el uso educativo de las tecnologías de la información y comunicación; la enseñanza del idioma inglés; el diseño, la impresión y la distribución del Curso Básico de Formación Continua 2012 a las entidades federativas, e Historia, Matemáticas, Español, Ciencias y Formación Cívica y Ética. Nótese que las actividades de diseño, impresión y distribución no son propiamente actividades de FC, pero se reportan como tales (Tapia y Medrano, 2016, p. 10).

Las IES que ofrecían la formación para los profesores de educación básica eran fundamentalmente públicas (67%), mientras que las instituciones privadas ofrecieron 33% de la misma. En la tabla 2.1 se enlistan los tipos de institución que ofrecieron cursos y diplomados en el país hasta 2012.

**Tabla 2.1** Tipo de instituciones públicas y privadas que ofertaron acciones formativas de 2008 a 2012

Instituciones públicas	Acciones	%
UPN	314	10.8
Escuelas Normales	132	4.6
Universidades estatales	626	21.6
Universidades nacionales	173	6.0
Universidades politécnicas	97	3.3
Institutos/universidades tecnológicas	533	18.4
Universidades virtuales	63	2.2
SEP y autoridades educativas estatales	644	22.2
Centro de actualización de maestros	240	8.3
Otras instituciones públicas	75	2.6
<b>Total</b>	<b>2 897</b>	<b>100</b>
Instituciones privadas	Acciones	%
Escuelas Normales particulares	13	2.7
Universidades privadas estatales	432	89.3
Otras instituciones privadas	39	8.1
<b>Total</b>	<b>484</b>	<b>100</b>

Fuente: Cordero, Patiño y Cutti (2013).

El SNFCSP estuvo vigente de 2008 a 2013. Las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reconocen que, si bien el presupuesto disminuyó a lo largo del sexenio, la población atendida se incrementó. El CONEVAL plantea que la información disponible no permite hacer una valoración integral de la calidad de la oferta formativa y sus efectos en las competencias profesionales de los maestros de educación básica (CONEVAL, 2013). La SEP señala que los problemas asociados a la oferta del sexenio pasado eran dobles: (1)

los cursos muchas veces no eran pertinentes, y en muchos casos, los maestros sólo participaban en los programas con el fin de acumular puntos sin que ofrecieran nuevas herramientas para mejorar su desempeño, además de que los cursos muchas veces eran de baja calidad, y no reflejaban los avances que se habían alcanzado en las diferentes disciplinas y frecuentemente instructores inexpertos impartían cursos muy diversos (SEP, 2016b, p. 1),

y (2) “los cursos que actualmente se ofrecen muchas veces implican dificultades logísticas, gastos de traslado y horarios poco flexibles” (SEP, 2016b, p. 3).

En un trabajo reciente de Tapia y Medrano (2016) se señalan algunos problemas de operación del SNFCSP. Los autores sostienen que, si bien se manejaba un Catálogo Nacional, no todas las entidades tenían presupuesto suficiente para cubrirlo. También se plantea que los espacios que se ofertaban en el catálogo estatal eran limitados, por lo que los maestros no tomaban los cursos que eran de su interés, sino aquellos donde encontraban lugares disponibles. Se planteaba que tanto los cursos del Catálogo como los cursos que se derivaban de los programas de apoyo se impartían en cascada y se percibían desconectados entre sí y desvinculados de la práctica docente. Por otro lado, las jornadas se reportaban como extenuantes, pues se extendían de 6:00 a 10:00 de la noche (Tapia y Medrano, 2016).

En síntesis, la formación de docentes en servicio en México ha tenido una profunda historia en la cual se han desarrollado diversos programas con la finalidad de abonar a la formación docente. Esto ha requerido, en cada momento, la implementación de mecanismos de operación federal y estatal para favorecer el acceso de los docentes a una oferta pertinente para su quehacer educativo. En ese sentido, la Reforma Educativa no sólo retoma esta relevancia, sino que, además, el uso de un Marco General de la Calidad de la Educación, a través de los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI), permitiría sentar una base de acción formativa inédita en México.

## 2.2 Actores institucionales que intervienen en la operación de la Estrategia Nacional de Formación y Desarrollo Profesional en el contexto del marco normativo de la Reforma Educativa

Los actores institucionales que por ley tienen atribuciones en la formación del personal educativo son diversos. A continuación, se mencionan los actores institucionales y se describen sus respectivas funciones en el marco legal que circunscribe su actividad, con lo que se pretende la identificación de sus atribuciones tal como han sido definidas en la normativa federal establecida por el Estado mexicano.

## 2.2.1 Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente

El Servicio Profesional Docente (SPD) se define como el

conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados (LGSPD, artículo 4, fracción XXXII en DOF, 2013b).

Para atender este nuevo servicio, por decreto presidencial se creó el 14 de diciembre de 2013 la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) como un organismo desconcentrado de la SEP con autonomía técnica, operativa y de gestión (DOF, 2013e).

El decreto de creación le da a la CNSPD las atribuciones de regular un sistema nacional de formación continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, y de emitir los lineamientos correspondientes. En el ámbito de la educación básica sus atribuciones son:

- VII. Emitir con la participación de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría, los lineamientos generales que deberán cumplirse en la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela. Dicha Subsecretaría supervisará, en el ámbito de su competencia, la aplicación de los lineamientos;
- VIII. Emitir los lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes a que se refiere el artículo 54 de la Ley, de manera que tales programas sean acordes y pertinentes con los niveles de desempeño que se buscan [...]
- XV. Regular un sistema nacional de formación continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, con sujeción a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley [...] (DOF, 2013e, p. 2)

Y según el inciso C, ámbito de la educación básica y media superior, le corresponde:

- IV. Emitir los lineamientos generales de los programas de Reconocimiento, Formación Continua, de Desarrollo de Capacidades y de Desarrollo de Liderazgo y Gestión a que se refiere la Ley (DOF, 2013e, p. 3).

Se incluye a la formación continua como parte del SPD en la definición misma de éste. Además, se le atribuyen responsabilidades centrales en el campo de la formación del profesorado a la CNSPD a través de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, las cuales tuvo a su cargo del 14 de diciembre de 2013 al 1 de marzo de 2016.

El 6 de abril de 2016 se publicó el acuerdo número 01/03/16, por el que se hizo una modificación organizacional de la SEP. En este acuerdo, la instancia encargada de la formación continua se readscribió nuevamente a la Subsecretaría de Educación Básica, ahora con el nombre de Dirección

General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DOF, 2016b). Se abrogó el carácter de organismo desconcentrado de la CNSPD y se le hizo depender de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (DOF, 2016b).

### 2.2.2 Subsecretaría de Educación Básica

En febrero de 2016 se modificó el Reglamento Interior de Trabajo de la SEP (DOF, 2016c). En esta modificación se readscribieron cuatro funciones centrales en materia de formación continua a la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros en Servicio de la Subsecretaría de Educación Básica. El artículo 33 de este decreto establece que son funciones de esta Dirección:

- I. Proponer la regulación del sistema nacional de formación continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- II. Proponer los lineamientos generales de los programas de reconocimiento, formación continua, de desarrollo de capacidades y de desarrollo de liderazgo y gestión a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;
- III. Proponer los lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes de educación básica a que se refiere el artículo 54 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, los cuales deberán ser acordes y pertinentes con los niveles de desempeño que determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación conforme a lo previsto en dicha Ley;
- IV. Proponer los perfiles y los requisitos mínimos que deben reunirse para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación básica, según el cargo de que se trate. Para tales efectos deberá considerar las propuestas que en su caso reciba de las autoridades educativas locales (DOF, 2016c, pp. 8-9).

El artículo señala que estas cuatro atribuciones se deberán presentar al subsecretario de Educación Básica, quien las someterá a la Junta Directiva de la CNSPD para su aprobación y expedición, y precisa que el resto de las funciones debe llevarse a cabo en coordinación con las autoridades educativas locales. Estas funciones atienden a lo establecido en los artículos 8, 59 y 60 de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). De acuerdo con las fracciones 6 a 13 de este artículo, la participación de la Dirección General de Formación Continua consiste en “impulsar” el cumplimiento de estas disposiciones en conjunto con las autoridades educativas locales. La única atribución que esta dependencia ejecuta declaradamente es la siguiente:

- XIV. Llevar a cabo, en coordinación con las autoridades educativas locales, la evaluación del diseño, de la operación y de los resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional a que se refiere este artículo, conforme a los lineamientos y recomendaciones que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (DOF, 2016c, p. 9).

En abril de 2016 se publicó el Acuerdo secretarial 01/03/16, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos desconcentrados (DOF, 2016b).

### 2.2.3 Autoridades educativas locales e Instancias Estatales de Formación

La Ley General de Educación (LGE) de 1993 estableció la constitución de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional, y definió que en cada entidad federativa se estableciera el sistema estatal correspondiente. De esta forma, la descentralización educativa acordada en el marco del ANMEB (1992) posibilitó que en cada entidad federativa se estableciera una instancia que coordinara los esfuerzos estatales en materia de formación continua (SEP, s. f.).

En el marco del PRONAP se crearon las Instancias Estatales de Actualización (IEA) en las entidades federativas. Éstas “se adhirieron a las estructuras de las secretarías de educación estatales, lo que ha dado un carácter institucional a la tarea de formar a los maestros en servicio” (SEP, s. f.).

Las instancias estatales<sup>3</sup> han dependido, en su mayoría, de las subsecretarías de educación básica de las entidades federativas bajo denominaciones diversas y con rangos administrativos diferentes, y se han adaptado a las estructuras organizacionales y administrativas de cada entidad federativa. En este documento se denominarán Instancias Estatales de Formación (IEF). A lo largo de estos 20 años de vida, las actividades de las instancias estatales se han definido por las RO anuales y los programas estatales de formación que deben presentarse para recibir estos recursos.

La LGSPD establece originalmente para las autoridades educativas locales cinco competencias en materia de formación del personal educativo:

- VIII. Ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión que se encuentren en servicio;
- IX. Ofrecer al Personal Docente y al Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación interna a que se refiere esta Ley;
- X. Organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela de conformidad con los lineamientos generales que la Secretaría determine;
- XI. Ofrecer los programas de regularización a que se refiere el Título Segundo, Capítulo VIII de esta Ley;
- XII. Ofrecer los programas de desarrollo de liderazgo y gestión pertinentes (DOF, 2013b, p. 3).

La descripción del papel de las autoridades educativas locales (AEL) e IEF en la Estrategia Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (ENF) se detalla más adelante.

<sup>3</sup> Las instancias estatales no son las únicas responsables que ofrecen formación a los profesores en servicio. Los programas institucionales (de apoyo o compensatorios) cuentan con un recurso específico para capacitación que se aplica según los objetivos del programa y los intereses de sus coordinadores. En este caso, los cursos que se imparten en el marco de los programas de apoyo deben ser validados por la instancia estatal de formación continua.

## 2.2.4 Centros de Maestros

Los Centros de Maestros se crearon en 1996. Sus actividades estaban coordinadas por la IEA estatal. Como se mencionó anteriormente, su propósito central fue ofrecer a los maestros los espacios e instalaciones básicas y un conjunto de servicios adecuados para el desarrollo de las diversas actividades constitutivas del PRONAP.

Para apoyar eficazmente las actividades que componían el PRONAP, los Centros de Maestros debían cumplir los siguientes objetivos:

- Difundir la naturaleza y acciones del PRONAP ante los maestros y directivos de educación básica que se encuentran en el área de influencia del Centro.
- Promover y organizar la participación de los maestros en los Cursos Nacionales de Actualización y en los programas estatales que se desarrollen en el marco del PRONAP.
- Planear y programar actividades de apoyo académico que incluyan asesorías internas, con el equipo de asesores del Centro, y externas, como resultado del establecimiento de vínculos de colaboración con otras instituciones académicas y formadoras de docentes.
- Proporcionar a los maestros participantes en el PRONAP y a todos los maestros que lo soliciten, los recursos y espacios de trabajo con que cuenta el Centro (SEP, 1996, p. 30).

En su primera época, los Centros de Maestros ofrecían a los docentes servicios tales como: asesoría para los CNA y los cursos estatales; espacios para el estudio individual y colectivo; servicio de biblioteca, fonoteca y videoteca, y recepción de la señal de Educación Satelital (EDUSAT) para apoyo a cursos nacionales y estatales.

Paulatinamente, los Centros de Maestros han ido perdiendo su misión original. En el documento rector de 2003, se hace una valoración de los Centros de Maestros donde se reconoce que, si bien éstos han sido insuficientemente utilizados, son un "activo para emprender nuevas tareas de formación continua orgánicamente vinculadas a las necesidades de la educación básica" (SEP, s. f., p. 7).

## 2.2.5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

La atribución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en materia de formación de profesores se refiere en el artículo 27 fracción III de la Ley del INEE (LINEE) (DOF, 2013c), donde se señala que compete al INEE "contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes" (DOF, 2013c, p. 6). Con este propósito, el INEE elaborará los lineamientos correspondientes, los cuales serán obligatorios para las autoridades educativas.

## 2.2.6 Instituciones formadoras

No existe un acuerdo en las leyes secundarias de la Reforma Educativa sobre cuáles son las instancias formadoras del personal educativo.

La LGE establece en el artículo 20 que con fines de formación se “podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente” (DOF, 1993, p. 12).

La definición de formación incluida en la LGSPD es consecuente con este posicionamiento en tanto que entiende la formación como el “conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por las Autoridades Educativas y las instituciones de educación superior para proporcionar al personal del Servicio Profesional Docente las bases teórico prácticas de la pedagogía y demás ciencias de la educación” (DOF, 2013b, p. 2).

Sin embargo, el artículo 59 de la misma ley abre la opción a otro tipo de instituciones.

Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica de los profesionales de la educación e instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional (DOF, 2013b, p. 11).

Hasta aquí la revisión de las leyes secundarias de la Reforma y la normativa que posteriormente generó la SEP para reasignar atribuciones a los actores institucionales. En el siguiente apartado se presentan y revisan los ejes de tensión presentes en la operación de la formación continua del personal educativo en servicio durante 2015 y 2016.

# 3

## Identificación de ejes de tensión en la implementación de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal de educación básica en servicio

Este apartado analiza la política de formación del personal de educación básica en servicio de la Reforma Educativa por medio de la identificación de distintos núcleos que permitan determinar y revisar las diferentes dificultades que se han tenido en la implementación. Siguiendo el enfoque de Rittel y Webber (1973) sobre los *wicked problems*, se identificaron distintos ejes de tensión que intentaron caracterizarse en sí mismos, si bien los problemas detectados son comunes en varios de ellos. Cada eje representa un núcleo problemático o de conflicto de esta política o de su implementación, ya sea por cuestiones relativas a la propia normatividad o por la interpretación que se ha hecho de ella. Para identificarlos, se revisaron los documentos oficiales asociados a dicha política y se recabó información por medio de entrevistas detalladas con las autoridades federales o estatales que la operan. Tales ejes no tienen una secuencia cronológica, si bien en el interior de cada uno de ellos se procuró clarificar las diferentes decisiones que se tomaron en el transcurso de la implementación de la política aludida. Los ejes de tensión son:

1. Imprecisión conceptual de la formación continua en la Reforma Educativa.
2. Falta de continuidad en la gestión federal de la formación continua del personal educativo.
3. Imprecisión en la delimitación del campo de las atribuciones de los actores institucionales en la implementación de la Reforma.
4. Múltiples versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional.
5. Existencia de múltiples demandas asignadas a la formación del personal educativo en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

A continuación, se describen estos ejes de tensión.

### 3.1 Imprecisión conceptual en la Reforma Educativa de la formación continua del personal educativo

La formación continua o formación en servicio se ha denominado de diversas maneras en el contexto mexicano; esta fase de la formación docente (Marcelo, 1995) suele distinguirse por la imprecisión en el uso del concepto, característica que puede observarse en los textos normativos de la Reforma. Este apartado hace una revisión de los términos asociados a la formación continua que se identifican tanto en los textos normativos como en el discurso de las autoridades educativas.

### 3.1.1 Conceptualización en los textos normativos de la Reforma Educativa

La distinción de los términos asociados a la formación continua puede ser rastreada hasta la Ley General de Educación (LGE) de 1993, en la que por primera vez se estableció, en el artículo 12, fracción VI, un "sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica" (DOF, 1993, p. 44).<sup>1</sup> En este sistema se incluyó la formación inicial y se establecieron tres tipos de formación en servicio: actualización, capacitación y superación profesional.

En el documento del SNFCSP, los servicios de formación continua y superación profesional se agrupaban en tres grandes categorías: actualización, capacitación y superación profesional:

- La actualización es la puesta al día de los profesionales de la Educación básica respecto a los avances de las ciencias de la educación. Refiere a procesos de desarrollo, profundización y/o ampliación de la formación adquirida en la etapa de formación inicial, incorporando nuevos elementos (teóricos, metodológicos, instrumentales y disciplinares).
- La capacitación refiere a los procesos a través de los cuales los profesionales de la educación se forman para atender de manera eficiente las innovaciones del sistema educativo, desde las distintas funciones que desempeñen, sean éstas curriculares, de gestión o tecnológicas. El conocimiento del programa enciclomedia y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), las reformas curriculares de preescolar, primaria y secundaria; la enseñanza de una segunda lengua; el Sistema de Asesoría Académica a las Escuelas; la Articulación Curricular de la Educación Básica; las innovaciones en la gestión escolar; entre otras, son acciones relacionadas con la capacitación.<sup>2</sup>
- La superación profesional es la formación destinada a quienes desean especializarse en campos diversos relativos al quehacer educativo y alcanzar mayores niveles de habilitación profesional y desarrollo dentro del SEM<sup>3</sup> a través de estudios de especialización, maestría y doctorado (SEP, 2008, p. 45).

En términos operativos, bajo el apartado "Formación continua" del Catálogo Nacional de Formación Continua se incluían los cursos, fueran o no de actualización, mientras que en el apartado de "Superación profesional" se incluían los diplomados y posgrados (SEP, 2010).

A esta lista de denominaciones se suma la de *desarrollo profesional*, la cual ha sido comúnmente asociada a toda acción formativa en nuestro país, independientemente de su propósito, tipo o modalidad.

<sup>1</sup> A este respecto, es necesario señalar que dicho Sistema nunca se ha definido ni se han precisado con claridad sus componentes (Cordero y Luna, 2014). El programa del sexenio pasado, denominado Sistema Nacional de Formación y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCSP) (SEP, 2008), se puede considerar una aproximación a dicho sistema, pero de alcance limitado en tanto que no integró como componentes a todas las instituciones de formación del profesorado que existen en el país.

<sup>2</sup> Se hace notar que existe una contradicción entre los principios del Sistema de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE) y la definición de capacitación en la que este sistema se ubicó (Cordero, Fragoza y Vázquez, 2015).

<sup>3</sup> SEM: sistema educativo mexicano, en referencia al Sistema Educativo Nacional (SEN).

Las diversas maneras de denominar la formación en servicio se registran en los textos normativos de la Reforma Educativa de 2013. En este estudio se hizo una búsqueda de los diferentes términos en cinco textos claves del ámbito federal. Los documentos revisados fueron: (1) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF, 2013f), (2) Ley General de Educación (DOF, 2013d), (3) Ley General del Servicio Profesional Docente (DOF, 2013b), (4) Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (DOF, 2013g) y (5) Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) (DOF, 2013h). Se encontró que las referencias a la formación continua no son consistentes en los diferentes documentos. No hay acuerdo ni claridad en la forma de denominar y conceptualizar la formación continua de profesores. En estos cinco documentos se mencionan diversos tipos de formación de manera aparentemente intercambiable. En la tabla 3.1, se hace un recuento de los términos que se usan en los documentos referidos.

**Tabla 3.1** Acepciones de formación presentes en diversos documentos de la Reforma Educativa

Documentos	Acepciones						
	C.	F.	A.	D.P.	P.	S.P.	M.
Ley General de Educación	x	x	x			x	
Ley General del Servicio Profesional Docente	x	x	x	x		x	
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	x	x	x	x	x		x
Programa Sectorial de Educación 2013-2018		x			x		
PRODEP	x	x		x			

**Claves:** C.: Capacitación. F.: Formación. A.: Actualización. D.P.: Desarrollo profesional. P.: Profesionalización. S.P.: Superación profesional. M.: Mejoramiento del profesorado.

**Fuente:** elaboración propia.

La LGE (DOF, 2013d) sostiene el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional establecido 20 años antes. En esta reforma a la ley, el sistema se integra por las autoridades educativas en sus distintos ámbitos de competencia y tiene cuatro propósitos:

- I.- La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica —incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena—, especial y de educación física;
- II.- La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior. El cumplimiento de estas finalidades se sujetará, en lo conducente, a los lineamientos, medidas y demás acciones que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;
- III.- La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y
- IV.- El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa (DOF, 2013d, p. 11).

Como puede verse, el propósito de la fracción II se expresa en los mismos términos que los elementos del Sistema, aunque se excluyen las acciones de capacitación.

Por su parte, la LGSPD incluye un glosario donde se definen tres de estos términos: actualización, capacitación y formación. Sin embargo, sus definiciones no son suficientemente claras para distinguir en lo operativo cada tipo de acción (tabla 3.2). Por otra parte, a pesar de que el desarrollo profesional es uno de los propósitos de la LGSPD, este término no está incluido en el glosario de esta ley.

**Tabla 3.2** Referencias a la formación del personal educativo incluidas en el artículo 4 de la LGSPD

Acepción	Definición
Actualización	Adquisición continua de conocimientos y capacidades relacionados con el servicio público educativo y la práctica pedagógica (p. 2).
Capacitación	Conjunto de acciones encaminadas a lograr aptitudes, conocimientos, capacidades o habilidades complementarias para el desempeño del Servicio (p. 2).
Formación	Conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por las Autoridades Educativas y las instituciones de educación superior para proporcionar al personal del Servicio Profesional Docente las bases teórico prácticas de la pedagogía y demás ciencias de la educación (p. 3).

Fuente: DOF (2013b).

En la LGSPD se incluye también la definición del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), el cual, como vimos en el apartado 1.4.3, es un apoyo a la escuela que se instrumenta mediante la modalidad formativa de acompañamiento. En la ley se define como el “conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al Personal Docente y Personal con Funciones de Dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la Escuela” (DOF, 2013b, p. 4).

En las Reglas de operación (RO) del PRODEP (DOF, 2015b y 2016a) se incluyen las mismas definiciones de actualización, capacitación y formación presentes en la LGSPD. En estos documentos se agregan, además, definiciones de otras modalidades de formación, tales como:

Acompañamiento.- Asesoría calificada que se brinda al personal docente para apoyar sus procesos de formación continua y desarrollo profesional.

Asesoría.- Se concibe como un proceso sistemático de diálogo, diagnóstico y puesta en marcha de acciones colectivas orientadas a la resolución de problemas educativos asociados a la gestión escolar, así como a los aprendizajes y las prácticas educativas.

Asistencia Técnica.- Es la asesoría y acompañamiento que se brindan al personal docente, directivo y de supervisión escolar para mejorar la práctica profesional (DOF, 2015b, pp. 2-4).

En las RO vigentes, la definición de acompañamiento se amplía para dar cabida también a la actualización (DOF, 2016d).

Asesoría calificada que se brinda al personal docente y técnico docente para apoyar sus procesos de formación continua, actualización y desarrollo profesional; o bien a los/las beneficiarios/as del Programa en la gestión y aspectos técnicos para la consecución de los objetivos del mismo (DOF, 2016d, p. 3).

Es preciso mencionar que la definición de desarrollo profesional no se encuentra en ninguno de los textos fundadores de la Reforma, solamente se encuentra en las RO posteriores (DOF, 2015b; 2016d). Se le entiende como un proceso para el fortalecimiento de competencias. Lo notable de esta definición es que, por primera vez en la documentación normativa de la Reforma, se reconoce que *desarrollo profesional* y *formación continua* no son sinónimos, como se puede observar en el siguiente párrafo:

[El desarrollo profesional es un] Proceso que sigue el personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente para fortalecer tanto sus competencias como su capacidad para tener los desempeños profesionales que conduzcan a la obtención de los resultados esperados en las aulas y las escuelas públicas de educación básica. La formación continua es una parte fundamental del desarrollo profesional (DOF, 2015b, p. 5, y 2016d, p. 5).

### 3.1.2 Conceptualización de la formación continua en el discurso de las autoridades educativas

En el discurso de las autoridades educativas es común hacer equivalentes la formación y la capacitación, y, más aún, el desarrollo profesional docente y la capacitación.<sup>4</sup> Como un ejemplo de esta confusión terminológica se puede citar el caso del discurso del secretario de Educación del 7 de marzo de 2016, fecha en que anunció la estrategia de “capacitación” y formación profesional para los maestros (SEP, 2016a). En su discurso, el secretario mencionó la “capacitación” que se daría a los maestros con resultados insuficientes y la “capacitación” que también se ofrecería a los docentes que hubieran alcanzado resultados suficientes. Esta “capacitación” se refiere a “cursos de formación profesional”. En la presentación que el secretario hizo ocho días después de la Estrategia Nacional de Formación Continua de profesores de educación básica y media superior reiteró el uso del término. Cuestionó la “capacitación” otorgada en sexenios anteriores, por no responder a los retos que demanda el siglo XXI en la tarea pedagógica, y ofreció una “capacitación” a distancia-presencial (SEP, 2016b). En este caso nuevamente la “capacitación” es sinónimo de cursos. No se considera ninguna otra modalidad formativa.

Este mismo uso laxo del concepto se encontró en el discurso de los responsables de las Instancias Estatales de Formación (IEF). Los propósitos de la formación de los que se habla son ambiciosos: “profesionalizar a los maestros”, “actualizarlos con programas de formación que fortalezcan sus competencias en el aula”. Pero, por otro lado, las acciones concretas de formación instrumentadas con los maestros se refieren como “metas de capacitación” y “capacitaciones”.

La imprecisión en el uso de los conceptos asociados a la formación continua denota una confusión dentro de la política de este campo. El resultado es que las alternativas para la formación de los profesores han quedado delimitadas a los cursos y se han dejado de visualizar diferentes modalidades formativas que son útiles para atender propósitos específicos para la formación del personal educativo. La confusión conceptual se refleja en la operación de la oferta formativa en el país; ésta se aborda con mayor detalle en los siguientes apartados.

<sup>4</sup> El 24 de noviembre de 2015 la SEP anunció el Plan de Capacitación Profesional Docente para maestros de Educación Básica y de Educación Media Superior. No se sabe que este Plan haya sido desarrollado (SEP, 2015).

## 3.2 Falta de continuidad en la gestión federal de la formación continua del personal educativo

Las instancias encargadas de la gestión de la formación continua de los profesores han tenido diversos cambios a partir de su constitución en 1993. También los funcionarios titulares de esta área, responsables de la operación de la formación de profesores, han cambiado. Esta condición de constante cambio dificulta la continuidad en los enfoques de la formación. En este apartado se revisan aquellos que se identifican en el nombramiento de los funcionarios titulares y las instancias dedicadas a la operación de la formación continua.

### 3.2.1 La formación continua en la estructura de la SEP

La LGE estableció, desde 1993, que es facultad de la autoridad federal regular el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional, tal como señalaba el artículo 12 (DOF, 1993). Esta atribución federal fue ratificada en el artículo 12 de la LGE expedida en septiembre de 2013 (DOF, 2013d).

A lo largo de 20 años, de 1993 a 2013, fue facultad de la Subsecretaría de Educación Básica regular este Sistema. Para tal fin se estructuró primero una unidad administrativa (Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional); en un segundo momento, una coordinación general (Coordinación General de Actualización y Capacitación para los Maestros en Servicio), y posteriormente, una dirección general (Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio).

Tal como se explicó en el apartado 3.2 de este reporte, a partir de 2013, en la primera etapa de la Reforma esta atribución se le asignó a la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD). Posteriormente, se trasladó nuevamente a la Subsecretaría de Educación Básica. Con este cambio, la dirección modificó su denominación a Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica.

En la tabla 3.3 se presenta la información de las autoridades educativas que han sido responsables de la formación continua de 1994 a la fecha. Allí pueden observarse tres situaciones: (1) que en los dos últimos sexenios ha habido una importante rotación en los responsables de la política educativa mexicana; (2) que existe también una alta rotación de los responsables directos de esta función en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Con excepción del periodo en el que la maestra Alba Martínez Olivé ocupó este cargo, el tiempo promedio de desempeño de los directores generales de formación continua ha sido de 19.3 meses. Esto ha afectado la continuidad en la definición de las políticas correspondientes. Por último, es posible constatar (3) que el cambio reciente de la adscripción institucional de la Dirección General de Formación Continua estuvo asociado al nombramiento de un nuevo secretario y la posterior designación del nuevo subsecretario.

**Tabla 3.3** Autoridades del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica de 1994 a 2017

Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)		
Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica y Normal	Área de Formación Continua
Fausto Alzati Macías Periodo: diciembre, 1994-enero, 1995.	Olac Fuentes Molinar Periodo: enero, 1993-enero, 2001.	Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional (UNYDACT) (1994)
Miguel Limón Rojas Periodo: enero, 1995-noviembre, 2000.		Coordinación General de Actualización y Capacitación para los Maestros en Servicio (CGAYCMS) (1999)
		Alba Martínez Olivé Periodo: enero, 1995-noviembre, 2000.
Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006)		
Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica y Normal	Área de Formación Continua
Reyes Tamez Guerra Periodo: diciembre, 2000-noviembre, 2006.	Lorenzo Gómez- Morín Fuentes Periodo: enero, 2001-septiembre, 2006.	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) (2005)
	Encargado de despacho: Francisco Miranda López Septiembre-diciembre, 2006.	Alba Martínez Olivé Periodo: diciembre, 2000-enero, 2007.
Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)		
Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica	Área de Formación Continua
Josefina Vázquez Mota Periodo: diciembre, 2006-abril, 2009.	Fernando González Sánchez Periodo: diciembre, 2006-noviembre, 2011.	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS)
		José Humberto Trejo Catalán Periodo: febrero, 2007-enero, 2008.
Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal Periodo: abril, 2009-marzo, 2012.	Francisco Ciscomani Frenner Periodo: diciembre, 2011-noviembre, 2012.	Leticia Gutiérrez Corona Periodo: enero, 2008-febrero, 2012.
José Ángel Córdova Villalobos Periodo: marzo, 2012-noviembre, 2012.		Víctor Mario Gamiño Casillas Periodo: febrero, 2012-enero, 2013.

Enrique Peña Nieto (2012-2018)			
Secretaría de Educación	Subsecretaría de Educación Básica	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS)	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
Emilio Chuayfett Chemor Periodo: diciembre, 2012-agosto, 2015.	Alba Martínez Olivé Periodo: diciembre, 2012-noviembre, 2014.	Lino Cárdenas Sandoval Periodo: enero, 2013-agosto, 2013.	
		Francisco Deceano Osorio Periodo: septiembre, 2013-febrero, 2014.	Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional
Aurelio Nuño Mayer Periodo: agosto, 2015 a la fecha.	Alberto Curi Naime Periodo: noviembre, 2014-octubre, 2015.		Francisco Deceano Osorio Periodo: febrero, 2014-febrero, 2016.
	Javier Treviño Cantú Periodo: Octubre, 2015 a la fecha.	Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional para Maestros de Educación Básica (DGFCAYDP)	
		Edmundo Guajardo Garza Periodo: febrero, 2016-noviembre, 2016.	
		José Farías Maldonado Periodo: noviembre, 2016 a la fecha.	

**Nota:** en 2013 se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, y se publica el 14 de noviembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública E (DOF, 2013e).

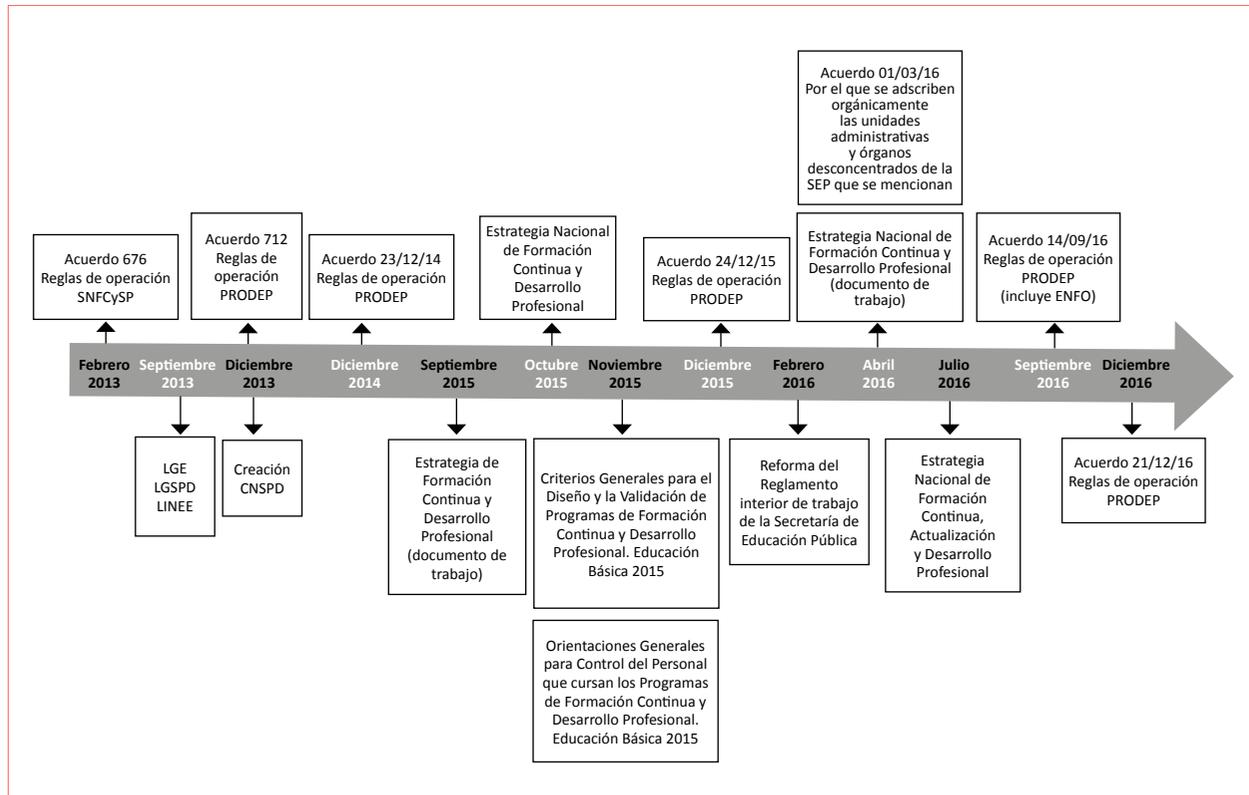
### 3.2.2 Estructuración operativa general de la política de formación

La política federal en materia de formación de profesores ha tenido una trayectoria caracterizada por un amplio número de modificaciones desde que empezó a configurarse en 2013. En la figura 3.1 se registran los sucesos más relevantes de la estructuración operativa de esta política pública, mismos que a continuación se describen brevemente.

En el marco del nuevo sexenio, en febrero de 2013 se publicaron las últimas RO del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (DOF, 2013i). En septiembre se aprobaron las leyes secundarias de la Reforma de los artículos 3º y 73 constitucionales (DOF, 2013b, 2013c y 2013d). En diciembre de ese año se creó la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) (DOF, 2013e) y también se publicó el Acuerdo 712 por el que se emiten las RO del PRODEP (DOF, 2013h). Estas RO se caracterizaron por integrar, por primera vez en un solo documento, las reglas para la operación de la formación del profesorado de educación básica, media superior y superior.

En septiembre de 2015 se presentó la Primera Estrategia de Formación Continua y Desarrollo Profesional (ENF) como borrador de trabajo, y un mes después se publicó su versión final (CNSPD-SEP, 2015b). Esta Estrategia se acompañó de dos documentos para clarificar su operación. Las RO del PRODEP para el ejercicio fiscal 2016 se emitieron el jueves 31 de diciembre de 2015, fecha en la que la formación en servicio aún dependía de la CNSPD (DOF, 2015b). En febrero de 2016 se

**Figura 3.1** Estructuración operativa de la política nacional a partir de febrero de 2013



reformó el reglamento interior de trabajo de la SEP (DOF, 2016d), donde la Dirección General de Formación Continua quedó adscrita nuevamente a la Subsecretaría de Educación Básica. En abril se publicó el Acuerdo Secretarial 01/03/16 que hizo operativa esta reestructuración (DOF, 2016c). En ese mismo mes se publicó una nueva ENF, la cual se reformó en julio de 2016.

Con el Acuerdo número 14/09/16 (DOF, 2016a) se modificaron las RO del PRODEP ante la necesidad de establecer “un nuevo mecanismo de operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente y precisar las unidades administrativas y órgano desconcentrado de la dependencia responsables de su implementación, en concordancia con las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2016” (DOF, 2016a, p. 1). Estas RO se publicaron cinco meses después del Acuerdo Secretarial 01/03/16 (DOF, 2016b).

A finales de 2016 se publicó el acuerdo 21/12/16 con las RO vigentes para 2017 (DOF, 2016d). Como se observa en la figura 3.1, se han emitido diversas RO y se han sucedido diversas ENF que tienen líneas distintas (ver el apartado 3.4). Estas constantes modificaciones representan un problema en sí mismo debido a los riesgos operativos que implican estas decisiones, particularmente en un país tan diverso y amplio como México. Adicionalmente, las modificaciones presentadas deben valorarse a la luz de los cambios organizacionales en la gestión federal de la formación continua. Ambos elementos han representado una clara falta de estabilidad de gestión y operación de la política nacional.

### 3.3 Imprecisión en la delimitación del campo de las atribuciones de los actores institucionales en la implementación de la Reforma

En este apartado se revisan las atribuciones de los distintos actores institucionales que intervienen en la implementación de la formación continua en el marco de la Reforma Educativa. Debido a que éstas no están delimitadas, el campo de injerencia de los actores institucionales participantes ha variado en la operación de la política formativa y éstos toman decisiones desvinculadas, lo que ha ocasionado que decisiones de índole federal frenen las iniciativas locales y que se operen modalidades de formación (en línea) que fueron calificados como un “fracaso” por los responsables de las IEF. La falta de claridad con que las IEF han recibido las instrucciones para la operación de la formación continua en las entidades ha propiciado confusión en los actores y el debilitamiento de la credibilidad de estas Instancias ante el gremio de profesores. A continuación se revisa la participación de los distintos actores institucionales.

#### 3.3.1 Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD)

La Dirección General de Formación Continua dependió de la CNSPD de febrero de 2014 a febrero de 2016. En el periodo de constitución y organización de esta instancia, sus primeros esfuerzos estuvieron básicamente dedicados a la regulación del nuevo Servicio Profesional Docente (SPD) y la operación de la evaluación para el ingreso y la promoción del personal educativo. De ahí que en estos primeros dos años las entidades federativas resolvieron las demandas de formación del personal educativo de acuerdo con lo que consideraron más importante o necesario. No hubo presencia clara de la federación en esta toma de decisiones.

En materia de formación, la CNSPD atendió dos tareas derivadas de la aplicación de la ley: 1) la definición de la figura del tutor para los docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso y 2) la formación de los tutores. Con este fin, la CNSPD emitió diversos documentos (CNSPD-SEP, 2014a y 2014b). Asimismo, emitió lineamientos para regular al asesor técnico-pedagógico temporal (CNSPD-SEP, 2014c). Más adelante, a finales de 2015, la CNSPD hizo un primer intento por definir una ENF (ver el apartado 3.4).

Como ya se mencionó, en febrero de 2016 se hizo el cambio de adscripción de la Dirección General de Formación Continua. Las razones del cambio no están documentadas, como lo refiere un entrevistado:

Bueno, no, no hay un documento oficial donde se argumenten las razones por las cuales Formación Continua regresa a la Subsecretaría de Educación Básica, realmente no hay un documento explicativo sobre esa decisión (AEF-E1-24-11-16-2).

Así, la responsabilidad de instrumentar la formación en su conjunto se trasladó a la Subsecretaría de Educación Básica. Sin embargo, algunas atribuciones relacionadas con la formación se quedaron en la CNSPD. Las acciones formativas que se siguen manejando desde la Coordinación son aquellas relacionadas con la tutoría de docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso y con la tutoría de la regularización, así como los lineamientos del SATE. Esto es, se conservan algunas responsabilidades relacionadas con la vertiente individual y otras de la vertiente colectiva. En ambos casos, lo que caracteriza estas acciones formativas es el apoyo al profesorado directamente en su

práctica docente. En otras palabras, son aquellas acciones que tienen que ver con la definición de figuras educativas que antes no existían en nuestro sistema: tutores y asesores técnico-pedagógicos por promoción, y sus nuevas funciones asociadas con el desarrollo del lenguaje oral y escrito y el pensamiento matemático. Tal como lo expresa un entrevistado:

Yo digo que la Coordinación, pues claramente tenía tres prioridades: una, digamos, por el nuevo arreglo institucional que supone la Ley, que es normar, regular, organizar, ordenar; otro que tiene que ver con un elemento indispensable, que es lo más visible en los primeros años en el Servicio Profesional Docente, que es la evaluación de los docentes; y tercero, el que tiene que ver con el apoyo. En el apoyo está la Formación Continua de los docentes, como un mecanismo adicional (AEF-E1-24-11-16).

Uno de los mecanismos centrales de apoyo a la mejora educativa es el SATE. La CNSPD conserva entre sus funciones la definición de los lineamientos de éste, responsabilidad que le fue adjudicada en su decreto de creación, el cual dice que:

VII. Emitir con la participación de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría, los lineamientos generales que deberán cumplirse en la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela. Dicha Subsecretaría supervisará, en el ámbito de su competencia, la aplicación de los lineamientos (DOF, 2013e, p. 2).

Este tipo de servicio de asistencia o asesoramiento tiene antecedentes en la política educativa mexicana (Cordero, Fragoza y Vázquez, 2015). Lo que es inédito es el hecho de que el SATE se encuentra ahora en la LGSPD y por tanto es obligatorio para el Estado. Además, la ley establece figuras específicas para su integración. Se trata de ofrecer al docente y técnico docente una formación distinta a la que se ofrece vía las modalidades tradicionales, ya que pretende apoyarlo en su propio espacio de trabajo.

Ahora, yo digo que hay una formación profesional *in situ*, constituida por tres procesos: el de apoyo, el de asesoría y el de acompañamiento. Eso es el SATE: apoyo, asesoría, acompañamiento (AEF-E1-24-11-16-9).

Sin embargo, aún no se emiten lineamientos respecto al SATE y para las entidades federativas no ha quedado claro cómo operará este servicio, tal y como lo planteó uno de los responsables de las IEF en la entrevista:

No está resuelto en la federación y, bueno, menos en las entidades, tan no está resuelto que no se ha realizado un SATE aquí. Tenía conocimiento que la Subsecretaría estaba haciendo unos trabajos del SATE, pero sí me llama la atención porque no incluyen a Formación ni al Servicio Profesional Docente. Entonces, creo que para crear algo así tenemos que tener lineamientos bien claros y si no hay de la Federación, pues aquí en la entidad, incluir a todas las partes, ¿verdad? Porque estamos trabajando como desvinculadamente en eso (IEF-E7-25-10-16-7).

Algunas entidades no han esperado los lineamientos del SATE y han definido maneras de aproximarse a este tipo de servicio, ya sea vía su propia estructura (caso de Puebla) o creando mesas de trabajo con las autoridades involucradas que intentan atender esta función coordinadamente (Sonora).

Impacta mucho la definición tardía de la federación respecto a los lineamientos, por ejemplo, ahorita no todavía no tenemos lineamientos para el SATE pero nosotros ya tenemos. Todavía no tenemos lineamientos para el PRODEP, pero nosotros ya tenemos unos. Entonces, como de pronto tienes esa disonancia entre tú... ya estas avanzado pero luego no sabes que te va a llegar, entonces tienes que hacer una adecuación, un ajuste rápido de como empatas tu proyectos y prioridades a lo que viene escrito, entonces ahí batallamos con los tiempos (IEF-E3-23-11-16-2).

En el caso de nuestra entidad, en el organigrama de formación continua digamos que se súper adaptó al servicio, de hecho toda la plataforma de la dirección del SATE está montada en la extinta de formación continua que había antes aquí. El personal, los centros de maestros, toda esa plataforma de infraestructura física humana y de recursos que tenía formación continua, esa es en la cual se montó el SATE, se crea un área de dirección, que es una jefatura de formación continua y entonces pues es justamente la formación continua, una herramienta auxiliar del servicio (IEF-E3-23-11-16-4).

La CNSPD también ha conservado la operación de la tutoría y la formación de los tutores para los docentes de nuevo ingreso y los docentes en proceso de regularización.

La tutoría es una modalidad de acompañamiento, porque lo que estamos haciendo es destacando a un profesor o a un conjunto de profesores que apoyan a otros profesores de reciente incorporación; es decir, ahí hay, en este contexto, algo unitario, en términos de política general. Esto es, según yo, formación profesional *in situ*, integrada al trabajo, derivada de las necesidades de los alumnos, etcétera (AEF-E1-24-11-16-9).

La tutoría a los docentes y técnicos docentes no ha operado adecuadamente por diversos factores (Canedo y Gutiérrez, 2016; Ruan, 2017). En lo que respecta a la formación de los tutores, tanto de los docentes de nuevo ingreso como los de regularización, se llevó a cabo en Taller Ser Tutor de un Docente o Técnico Docente de Nuevo Ingreso de Educación Básica (CNSPD-SEP, 2014b), diseñado por la CNSPD, pero impartido por personal de formación continua en las entidades. Adicionalmente, los tutores reciben un diplomado; sin embargo, éste no está a cargo de la Dirección General de Formación Continua, sino que le corresponde a la CNSPD. En las entidades no queda claro cómo se dividieron las responsabilidades en la SEP.

Está ahorita el conflicto tan grande. En el 2014-2015 el diplomado de tutores salía a través del PRODEP, todavía estábamos dentro de la Coordinación y en el 2016 nos dicen que el diplomado de tutores ya no lo va a pagar la DGFC porque no les compete a ellos formar a los tutores; ellos dicen que le compete formar a los tutores a la Coordinación Nacional (IEF-E6-11-10-16).

[...] pero duramos casi un año —de enero a octubre—, para que se definiera quien iba a pagar el diplomado de tutores —no el taller, el taller lo damos nosotros presencial— (IEF-E7-25-10-16-1).

Para subsanar la falta de tutores, la CNSPD ofertó el Taller de Análisis y Reflexión sobre la Evaluación del Desempeño en el marco de la Jornada de Tutoría y Apoyo al Personal de Nuevo Ingreso en el Ciclo Escolar 2014-2015 para la Evaluación del Desempeño, en abril del 2016.

Entonces, ¡ojo!, otra gran preocupación. Estos maestros, que ingresaron en 14-15 van a llegar a su segundo año a la evaluación del desempeño por término del segundo año, que va a definir si se quedan o se van y no les hemos dado un sistema de tutoría de manera... Entonces "no, pues ahí va la jornada intensiva de tutoría", una jornada *express* de tutoría, entonces eso generó en los maestros esa situación, esa sensación de que estaban saturados (IEF-E5-01-02-17-5).

Uno de los propósitos del taller era que los docentes "Conozcan los propósitos, las características y etapas de la Evaluación del Desempeño que presentarán al término de su segundo año en el servicio público educativo" (CNSPD-SEP, 2016e, p. 8). Dos temas principales eran el desarrollo de habilidades para elaborar el expediente de evidencias de enseñanza y la planeación didáctica argumentada. El taller tenía una duración de 30 horas.

Dado que no se logró concretar la tutoría para los docentes en regularización, uno a uno y de manera presencial, se ofertó tutoría a manera de curso en línea de 24 horas. Cada tutor debía atender un grupo de diez tutorados, de acuerdo con el *Marco general para la organización y el funcionamiento del Esquema de Tutoría en Educación Básica* (CNSPD-SEP, 2016a).

[La regularización con esquema de tutoría] La está asumiendo la Coordinación, a través de un taller virtual o en línea. Es decir, al no haber habido tutores, están haciendo, están como... subsanando esa parte de la Tutoría a través de un taller en línea (IEF-E7-25-10-16-2).

Otra modalidad formativa de apoyo está asociada con el apoyo al funcionamiento de los colectivos escolares y la formación para la evaluación interna, indicado también en la ley pero que aún no se ha instrumentado. Esto forma también parte del apoyo cercano a la escuela y tendrá que definirse.<sup>5</sup>

Entonces, yo digo que ahí hay un mecanismo de apoyo al colectivo docente, porque se trata de gestionar de manera conjunta en colaboración las necesidades de los alumnos. No es un mecanismo individual y ese mecanismo colectivo tiene dos componentes también en la Ley, además del funcionamiento de los Consejos Técnicos, tiene un componente de Evaluación Interna y un componente de un establecimiento de una Ruta de Mejora Escolar. Entonces, tenemos un instrumento colectivo que define el curso de acción de la escuela ciclo por ciclo para atender las necesidades identificadas colectivamente. Nadie más que ellos pueden identificar lo que pasa con los alumnos y nadie más que ellos pueden definir con precisión cuáles son las cuestiones que prioritariamente tienen que atender para ir enfrentando esa situación en cuanto a las dificultades y a la potencialidad que tienen los alumnos en su aprendizaje (AEF-E1-24-11-16-4).

<sup>5</sup> La ENF 2017 ya incluye formación para los directivos para la evaluación interna.

En la revisión de las RO más recientes (DOF, 2016a; DOF, 2016d) se observó que la CNSPD es únicamente responsable de coordinar los procesos de evaluación del personal docente, y no de la formación para la tutoría y el SATE.

### 3.3.2 Dirección General de Formación Continua

Como se ha dicho, la formación continua en su conjunto se transfirió a la Subsecretaría de Educación Básica. Sin embargo, dado lo establecido en la LGSPD, las principales decisiones en esta área deben consultarse con la CNSPD. Tal como establece el Reglamento interior de la SEP, son facultades de la Dirección General de Formación Continua las siguientes:

- I. Proponer la regulación del sistema nacional de formación continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- II. Proponer los lineamientos generales de los programas de reconocimiento, formación continua, de desarrollo de capacidades y de desarrollo de liderazgo y gestión a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;
- III. Proponer los lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes de educación básica a que se refiere el artículo 54 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, los cuales deberán ser acordes y pertinentes con los niveles de desempeño que determine el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación conforme a lo previsto en dicha Ley;
- IV. Proponer los perfiles y los requisitos mínimos que deben reunirse para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación básica, según el cargo de que se trate. Para tales efectos deberá considerar las propuestas que en su caso reciba de las autoridades educativas locales (p. 8).

Estas decisiones se someterán a consideración de la Junta Directiva de la CNSPD para su aprobación y, en su caso, expedición (DOF, 2016c).

En febrero de 2016 la Dirección General de Formación Continua se enfrentó a la tarea urgente de dar respuesta a la formación del personal educativo con resultados insuficientes en la Evaluación del Desempeño con fines de permanencia. De ahí que en marzo de ese año el secretario de Educación hiciera un primer anuncio de la Estrategia Nacional (SEP, 2016a y 2016b). Los ajustes necesarios del cambio de la Dirección General de Formación Continua en la estructura orgánica de la SEP requirieron de varios meses, hasta que finalmente el nuevo director general fue nombrado oficialmente el 1 de junio de 2016 (Santibáñez, Rubio y Vázquez, 2016).

Las decisiones tomadas por la Dirección General de Formación Continua en 2016 fueron caóticas para las IEF (véase apartado 4.3.3) y sin dirección clara.

Te lo voy a decir con las palabras honestas con las que te las quiero decir, ¡un desorden total!, ¡un caos total! Puedo decirte cómo parte de la construcción de nuestra formación en el estado que vino a complicarnos y a desbaratar poco o mucho lo que nosotros ya veníamos trabajando de manera consistente con los docentes de

nuevo ingreso, llamémosle así, con los que se iban a evaluar de desempeño. Fue un verdadero caos. Creo, de verdad, que no se puede. Que hay una buena intención de la federación, pero no se puede cuidar la calidad de lo que se ofrece de esa manera y una formación totalmente en línea para nuestros docentes no es una formación que podamos asegurar que pueda tener el resultado esperado (IEF-E8-23-02-17-7).

Poco a poco, las autoridades federales dejaron de responder las dudas operativas de las IEF. De hecho, en 2016 se suspendieron las reuniones nacionales con las IEF, y se mantuvo el contacto sólo por correo electrónico, hasta que finalmente también lo abandonaron las autoridades de la Dirección General de Formación Continua. Por ello, las IEF percibieron que esa Dirección no tenía suficiente claridad ni autoridad para definir el rumbo a seguir.

En realidad, la Subsecretaría no ha dado ninguna indicación... era una direccionalidad que se ha perdido, pero más bien es por falta de comunicación de la Dirección hacia las entidades, de una comunicación oficial, de una desorganización es lo que vemos ahora con la dirección, más bien vemos la desorganización y la falta de responsabilidad. También ellos no se sienten con la fuerza [...] Formación es una parte importante de la LGSPD. Todavía no le dan a la dirección esa fortaleza que tiene la CNSPD, de allí que por eso cuando la formación estaba dentro de la coordinación tenían esa fortaleza porque tenían la ley en sus manos y ahora se perdió ese control, básicamente (IEF-E6-11-10-16-17).

El paso de la Dirección General de Formación Continua de la CNSPD a la Subsecretaría de Educación Básica sin la publicación de los lineamientos correspondientes ha creado en el país una confusión operativa que aún permanece.

Porque todavía no estaba clara la normativa... la separación todavía sigue sin estar claro ¿no?, qué sí compete a Formación y qué no (IEF-E7-25-10-16).

### 3.3.3 Instancias Estatales de Formación (IEF)

En los sexenios anteriores, la autoridad educativa local (AEL) y las IEF tenía distintas responsabilidades y grado de autonomía en sus planes estatales de formación continua y la operación de sus procesos. En el PRONAP las entidades federativas participaban como diseñadoras de oferta académica y el diseño de programas rectores estatales. En el SNFCSP esta función la tuvieron las instituciones de educación superior (IES); sin embargo, las entidades federativas, por medio de los consejos estatales y los sistemas estatales, definían su propio catálogo de formación a partir de la oferta nacional. En este contexto, las IEF estaban acostumbradas al trato con las IES, pues era "habitual". En 2014 y 2015, ante la falta de oferta formativa por parte de la federación, las IEF instrumentaron sus propios procesos. Al no ver el rumbo de la formación continua, las entidades asumieron "su propia batuta" (IEF-E2-30-11-16-12).

En 2016, la Dirección General de Formación Continua abrió convocatorias para la formación del personal educativo con resultados insuficientes, centralizando todas las decisiones al respecto, y la comunicación y la contratación de las IES. Si bien según la LGSPD a las AEL les corresponde "suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica de los

profesionales de la educación e instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional” (DOF, 2013b, p. 11), esta obligación se restringió en las RO del 14/09/16 (DOF, 2016a).

En estas RO 14/09/16 (DOF, 2016a) también se estableció que las entidades federativas debían elaborar una Estrategia Estatal de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Sin embargo, no quedó claro cómo elaborar dicho documento, en tanto que las obligaciones de la AEL dependían de las decisiones de la autoridad federal y de la oferta formativa que esta autoridad definió.

[...] y comentar también que la estrategia del año pasado, la del 2016, dado que la estrategia se coordinó y se implementó directamente por parte de la instancia federal, y el vínculo con las instituciones de educación superior, fueron las autoridades federales quienes llevaron este proceso, tenemos poca información al respecto sobre el seguimiento, y sobre la información que se derivó de estos programas. Lo que sí nosotros compartimos con ellos son bases de datos de quienes iban inscribiéndose en los programas de formación, pero no pudimos dar un seguimiento puntual, referente a si estaban atendiendo la capacitación en línea, si estaban integrando sus productos en la plataforma que le correspondía, dado que fueron varias instituciones. Y eso ahorita para nosotros es una asignatura pendiente que nos entreguen información para poder enriquecer nuestra base que ya tenemos trabajando. Entonces si hacer el énfasis que la estrategia del 2016 que se centralizó la instancia federal, y estamos esperando los resultados que ellos nos compartan dado que son quienes son las que lo manejan y la generaron también (IEF-E4-31-01-17-9).

En este marco, las obligaciones de las entidades federativas se circunscribían a: difundir las convocatorias que emite la Dirección General de Formación Continua; validar el registro del personal educativo y autorizar la selección de la oferta, y solicitar a las instituciones formadoras la inscripción del personal matriculado y la información necesaria para el seguimiento de la implementación.

Lo único que nos están solicitando a nosotros es hacer la validación de las bases de datos (IEF-E5-01-02-17-14).

A: ¿Ustedes tienen contacto con las IES?

B: Por supuesto, ésa es nuestra principal actividad, pero el año pasado [2016] no tuvimos este contacto (IEF-E4-31-01-17-6).

Un aspecto derivado de la centralización de las decisiones fue también la centralización de los recursos. Las RO 14/09/16 (DOF, 2016a) establecen que la AEL debe “solicitar e instruir por escrito a la SEP” la asignación de recursos para que por su cuenta y orden: “1) efectúe los procedimientos de contratación y celebre los instrumentos jurídicos correspondientes con las Instancias Formadoras; ii) realice los pagos correspondientes a las Instancias Formadoras que impartan la Oferta Académica de Formación al Personal Educativo de las Entidades” (DOF, 2016a, p. 63). La federación asumió una responsabilidad inédita hasta este momento en la historia de las RO; fue planteada con todas sus consecuencias por un entrevistado:

[...] estamos en la espera de la información que nos compartan, porque insisto, el recurso federal destinado al estado se manejó de manera central y nosotros no lo recibimos en el estado. Fueron ellos quienes hicieron la programación, la contratación

a las instituciones, el seguimiento y tendrán que rendir las cuentas de este recurso (IEF-E4-31-01-17-10-8).

Las IEF entrevistadas sostuvieron que quedó inconcluso el procedimiento “por cuenta y orden”, ya que no tuvieron conocimiento del costo de los maestros registrados en la plataforma nacional, de cuántos terminaron los cursos ni de cómo se pagó.<sup>6</sup>

porque habría que valorar, en cada estado, cuánta gente, cuántos docentes se inscribieron y finalizaron y cuánto costó realmente. Por eso te digo, por ejemplo, al estado le asignaron 9 millones de pesos para la plataforma nacional. A mí gustaría saber que esos 9 millones de pesos se agotaron con la inscripción que hubo de docentes y si todos esos docentes verdaderamente concluyeron sus formaciones o no (IEF-E8-23-02-17-8).

Respecto al seguimiento del programa de formación, en las RO del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016 se estableció que la IEF daría seguimiento al desarrollo de la oferta académica y que en coordinación con la Dirección General de Formación Continua solicitaría información a las instituciones formadoras respecto a la operación del programa. Sin embargo, no se contó con las condiciones para que las IEF asumieran dicha responsabilidad, ya que no había un vínculo entre éstas y las instituciones formadoras. En este sentido, fue la Dirección General de Formación Continua la que asumió la responsabilidad de hacer llegar a las IEF los resultados de los docentes de su entidad, tarea que sólo se realizó con la primera generación de docentes inscritos en el Portal Nacional de Formación Continua (PNFC).

Una de las posibles razones por las que no se logró un seguimiento adecuado de los programas de formación es que las instituciones formadoras iniciaban y concluían los cursos en distintas fechas, a pesar de que había un periodo de inscripción e inicio de cursos determinado por la Dirección General de Formación Continua. Es decir, cuando iniciaba una generación, aún no se contaba con los resultados de acreditación de la anterior; incluso algunos docentes de generaciones previas continuaban con la entrega de productos.

Las IEF enfrentaron diversos problemas que mermaron su credibilidad con los profesores. Algo que no quedó claro para las IEF era la condición de obligatoriedad de la asistencia a los cursos incluidos en la plataforma nacional. La Dirección General de Formación Continua se negó a comunicar por oficio esta disposición a los interesados. Se decía que la única autoridad que podía hacer obligatorios los cursos era la CNSPD (IEF-E6-11-10-16) y, por tanto, al difundir las convocatorias, la IEF no podía dar esta respuesta a la pregunta de los maestros.

[...] pero mientras tanto la Dirección no puede admitir o nosotros como Centros de Maestros no podemos decirle al docente que es obligatorio. Entonces sí está medio interesante cómo se contraponen las cuestiones. Pero si mandan una notificación, nos dicen que notifiquemos aquellos que no quieran tomar el curso. Pero no nos mandan una notificación oficial, o sea, qué debe decir la notificación, nada más dice

<sup>6</sup> El incremento de 90% al presupuesto federal en este rubro anunciado por el Secretario de Educación Pública en marzo de 2016 no fue una realidad en las entidades federativas. Únicamente el recurso para la operación de las áreas estatales de 2016 llegó a las entidades en enero de 2017.

refieran a estos artículos, pero pues no lo toman como te digo, meramente obligatorio (IEF-E6-11-10-16).

Nunca nos quedó claro si era verdaderamente obligatorio, como el año anterior, de acuerdo a sus resultados de diagnóstico o no, quiénes tenían que participar o no. Por ejemplo, los asesores pedagógicos, en sus dos años de inducción, debían de participar en un diplomado de 120 horas, como los directores, como los supervisores. Entonces, resulta que a los asesores les empiezan a dejar inscribirse a los cursos cortos de 40 horas, y entonces, yo decía "si te estás inscribiendo a un curso de 40 horas, ya no te va a dar tiempo para inscribirte a otros más y completar tus 120, porque tienes que tener 120 en tus primeros dos años", y no había orientación precisa al respecto (IEF-E8-23-02-17-10).

Otra manera en que se afectó la credibilidad de las IEF fue con los cambios en los procesos de inscripción en las diferentes convocatorias.

Nos han cambiado la forma de la inscripción, nos la cambiaron muchas veces, se volvió muy caótica la inscripción porque las instituciones, que desde un principio nos dijeron que iban a ser cinco, no tuvieron la capacidad de poder atender a todos los docentes, nada más los docentes insuficientes. Es decir, desde el 2016 se ha dado énfasis en atención a los docentes insuficientes y no otra. Empezamos a mandar nombres de los docentes con los cursos que ellos querían, pero ya cuando llegaba la inscripción, llegaba de otra IES, no de la que había escogido el docente, y la mayoría de las partes fue así, en realidad el docente escogió una y le venía otra (IEF-E6-11-10-16-13).

Ellos se iban inscribiendo en la institución que habían escogido. Cada docente tiene su expediente y poníamos las tres instituciones que habían quedado, obviamente poniendo en número uno la que era su prioridad, la número dos segunda prioridad, etc., o sea, dependiendo sus resultados de evaluación pero pues no fue así, los metieron..., al final, ni siquiera venía el programa que ellos habían diseñado, es decir, no venían ninguna de las instituciones que habían escogido porque nos comentaban que se habían llenado los grupos (IEF-E6-11-10-16-14).

Otro aspecto operativo impreciso fue la indicación del número de cursos a tomar por los maestros, el número de horas a cubrir o el tiempo en el que el personal educativo que se encuentra en alguno de los procesos del SPD debe cumplir con su formación.

Pero no queda claro a cuánto compete, a cuánta cantidad de horas o qué me defina esos dos años de formación. No queda definido qué significa esos dos años de formación. Dos años, o sea, ¿durante los 10 meses del ciclo escolar o de los 200 días? O sea, no... y es otra cosa que, o sea, en la federación me dicen que nada más tiene que tomar un curso de 40 horas y no queda claro si es 40 horas en todo el ciclo escolar o en cuánto tiempo (IEF-E7-25-10-16-17).

Al seleccionar un curso, los docentes tenían la posibilidad de seleccionar la institución formadora con la que querían trabajar, sin embargo, si no había varias opciones, automáticamente se le asignaba la institución.

La otra, te decía, si en una ocasión tomas un curso con la UPN y el siguiente con la UNAM, o sea ¿cuál es el seguimiento? No hay enlace, no veo alguna Universidad (dejando fuera los diplomados, que son 120 horas), no veo una Universidad que haya hecho como trayectos formativos o estructurar una formación para dar seguimiento (IEF-E7-25-10-16-19).

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, para el diseño de la oferta la SEP propuso cursos de 40 horas con proyectos de aula y cursos autoadministrables masivos abiertos. Al revisar la oferta formativa del PNFC se identificó que los programas académicos para el personal educativo carecen de articulación, y, si los docentes quisieran realizar un trayecto formativo, no les sería posible.

Otra cosa que también veo en los cursos que son de 40 horas, pero si quisieran hacer cursos, como agarrar 120 horas, o sea, no veo articulación entre los cursos, o sea, ¿cómo quieren llegar a la profesionalización? Si los cursos los veo todos desvinculados, es algo aquí y un chispazo por acá, por todos lados, ¿no? (IEF-E7-25-10-16-17).

Al cierre de 2016, la Dirección General de Formación Continua no parecía tener la información necesaria por parte de las instituciones formadoras para hacer la planeación correspondiente para el siguiente año (SEP-E10-12-09-16). Por esta razón, la información fue solicitada a las entidades federativas.

al contrario, le pedían al estado un reporte de los maestros que se inscribieron. Nos pidieron una base de datos donde dijéramos qué maestros estaban participando en las formaciones nacionales (IEF-E8-23-02-17-9).

### Acciones formativas desarrolladas por las entidades federativas

Las entidades federativas han instrumentado por iniciativa propia acciones formativas para atender a los maestros. La mayoría de las acciones registradas se relacionó con preparar a los maestros para los procesos evaluativos, aunque también hubo otro tipo de acciones orientadas al desarrollo profesional.

Todas las entidades entrevistadas han hecho esfuerzos para apoyar a los maestros “focalizados” en su aproximación a la evaluación y el manejo del medio de aplicación. Las entidades federativas coincidieron en apoyar al personal educativo con cursos presenciales para su preparación para las evaluaciones del Desempeño con fines de permanencia.<sup>7</sup>

La modalidad en línea es muy fría, a final de cuentas. Digo, sí nos sirve mucho porque sobre todo en el estado que tenemos, que es muy grande, entonces se puede mantener a los docentes en ese sentido, pero los docentes necesitan mucho el contacto físico como ellos lo tienen con sus estudiantes (IEF-E5-01-02-17-12).

Las entidades defienden la importancia de la atención presencial a los maestros:

<sup>7</sup> La Fundación SINADEP apoyó con cursos en línea al personal educativo en todos los procesos evaluativos (OREALC-UNESCO, 2016).

Muchas de las líneas nacionales se adecúan con esta perspectiva de hacer sesiones presenciales, aun cuando no se está considerado en algunos de los programas y no podemos incidir directamente. Hemos encontrado que han sido exitosas, porque eficiencia terminal ha sido alta, el desempeño de los maestros durante el desarrollo del programa se hace mucho más evidente, y ha sido bueno, además lo hemos contrastado con las evaluaciones externas a las que se han sujetado (IEF-E4-31-01-17-7).

Sí tenemos preocupación porque la formación sea presencial; sí tenemos una preocupación porque haya acompañamiento. También por mantener un alto estándar de la facilitación del proceso: que no sea cascada; que sea un proceso cuidado en el sentido de los materiales, del estándar de los equipos de docentes que estén bien atendidos, que el espacio sea digno, o sea, como que hay un estándar que ya lo tenemos claro y eso creo que ha asegurado o hecho la diferencia en los diferentes despliegues de la formación que se ha trabajado (IEF-E3-23-11-16-2).

### Saturación de oferta formativa para el personal educativo

Las entrevistas realizadas a diversos agentes educativos mostraron que las acciones formativas han saturado a los maestros y confundido su toma de decisiones. En un momento dado, para el mismo actor educativo coincidieron la oferta formativa estatal y la oferta federal emitida por dos autoridades: la Dirección General de Formación Continua y la CNSPD.

Los docentes de nuevo ingreso y el personal en regularización reciben apoyo por dos vías: la tutoría que brinda el SPD (que hasta la fecha se ha desarrollado en la modalidad de talleres), y los programas en línea que oferta la Dirección General de Formación Continua en el PNFC. Adicionalmente, el personal recibe también formación por parte de la AEL y las estructuras municipales. En la tabla 3.4 se presentan las modalidades de los programas de apoyo que se han ofertado al personal de acuerdo con las entrevistas del estudio.

**Tabla 3.4** Modalidades de los programas académicos que han recibido los docentes de nuevo ingreso y en regularización

Personal educativo	Programa SPD			
	Tutoría	PNFC	AEL	IM
Docentes de nuevo ingreso	Taller presencial	Cursos y diplomados en línea	Cursos y diplomados en línea, semipresenciales y presenciales	Talleres y cursos presenciales
Docentes en regularización	Taller en línea			

PNFC: Portal Nacional de Formación Continua.  
 AEL: Autoridad Educativa Local.  
 IM: Instancias Municipales, Centros de Maestros.

Esto quiere decir que un mismo maestro que tuvo resultados insuficientes en la Evaluación del Desempeño recibió al menos tres indicaciones:

1. Por parte de la AEL y la IEF fue invitado a un curso presencial (duración aproximada de seis semanas).
2. La Dirección General de Formación Continua le propuso que definiera un programa de cursos en línea (cada uno de 40 horas de duración).
3. La CNSPD le pidió que tomara el taller de tutoría de 30 horas.

El personal educativo con resultados insuficientes debía decidir entre la oferta federal y la oferta estatal.

Entonces, haz de cuenta que el maestro tenía el pretexto justo para decir “no me inscribo al estatal porque hay una nacional”, porque, entonces, todo lo estatal lo tuvo que asumir el Estado con propio presupuesto (E8-23-02-17-8).

Este mismo personal debía decidir también entre lo que se encontraba en el Portal Nacional y lo que definía la CNSPD. Si bien la diversidad de opciones formativas podría considerarse una fortaleza, también ha causado la sensación de presión y estrés en los docentes, como lo evidencia uno de los participantes del diagnóstico:

Es que, básicamente, llegaban a decir “oye, me estás pidiendo que atienda los cursos que está ofreciendo la SEP, pero, además me dices que es obligatorio; pero, también tú me estás dando un curso a través de UAEM, para fortalecerme para mi próxima Evaluación del Desempeño por término del segundo año, pero ¿qué crees? Yo también ya estoy yendo a un Centro de Maestros... pero además yo estoy pagando, yo contraté con una instancia privada un curso de tres módulos que me está costando 1 500 pesos cada módulo, ya me dijeron que o paso o no me cobran el pago, si no paso, me regresan mi dinero”, porque así es la iniciativa privada, finalmente. Entonces, sí se sintieron los maestros un tanto saturados, presionados, estresados, porque, además, todos son obligatorios, y más la jornada del tema de la tutoría (IEF-E5-01-02-17-5).

[...] entonces yo creo que problemas en la instrumentación nos pega a nosotros, que tenemos que operar; pero, no tanto a nosotros, nosotros como quiera que sea hacemos el trabajo: nos llega, lo instrumentamos, hacemos lo necesario. A los subsistemas, a los subsistemas, ¿por qué? Porque ellos son los que lo tienen que bajar a los maestros, ¿sí? Y entre que nosotros lo recibimos, y entre que llega y lo trabajamos con los subsistemas y que de las autoridades de los maestros lleguen hasta las escuelas, son tramos que hay que recorrer y que les pega, administrativamente hablando, los satura (IEF-E5-01-02-17-6).

La confusión no era únicamente para los maestros. También generó dudas en quienes operan el servicio educativo. Hay diversos componentes de la formación que se prestan a explicar esto.

En la organización de la formación, la denominación de las figuras que tienen esta responsabilidad puede confundir a los docentes. Por ejemplo, la LGSPD establece la Tutoría como modalidad formativa para los docentes de nuevo ingreso y los de regularización, de ahí que los responsables de esta modalidad sean denominados tutores; sin embargo, este nombre también se utiliza para nombrar a los asesores de los cursos de formación continua que se imparten en línea, por lo que crea confusión en la función y para el resto de los actores educativos.

De ahí mi reclamo que no debemos de llamarle tutores a los de Formación Continua [...] porque estamos mezclando ahí los nombres. Deberíamos de ponernos de acuerdo en que éstos son, no sé, facilitadores, monitores o lo que sea, para darle unidad a esta otra función, o sea, aquí hay otra función necesaria, que no debemos confundir con ésta, pero que no debe chocar una con la otra, ni en los tiempos, ni en los contenidos, ni en las aspiraciones (AEF-E1-24-11-16-9).

Otro aspecto confuso es sobre la manera en que “bajan” las indicaciones de la CNSPD y de la Dirección General de Formación Continua a la entidad. Se canalizaban, generalmente, vía la instancia estatal de formación continua y de ahí a las estructuras municipales, sean Centros de Maestros, Centros de Desarrollo Educativo o niveles educativos. Así, el mismo personal de formación continua apoya tanto en la difusión de la plataforma nacional como en la implementación de la jornada de tutoría establecida por la CNSPD.

En lo que nos han pedido que los apoyemos, les hemos apoyado. Ejemplo: ¿dónde los apoyamos? Cuando vino el taller que fue presencial, a los muchachos de nuevo ingreso que se iban a evaluar en su primera Evaluación del Desempeño, dado que no hubo tutores, la Coordinación Nacional baja un taller de 30 horas, que es presencial, donde nosotros llevamos toda la logística, la logística del desarrollo de ese taller, tal como se daban en las jornadas de formación, igualito (IEF-E7-25-10-16-11).

Otra cuestión que es importante destacar es que en 2016 la federación apostó por formar al personal educativo a partir de programas académicos en línea, lo que implicó grandes retos para los docentes que no cuentan con habilidades para el manejo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estos docentes han tenido que desarrollar a la par las competencias propias para el programa que se encuentran cursando y para el manejo de las plataformas educativas. En muchos casos recibieron apoyo adicional para aprender a manejar las plataformas educativas de las distintas instituciones.

[...] todo apunta y también por nuestros números, que la modalidad virtual se va imponiendo. Entonces, con las generaciones nuevas, no tenemos problemas, lo manejan sin ningún problema. En realidad, los jóvenes o los nativos digitales no tienen problema, pueden manejar de manera muy bien o muy favorable un curso, un taller, un diplomado. Hoy ya hasta un doctorado está en línea, sin problema. Pero quienes no somos nativos digitales, pues nos está costando mucho trabajo. Entonces, en ese sentido estamos trabajando (IEF-E5-01-02-17-7).

La eficiencia terminal de estos cursos fue muy baja.

Los que se registraron, de esos 70, realmente pudieron iniciar alrededor del 55%, tuvieron dificultades en la plataforma, en el uso de la contraseña. De ahí no recuerdo cuántos llegaron a más del 50% pero ya andábamos sobre el 30 y concluyeron, no sé, porque no tengo reportes de las instituciones. Entonces, realmente fue..., yo lo considero lo más cercano al fracaso en realidad (E3-23-11-16-12).

## Hacia la coordinación de esfuerzos

Tanto los responsables de las IEF como las autoridades federales son claros en reconocer que la manera en que se trabajó en 2016 fue muy ineficiente, por la confusión en los “tramos de responsabilidad institucional” (SEP-E1-24-11-16-14).

El tema es que vamos observando que ya después de esa experiencia que tuvimos, de abril del año pasado, lo que fue 2016, nos percatamos... No es algo nuevo, pero sí observamos que teníamos una gran problemática y es que estábamos dispersos, que operábamos como ínsulas, que eso ha venido a saturar al maestro (IEF-E5-01-02-17-5).

Las IEF reconocen dos indicios del interés actual por hacer un trabajo colaborativo. En las RO 21/12/16 (DOF, 2016d) vigentes se mantienen las mismas regulaciones para la oferta académica propuesta por la Dirección General de Formación Continua, pero se abre una alternativa para las entidades federativas, ya que las reglas autorizan a las entidades federativas a proponer su propia oferta, con lo cual se atiende lo establecido en la LGSPD. Por otro lado, se aprecia como un buen esfuerzo el que en la primera reunión de 2017 se contara con la presencia de los actores institucionales.

Hace poco... bueno, sí tenemos manifestaciones, manifestaciones de los maestros, de que se sienten saturados; sin embargo, digo, pues eso es un aprendizaje para nosotros. En la reunión de ayer, ya desde el momento en que ayer estuvo en la reunión, la Dirección General de Formación Federal, que depende de la Subsecretaría de Básica; estuvo una persona del INEE, y también estuvo Francisco Deceano, de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. Eso ya nos da la idea de que, por lo menos ellos, ya están ahí, ya están coordinándose. Eso es una buena señal de que una reunión que anteriormente se llevaba a cabo en agosto-septiembre, hoy se lleve a cabo a fines de enero, pues también nos anima, ¿no? Porque decimos: “Bueno, creo que hoy las cosas empiezan a tener una mejor organización y eso va a permitir, obviamente, que los procesos mejoren” (E5-01-02-17-6, 188-196).

### 3.3.4 Centros de Maestros

Paulatinamente, se ha ido desdibujando de la política nacional la participación de los Centros de Maestros (CM) en la formación de profesores en servicio. Uno de los primeros retos que enfrentaron los CM en el marco de la Reforma fue la pérdida del personal que los operaba como resultado de la orden de reincorporación del personal comisionado a sus escuelas de origen.

[...] derivado de la reforma lo que principalmente se hizo fue lo que todos los docentes, todas las figuras educativas que tenían plaza frente a grupo, tenían que adscribirse a una escuela, y eso se hizo en la entidad por lo tanto, nos quedamos sin estos aliados capacitadores (IEF-E4-31-01-17-10).

Aunado a esta situación, las ENF no asignan una función a los Centros de Maestros; tampoco se les menciona en las RO que se han emitido en los últimos tres años.

Dada la indefinición de la función de los CM,<sup>8</sup> se observa que en distintas entidades federativas éstos han tenido fines variados: en Puebla se han fortalecido; en Yucatán se redefinieron convirtiéndose desde momentos previos a la Reforma en Centros de Desarrollo Educativo (CEDES); en San Luis Potosí se fortaleció la estructura local con la creación de los CEDES además de los Centro de Maestros; en Baja California se convirtieron en oficinas administrativas del SPD, y en Campeche, desaparecieron; esto por mencionar algunos ejemplos. Incluso, se encontró también que en una misma entidad federativa los CM presentan distintas condiciones:

Cuando entra la Reforma, el Centro de Maestros estaba igual, dependía de la Coordinación de Formación Continua. Más o menos en enero de 2015, cuando se trata de hacer la nueva estructura, ponen algunos Centros, que quede claro: *algunos Centros* como Coordinaciones Municipales del Servicio Profesional Docente, donde, dentro de esa Coordinación, estaba el Centro de Maestros (IEF-E7-25-10-16).

La falta de normatividad jurídica ha traído a los CM conflictos relacionados con la administración de recursos materiales y personal, que van más allá de los problemas propios de su función sustantiva.

Obviamente, como no ha habido una normatividad jurídica, no ha quedado claro, nada más ha sido por nombramientos, pero no, ninguna norma legal. Entonces, de ahí que vienen los conflictos, ¿verdad? Si bien es cierto, los que fungen con las dos funciones hacen de todo, pues sí hay un conflicto porque no se pueden separar las funciones cuando otra vez se desligan. Sí es importante esta parte porque el que era coordinador del Centro de Maestros también es coordinador del Servicio Profesional Docente y, básicamente, empieza una lucha de poder, ¿no?, de “yo me voy para acá”. Pero esto también tiene que ver con las cuestiones de contratos. O sea, va más allá de una función sustantiva, si no va más allá de una cuestión política, y eso es lo triste (IEF-E7-25-10-16).

A pesar de estar prácticamente desmantelados, los CM existentes han apoyado los procesos de formación en estos primeros años de la Reforma. En todos los casos se les han asignado funciones para atender las necesidades del SPD, adicionalmente a las actividades propias de formación continua, como el diseño y el desarrollo de programas de formación presenciales.

Para subsanar estos primeros problemas con el registro de docentes en la plataforma, las entidades implementaron diversas estrategias: usar los Centros de Maestros como lugares para el registro con acompañamiento físico; o crear redes de maestros donde un docente, ATP o administrativo se encargaba de dar seguimiento a grupos de maestros hasta completar su registro o registrar la incidencia (Santibáñez, Rubio y Vázquez, 2016, p. 66).

Las IEF reconocen la necesidad de fortalecer estos espacios regionales cercanos a los maestros.

<sup>8</sup> En 2011, la Dirección General de Formación Continua realizó un censo de los CM en el país. Encontró que existían 534 centros de maestros y 40 extensiones en las 32 entidades federativas. Cada centro atendía, en promedio, a 267 escuelas (92 preescolares, 128 primarias, 47 secundarias y una normal). De los equipos técnicos, 83% estaba integrado, en promedio, por no más de 10 personas (INEE, 2015b).

[Los Centros de Maestros permiten] de alguna manera atender las capacitaciones presenciales de la capacitación. Nosotros hicimos la adaptación a modalidad semipresencial o híbrida. Gran parte de los Centros de Maestros fueron sede para las capacitaciones presenciales, es un área estratégica en tanto nosotros y la federación nos permita utilizarla como espacio que es cercano a los docentes [...] Entonces tendrían este rol mucho más activo los Centros de Maestros cuando logremos tener permanentemente figuras educativas que permitan articular e implementar todos los programas de formación, y todo lo que se vive de la reforma (IEF-E4-31-01-17-10).

### 3.3.5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Atendiendo a su mandato legal, en 2016 el INEE desarrolló las primeras versiones de 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 (INEE, 2016b). Estos lineamientos pretenden establecer los criterios para evaluar el diseño, la operación y los resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional de quienes participan en el SPD en la educación básica y media superior, así como la evaluación del SATE. Se establece un papel preponderante a las autoridades educativas, las AEL y los organismos descentralizados, como agentes responsables directos de esta evaluación (INEE, 2016b).

En relación con la operación de la formación continua, el INEE reportó que no “existe suficiente información sistematizada sobre los dispositivos y actividades de formación continua y superación profesional que se ofertan a los docentes de educación básica” (INEE, 2015b, p. 116).

En 2016 se desarrollaron dos trabajos de investigación sobre esta política. Santibáñez, Rubio y Vázquez (2016) trabajaron en el proyecto Formación Continua de Docentes: Política Actual en México y Buenas Prácticas Nacionales e Internacionales, el cual tuvo como objetivo observar el diseño de la política y las condiciones que se dieron para su implementación a partir del lanzamiento de la Estrategia Nacional de Formación Continua en marzo de 2016. Este proyecto fue financiado por el Banco Mundial. Un segundo trabajo de investigación fue elaborado por Tapia y Medrano (2016), quienes desarrollaron el proyecto Modelos de Formación Continua de Maestros en Servicio de Educación Primaria: Criterios e Indicadores para su Evaluación, el cual pretendió identificar modelos y estrategias de formación continua de los maestros de educación básica, así como describir los problemas, las acciones de mayor impacto a fin de avanzar en la construcción de indicadores para la evaluación y el seguimiento de la formación continua.

La información generada en ambos proyectos favoreció el desarrollo de una comprensión inicial de la complejidad que caracteriza a la política de formación del personal educativo de educación básica en servicio.

### 3.3.6 Instituciones formadoras

Tal como se mencionó en el apartado 3.2.6, las leyes secundarias de la Reforma constitucional identificaban como instituciones formadoras a las IES nacionales y extranjeras y a las instituciones dedicadas a la formación pedagógica de los profesionales de la educación.

Las RO 14/09/16 le dan un lugar preponderante a las IES en el diseño de la oferta de cursos cuyos contenidos deben basarse en los perfiles e indicadores del desempeño docente. Establecen que corresponde a las instituciones formadoras desarrollar propuestas de oferta académica de formación en concordancia con las RO, y además, que “los cursos deben ser específicos para cada función y tomarán en cuenta las necesidades de formación planteadas para cada nivel, modalidad y proceso del Servicio Profesional Docente” (DOF, 2016a, p. 41). En esta ENF, las instituciones formadoras son responsables de asegurar contenidos de estudio en línea que incluyan materiales en formato multimedia descargables desde cualquier dispositivo y el desarrollo de proyectos de aplicación escolar que permitan aprovechar lo aprendido en la práctica educativa.

La ENF vigente en 2017 (SEP, 2017) ha ampliado la conceptualización inicial de las instituciones formadoras. Actualmente establece que éstas son: “Instituciones Especializadas en formación pedagógica de profesionales de la educación e Instituciones de Educación Superior nacionales o extranjeras que participan en la impartición de la Oferta Académica de Formación” (SEP, 2017, p. 74).

La ENF clarifica ambos tipos de instituciones formadoras:

1. Instituciones especializadas en formación pedagógica de profesionales de la educación (IEFP). Se define así a las Escuelas Normales, Universidades Pedagógicas, Centros de Investigación Educativa, Asociaciones de Profesionales y Organismos nacionales o internacionales dedicados a la formación profesional, inicial y continua del personal educativo.
2. Institución Pública de Educación Superior (IES)<sup>9</sup> (SEP, 2017, p. 74).

## Experiencia con las instituciones formadoras en 2016

Durante el 2016, inicialmente cinco IES impartieron cursos a los profesores cuyos resultados fueron insuficientes en la Evaluación del Desempeño 2015: Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y distintas unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). No se conocen ni son públicos los criterios con los que fueron seleccionadas o los términos de los acuerdos respectivos para impartir formación. En octubre de 2016 se tuvo un registro de 69 cursos impartidos por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), la Universidad Pedagógica del Estado de Sinaloa, la Facultad de Ciencias de la UNAM, la UPN, el IPN y el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional (SINADEP).

En su estudio, Santibáñez, Rubio y Vázquez (2016) realizaron entrevistas con los responsables de los programas de formación continua dirigidos a los maestros de educación básica de cuatro de las cinco IES que participaron en la impartición de cursos durante 2016. La investigación reporta que estas instituciones participaron en la Estrategia Nacional por invitación, ya que contaban con la infraestructura tecnológica necesaria para esta tarea. Se reporta también que, ante la presión de atender a los maestros, las IES tuvieron tiempos limitados para el diseño, la operación y la gestión

<sup>9</sup> Se hace notar que en la definición de las IES sólo se incluye a las instituciones de carácter público.

del sistema, y para el diseño de la oferta. Para verano de 2016, las IES declaran no haber recibido el pago correspondiente por los cursos impartidos.

La decisión de la participación de las IES fue ajena a la AEL. Aunque en las instituciones formadoras existía un responsable de los programas de formación continua para el personal de educación básica y las IEF contaban con un directorio con los datos de éstos para comunicarse en caso de ser necesario, las entidades coinciden en reportar problemas de comunicación con las IES. La respuesta y el compromiso de las IES fue diverso:

Sí, le comento que el TEC de Monterrey es el único que cumplió, fue el único que nos cumplió, lunes tras lunes estaba el corte de cómo iba avanzando el docente en su capacitación. UPN nos manda una base de datos muy desorganizada, desorganizada totalmente, no sabíamos dónde se cortaba un curso, dónde seguía el otro, asumimos nosotros por los puntajes que 39 nada más se certificaron en UPN. UNAM nunca nos quiso dar información, el ILCE tampoco, nada más nos dijo fueron 18 y se cerró el curso ya, ya concluyó y por lo tanto no hubo información. UNAM, nunca pedíamos bases de datos para poder tener nosotros la información confiable para el momento de las reuniones decir tanta gente en cada institución. Una de 277 del TEC de Monterrey fue el que tuvo más docentes certificados, 86 (E2-30-11-16-10).

En cuanto al funcionamiento de las plataformas educativas de las IES, en algunos casos el personal educativo tuvo problemas para matricularse en el curso que le correspondía o para desarrollar las actividades.

Nos enterábamos, por las llamadas telefónicas de los maestros, muy angustiados, de que tenían problemas técnicos y también en la parte de la comunicación al interior de la plataforma (IEF-E5-01-02-17-2).

Los docentes participantes también se encontraron con la falta de respuesta de algunos tutores de los cursos en línea y la inconsistencia entre los criterios de evaluación y acreditación, ya que en varias ocasiones éstos dependían de las decisiones del tutor del curso y no de la institución que lo ofertaba (Santibáñez, Rubio y Vázquez, 2016).

Las entidades no tenían forma de monitorear los cursos ni el desempeño de los maestros (Santibáñez, Rubio y Vázquez, 2016). Esta situación no había variado en diciembre de 2016 y enero de 2017, cuando se realizaron las entrevistas a las IEF de este diagnóstico.

Otro de los problemas, yo creo que importantes, fue la comunicación con las Instituciones de Educación Superior, ¿no? Con ellos tuvimos muchísimo problema porque la comunicación fue muy limitada. Como que nosotros nos quedamos acá, como desde... pues nada más viéndolo pasar, porque no teníamos esa... no tuvimos la posibilidad de hacer un seguimiento. O sea, elementalmente, nos enteramos quiénes eran los maestros de la entidad que ya se habían insertado en la plataforma [...] Entonces hasta ahí nos quedamos nosotros, nunca tuvimos un seguimiento (IEF-E5-01-02-17-2).

No sólo hubo problemas de comunicación entre las IEF y las instituciones formadoras. También las instituciones formadoras reportaron problemas para comunicarse con los docentes que se habían inscrito a sus programas.

Las instituciones educativas de educación superior, válgame la redundancia, que participaron en la Estrategia Nacional, también manifestaron: “no, pues yo sí le mandé correo electrónico al maestro 4-5 veces, pero nunca me contestó (IEF-E5-01-02-17-2).

### Otras instituciones formadoras participantes en la oferta formativa

En diciembre de 2016 se anunció un convenio firmado por la SEP y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) para que esta Asociación capacitara a 100 mil maestros de educación básica.<sup>10</sup> Esta capacitación se centraría en la adquisición de habilidades informáticas y en la planeación y el trabajo docente.<sup>11</sup> En una colaboración periodística reciente, Jaime Valls, el secretario ejecutivo de la ANUIES, describe el avance de los resultados de este convenio.

Respecto de las reformas recientes, a la ANUIES le fue encomendada directamente por el subsecretario de Educación Básica de la SEP la formulación de una propuesta, sin precedente, de un *Modelo para el Desarrollo Profesional Docente* de ese nivel educativo que articule la formación significativa del docente con el aseguramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. En esta tarea, próxima a concluir, se han involucrado más de 200 personas, tanto especialistas universitarios en el tema de la formación continua, como docentes en activo, en funciones de docencia en aula, supervisores y directivos de diversas modalidades de la educación básica (Valls, 28 de febrero de 2017).<sup>12</sup>

El maestro Valls expone que esta propuesta está sustentada en los Perfiles, Parámetros e Indicadores, en el nuevo modelo educativo y el plan curricular y en los criterios de evaluación establecidos por la CNSPD, y pretende la formación del docente en sus ámbitos personal, social, pedagógico y disciplinario. Finalmente, considera que este nuevo modelo es innovador para el desarrollo docente.

Otro tipo de institución que ha participado decididamente en la oferta formativa es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El Sindicato definió una estructura que le permitió participar en la formación del personal educativo en servicio y se preparó para atender esta labor. Con ese fin, creó el SINADEP, que posteriormente se transformó en la Fundación para el Desarrollo Educativo de la Investigación y Superación Profesional de Maestros, A.C. (Garduño, 2015).

<sup>10</sup> En 2008 la SEP y la ANUIES firmaron un convenio de colaboración para capacitar a 240 mil docentes de educación media superior. En el marco de este convenio se creó el Programa de Formación de la Educación Media Superior (PROFORDEMS).

<sup>11</sup> La ANUIES capacitara a 100 mil maestros de educación básica. Once Noticias (2016, 15 de diciembre).

<sup>12</sup> Se considera relevante analizar qué entiende la ANUIES por un modelo de desarrollo profesional docente, y si este modelo es congruente o está orientado según las líneas de la ENF 2017.

En su página de internet, el SINADEP señala su misión de: “Impulsar desde nuestro ámbito de acción, con liderazgo, pasión, innovación e inspiración, una oferta educativa de calidad y equidad con estricto apego a los principios filosóficos del Artículo 3° Constitucional”. La visión está más enfocada a la formación en servicio: “Ser un Sistema Nacional de Desarrollo Profesional, innovador, eficaz y eficiente con un modelo de formación continua y permanente que sea pilar de nuestro compromiso por la educación al servicio del pueblo” (SINADEP, <https://www.sinadep.org.mx/Default>).

En 2013 el SINADEP ofreció su primer curso virtual. En 2015 se tenían registrados 281 mil maestros inscritos de todo el país (Garduño, 2015), lo cual da evidencia del impacto que esta estrategia ha tenido en el magisterio. El SINADEP ofrece cursos orientados a los procesos de evaluación del SPD, así como cursos de desarrollo profesional que incluyen diplomados y diversas especialidades. Esta asociación civil ha firmado convenios con MOODLE, UPN, NatGeo, Mayahii-Google, OCDE, Microsoft, Universia, EDMODO, ANUIES, Coursera, KHAN Academy, entre otras instancias e instituciones para ampliar sus servicios.

A fin de certificar tutores virtuales, el SINADEP firmó un convenio con la OEI-Universidad de Oviedo. En la primera generación del diplomado de tutorías a distancia se formaron 975 tutores (Garduño, 2015). A fines de 2016 se contaba con 3 600 en todo el país. Los tutores virtuales colaboran en esta tarea de manera voluntaria (Garduño, 2015).

### 3.4 Múltiples versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional

El instrumento de política pública que organiza la formación del personal educativo en servicio es la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional, o Estrategia Nacional de Formación (ENF). El presente apartado analiza los diseños y finalmente realiza un acercamiento que expone con mayor detalle la operación realizada en 2015 y 2016.

En 2015, la Estrategia se definió como el “Mecanismo de articulación entre la CNSPD y las AEL, para definir las prioridades y acciones de formación continua y desarrollo profesional del personal docente [...] de educación básica en el marco de los procesos del Servicio Profesional Docente” (DOF, 2015b, p. 6).

Al transferirse nuevamente la función a la Subsecretaría de Educación Básica, en las nuevas RO del PRODEP se sustituye al responsable federal de estas acciones y se incluye el concepto de actualización en la definición. La ENF se planteó como un

Plan de acción para definir los mecanismos de articulación entre la DGF y las AEL, para establecer las líneas de formación prioritarias que se deberán atender en el marco de la Ley General del Servicio Profesional Docente con el objeto de contar con una oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional acorde a las necesidades y aspiraciones del Personal Educativo (DOF, 2016a, p. 4).

En el Acuerdo número 21/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2017, se omite la definición de la ENF. De septiembre de 2015 a enero de 2017 se han emitido cuatro

versiones generales<sup>13</sup> de la Estrategia. Estas cuatro versiones han tenido variaciones que han incidido en la atención de las líneas individual y colectiva. A continuación se describen brevemente.

### 3.4.1 Estrategia Nacional de Formación (octubre de 2015)

En octubre de 2015 la CNSPD publicó la primera ENF. Se denominó Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. En sus Lineamientos para la Operación se definieron:

líneas de acción para implementar los programas de formación que deberá cursar el personal evaluado en el marco de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la manera en que se articularán las Autoridades Educativas Locales con la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente para que, en el ámbito de sus competencias, hagan uso de los recursos financieros, técnicos y académicos disponibles en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, PRODEP tipo básico 2015 (DOF, 2015b, p. 11).

En la Estrategia de 2015 se enlistaron 20 programas, todos ellos relacionados con los procesos del SPD (ingreso, promoción y permanencia y reconocimiento), es decir, centrados básicamente en la vertiente individual de la formación en servicio.<sup>14</sup> De estos 20 programas, se definieron ocho prioritarios, de los cuales seis se encuentran categorizados en cuatro líneas de acción. Esta información se presenta en la tabla 3.5.

La Estrategia de 2015 contaba con dos documentos complementarios que describían de manera detallada la operación de la Estrategia Nacional de Formación: 1) *Criterios generales para el diseño y la validación de Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2015* (SEP-CNSPD, 2015c), y 2) *Orientaciones generales para el control escolar del personal educativo que cursa los Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2015* (SEP-CNSPD, 2015d). Ambos documentos fueron emitidos por la CNSPD en noviembre de 2015.

Además, en la Estrategia de octubre, a manera de anexo, se incluían las fichas técnicas para los ocho programas de formación prioritarios.

El Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016, publicado el 31 de diciembre de 2015, se elaboró con base en esta primera Estrategia.

<sup>13</sup> En este diagnóstico se reconocen cuatro versiones generales y varios borradores de estas versiones con ligeras modificaciones. No se incluye en el diagnóstico la revisión detallada de los siete puntos de la ENF que presentó el secretario de Educación el 14 de marzo de 2016 (SEP, 2016b), pero se advierte que estos puntos no coinciden con lo planteado en la ENF de 2015 (CNSPD-SEP, 2015b) ni se retoman claramente en la ENF de abril (SEB, 2016a).

<sup>14</sup> A finales de 2015 se publicaron dos Estrategias, en septiembre (en calidad de documento de trabajo) (CNSPD-SEP, 2015a) y octubre (CNSPD-SEP, 2015b), básicamente iguales. En el documento de septiembre se plantearon 21 programas de formación y en el de octubre se eliminó uno de ellos (programa 14), ya que estaba destinado a los docentes de educación media superior.

**Tabla 3.5** Líneas de acción y programas de formación de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. Lineamientos de operación 2015

<b>Línea de acción 1: Formación continua para el personal educativo sujeto a procesos de regularización y nivelación.</b>
1. Programa de Formación para Personal de Nuevo Ingreso al Servicio Profesional Docente. 2. Programa de Regularización para Docentes y Técnicos Docentes en Servicio. Concurso de Ingreso.
<b>Línea de acción 2: Formación continua para el personal con funciones de tutoría.</b>
3. Programa de Formación de Tutores.
<b>Línea de acción 3: Formación continua para personal con funciones de asesoría técnica pedagógica.</b>
4. Programa de Formación para la Función de Asesoría Técnica Pedagógica.
<b>Línea de acción 4: Formación continua para personal con funciones de dirección y supervisión escolar.</b>
5. Programa de Formación para la Función de Dirección Escolar. 6. Programa de Formación para la Función de Supervisión Escolar.
<b>Programas que no se incluyen en ninguna línea de acción específica pero que se incluyeron como prioritarios.</b>
7. Programa de Nivelación para Aspirantes al Servicio Profesional Docente. 8. Programa de Nivelación para Aspirantes al Servicio Profesional Docente. Estudiantes Normalistas.

Fuente: CNSPD-SEP (2015b).

### 3.4.2 Estrategia Nacional de Formación (abril de 2016)

Una vez readscrita la Dirección General de Formación Continua a la Subsecretaría de Educación Básica se publicó una nueva edición de la ENF en abril de 2016 organizada en tres líneas de formación subdivididas en etapas que agrupan a distintos segmentos de personal educativo. La primera línea de formación contiene siete etapas, todas ellas relacionadas con la vertiente individual de los procesos de la LGSPD. La segunda línea intenta recuperar algunos de los procesos relacionados con el Consejo Técnico Escolar. La tercera línea está abierta a temas diversos. En la tabla 3.6 se presenta la lista de líneas y etapas.

En la segunda Estrategia de Formación se hace referencia a siete documentos complementarios, sin embargo, no se sabe que hayan sido publicados.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Dichos documentos son: (1) Calendario anual para desarrollar las líneas, etapas y programas de formación continua, actualización y desarrollo profesional de maestros de educación básica; (2) Orientaciones Generales para Asesorar el Diseño de Proyectos Personales de Formación Continua y Desarrollo Profesional; (3) Guía para elaborar la Estrategia Estatal de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional; (4) Criterios generales para el diseño y la validación de programas de formación continua, actualización y desarrollo profesional. Educación básica; (5) Orientaciones Generales para el Control Escolar del Personal Educativo que Cursa los Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica; (6) Lineamientos para la organización y operación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), y (7) Fichas técnicas (SEB-SEP, 2016a).

**Tabla 3.6 Líneas y etapas de formación de la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación Básica. 2016-2018**

<p><b>Línea 1: Formación del personal educativo en el marco de los mecanismos y procesos del Servicio Profesional Docente.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa de inducción para el personal con resultado idóneo en los concursos de oposición para el Ingreso o la Promoción.</li> <li>2. Etapa de regularización para el personal en servicio con resultado no idóneo en el concurso de oposición para Ingreso.</li> <li>3. Etapa de preparación para personal que aspira a cargos de dirección, supervisión y asesoría técnico-pedagógica.</li> <li>4. Etapa de preparación para personal que debe presentar la primera evaluación del desempeño.</li> <li>5. Etapa de regularización para el personal con resultado de insuficiente en la primera o segunda evaluación del desempeño.</li> <li>6. Etapa de mejora en la función para el personal con resultado suficiente, bueno, destacado o excelente en la evaluación del desempeño.</li> <li>7. Etapa de formación para tutores de nuevo ingreso y tutores de regularización.</li> </ol>
<p><b>Línea 2: Formación para el logro de aprendizajes relevantes en los alumnos, dominio de contenidos disciplinares y desarrollo de la autonomía de gestión escolar.*</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Etapa de preparación para el personal, en el diseño de la Ruta de Mejora de la Escuela.</li> <li>9. Etapa de desarrollo de estrategias globales de mejora escolar.</li> <li>10. Etapa de evaluación y revisión de avances en la mejora de los resultados alcanzados por el colectivo docente.</li> </ol>
<p><b>Línea 3: Formación en temas de prioridad nacional y de relevancia social.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Etapa permanente de formación en actualización, temas prioritarios y de relevancia social.</li> </ol>

\* Si bien la denominación de la línea se refiere al dominio de los contenidos disciplinares, así como el desarrollo de la gestión escolar, las etapas incluidas sólo hacen referencia a este último tema.

Fuente: SEB-SEP (2016a).

### 3.4.3 Estrategia Nacional de Formación (julio de 2016)

En julio se publicó una nueva estrategia, ahora con el nombre de Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación básica 2016.<sup>16</sup> En estas Estrategias, las líneas de acción se modificaron nuevamente. Se estructuraron siete líneas de formación y 12 etapas. La primera línea, la etapa 8 de la línea 3 y la línea 4 están asociadas con la vertiente individual del SPD. La etapa 7 de la línea 3 y la línea 5 se asocian con la vertiente colectiva. En la tabla 3.7 se enlistan las líneas y etapas de formación.

### 3.4.4 Estrategia Nacional de Formación (enero de 2017)

En enero de 2017 se publicó la nueva ENF. Esta estrategia se opera desde la federación con un nuevo equipo técnico basada en las RO que se publicaron en diciembre de 2016. La estrategia reduce el número de líneas de acción, pero aumenta el número de los programas. Se definen tres líneas de formación de los profesores: la relacionada con el proyecto de enseñanza, que funge como insumo a la Evaluación del Desempeño de 2017; la atención a las necesidades de formación derivadas de los procesos de evaluación del SPD, y el fortalecimiento y la actualización sobre el modelo educativo 2016, además de temas considerados de relevancia en función de la detección de las AEL, los Consejos Técnicos y el SATE en cada entidad.

<sup>16</sup> Se conocen al menos dos ediciones de esta versión de la ENF. La primera fue publicada en julio de 2016 y la segunda como anexo al Acuerdo 14/09/16.

**Tabla 3.7** Líneas y etapas de formación de la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación Básica 2016

<p><b>Línea 1. Formación continua para fortalecer los PPI del personal educativo.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa de regularización para el personal con resultado de insuficiente en la Evaluación del Desempeño.</li> <li>2. Etapa de inducción para el personal con resultado idóneo en los concursos de oposición para el ingreso o la promoción.</li> <li>3. Etapa de mejora en la función para el personal con resultado suficiente, bueno o destacado en la Evaluación del Desempeño.</li> <li>4. Etapa de preparación para personal que debe presentar la Evaluación del Desempeño en noviembre del 2016.</li> </ol>
<p><b>Línea 2: Desarrollo de competencias para el uso de las TIC para el trabajo colaborativo.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Etapa de capacitación para el uso de plataformas, aplicaciones y recursos digitales para la formación continua.</li> <li>6. Etapa de capacitación para el uso de dispositivos móviles en el marco del proyecto de Inclusión Digital. Dicho programa se implementa en escuelas primarias de 15 entidades del país a través de la Coordinación General @prende.</li> </ol>
<p><b>Línea 3: Formación del Personal del SATE.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Etapa para el fortalecimiento de capacidades del personal del sate para brindar apoyo, asesoría y acompañamiento.</li> <li>8. Etapa de formación para tutores de nuevo ingreso y tutores de regularización.</li> </ol>
<p><b>Línea 4. Desarrollo de capacidades de liderazgo y gestión escolar.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Etapa para el desarrollo de competencias de liderazgo y gestión escolar del personal directivo.</li> </ol>
<p><b>Línea 5. Desarrollo de competencias para la evaluación interna y el aprovechamiento de los resultados de la evaluación.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Etapa dirigida al fortalecimiento de capacidades técnicas para la evaluación interna de la escuela y el uso de la información de los resultados para la mejora de la práctica docente.</li> </ol>
<p><b>Línea 6. Dominio de los contenidos disciplinares.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Etapa para el dominio disciplinario en: Lectura y escritura, Matemáticas, Ciencias e Inglés.</li> </ol>
<p><b>Línea 7. Actualización en el nuevo modelo educativo y en los programas institucionales para la inclusión y la equidad.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. Etapa permanente de actualización y atención educativa en temas relativos a la inclusión y la equidad (Nuevo modelo educativo, Programas institucionales para la inclusión y la equidad, Multigrado, Educación bilingüe, Atención a la población migrante, Igualdad y género, Convivencia escolar, Derechos humanos, entre otros.</li> </ol>

Fuente: SEB-SEP (2016b).

La tabla 3.8 muestra que las líneas 1 y 2 se apegan a la vertiente individual del SPD, y la línea 3 se acerca a la vertiente colectiva. Las líneas 1 y 2 presentan similitudes relevantes, como la población a la que se dirigen y los artículos de la LGSPD a los que atienden; sin embargo, se identifican discrepancias en cuanto a su estructuración, por ejemplo, las modalidades que se establecen, la duración y tipo de programa y la forma de plantear el resultado del aprendizaje.

**Tabla 3.8** Líneas de acción y programas de formación de la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación básica. Lineamientos de operación 2017

**Línea 1. Formación para el proyecto de enseñanza y los correspondientes a cada figura educativa, como elementos fundamentales para la Evaluación del Desempeño y el fortalecimiento de conocimientos pedagógicos, disciplinarios y de desarrollo personal y social.**

Programa de apoyo para el personal que participará en la Evaluación del Desempeño, en el marco del Nuevo Modelo de Evaluación 2017.

Además, incluyen 20 programas (cursos, diplomados) orientados a fortalecer los conocimientos pedagógicos, disciplinarios y de desarrollo personal y social que requiere el personal educativo para la mejora de su práctica.

**Línea 2. Atención al personal educativo a partir de las necesidades de formación, derivadas de los mecanismos y procesos del Servicio Profesional Docente.**

**Proceso para el ingreso**

1. Programa de formación para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal de nuevo ingreso al Servicio Profesional Docente.
2. Programa de formación para el personal de nuevo ingreso al Servicio Profesional Docente, al término de su primer año escolar. Evaluación diagnóstica.

**Proceso para la promoción**

1. Programa de Desarrollo de Liderazgo y Gestión Escolar para el personal con funciones de Dirección.
2. Programa de formación para el personal con funciones de dirección. Desarrollo de capacidades para la evaluación interna y uso de los resultados de las evaluaciones externas.
3. Programa de formación para el personal con funciones de supervisión que determine la autoridad educativa local.
4. Programa de formación para el personal con funciones de supervisión. Desarrollo de capacidades para la evaluación interna y uso de los resultados de las evaluaciones externas.
5. Programa de actualización profesional para el personal con funciones de asesoría técnico-pedagógica.
6. Programa de formación para el personal con funciones de asesoría técnico-pedagógica. Desarrollo de capacidades para la evaluación interna y uso de los resultados de las evaluaciones externas.

**Proceso para la permanencia**

1. Programa de regularización para el personal con resultado insuficiente en la Evaluación del Desempeño.
2. Programa de regularización para el personal en servicio con resultado no idóneo en el Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica.

**Proceso para el reconocimiento**

1. Programa de formación de tutores para el personal docente y técnico docente de nuevo ingreso al Servicio Profesional Docente.
2. Programa de formación de tutores para la regularización del personal con resultado insuficiente en la Evaluación del Desempeño.
3. Programa de formación para directores con función de asesoría técnica.

**Línea 3. Fortalecimiento y actualización sobre el modelo educativo 2016 y en temas de relevancia social detectados por las autoridades educativas locales en los consejos técnicos escolares y en el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela**

1. Programa de Actualización sobre el Modelo Educativo 2016 y en temas de relevancia social, que determine la autoridad educativa local a partir de las necesidades formativas detectadas.

Fuente: SEP (2017).

### 3.4.5 Comparación de las cuatro Estrategias Nacionales de Formación Continua

A continuación se presentan cuatro tablas (3.9, 3.10, 3.11 y 3.12) que resumen las estrategias reseñadas. Éstas esquematizan los programas incluidos en las ENF de acuerdo con los cuatro procesos del SPD establecidos en la ley. En cada una de ellas se incluyen los programas de formación que se impartirían de manera previa a cada proceso del SPD, así como después de su implementación.

En la tabla 3.9 se identifican 4 programas previos y 14 posteriores. En el caso de los programas por reconocimiento, al no haber una ficha descriptiva de sus características, es difícil ubicar si son previos o posteriores. En la tabla 3.10 se registran cuatro programas previos y 5 posteriores. En la tabla 3.11 se incluye un programa previo y cuatro posteriores. Finalmente, en la tabla 3.12 se incluye un programa previo y 16 programas posteriores. La tabla que mejor retrata la LGSPD es la 3.9 en cuyo diseño se observa apego a los requerimientos formativos de la ley. Sin embargo, es importante destacar que los programas previos a los procesos del SPD no son obligatorios, éstos reflejan la preocupación de las autoridades federales en preparar a los maestros para los distintos procesos.

Adicionalmente a los programas establecidos previos y posterior al SPD, los diseñadores integraron otros programas que reflejan las demandas del sistema educativo respecto a la formación, independientemente de lo que indica la ley, por ejemplo, programas para el dominio de contenidos disciplinares y para el desarrollo de la autonomía y gestión escolar, así como temas de prioridad nacional y relevancia social (tablas 3.10 y 3.11). La formación relacionada a la implementación del nuevo modelo educativo está anunciada desde la ENF de julio de 2016.

Los programas asociados a SPD en su vertiente individual van disminuyendo conforme aumentan las demandas del sistema educativo. Mientras que en la ENF 2015 eran 20 programas, en la ENF de abril 2016 se incluyen 9 programas y en la ENF de julio ya sólo se reconocen 5 programas. En la ENF 2017 hay una recuperación de las solicitudes originales de la ley dado que 17 programas están asociados a sus compromisos y además diferenciados por la población y el ciclo escolar en el que presentaron su evaluación. En esta tabla no se incluyen los 18 programas indicados en la línea 1 de la ENF 2017. Estos programas (cursos y diplomados) tienen un fin de formación pedagógica, disciplinaria y de desarrollo personal y social, y parecen estar asociados a la formación posterior al proceso del SPD, así como a compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 para la mejora de la práctica docente.

**Tabla 3.9** Etapas de la ENF publicados en octubre de 2015 en función de los procesos del SPD

Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica						
Octubre de 2015						
Ingreso		Promoción		Permanencia		Reconocimiento
Programa previo	Programa posterior	Programa previo	Programa posterior	Programa previo	Programa posterior	
Nivelación Normales*		Aspirantes		A evaluarse		ATP
	Nuevo ingreso*		Directores*			ATP temporales
	En servicio No idóneos*		Supervisores*		Docente suficiente	
	Inducción		ATP*		Docente insuficiente	
	Nivelación No idóneos Normales*				Director suficiente	
	Nivelación No idóneos				Incentivos	
	Tutores*				Tutores	
					Incremento horas	

\*Los programas indicados con el asterisco se consideraron prioritarios en la ENF.

**Tabla 3.10** Etapas de la ENF publicada en abril de 2016 en función de los procesos del SPD

Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica 2016-2018									
Abril 2016									
Programa previo	Programa posterior	Promoción			Permanencia		Dominio de contenidos disciplinares y desarrollo de la autonomía y gestión escolar		Temas de prioridad nacional y relevancia social
		Programa previo	Programa posterior	Programa posterior	Programa previo	Programa posterior			
Regularización		Aspirantes a director, supervisor, ATP			Preparación en desempeño		Ruta de mejora		
No idóneos						Personal insuficiente	Estrategia Global de Mejora		Etapa permanente de actualización y atención educativa en temas relativos a la inclusión y la equidad
	Inducción					Mejora personal suficiente	Evaluación de avances		
	Tutores					Tutores			

**Tabla 3.11** Etapas de la ENF publicada en julio de 2016 en función de los procesos del SPD y otras demandas formativas

Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación básica 2016-2018											
Julio 2016											
Programa previo	Programa posterior	Promoción			Permanencia		SATE	Gestión escolar	TIC	Contenidos disciplinares	Nuevo Modelo Educativo, programas institucionales y equidad
		Programa previo	Programa posterior	Programa posterior	Programa previo	Programa posterior					
Inducción	Liderazgo y gestión	Preparación evaluación del desempeño			Personal SATE	Tutores nuevo ingreso	Personal SATE	Evaluación interna		Domino contenidos disciplinarios	Nuevo Modelo Educativo, programas institucionales para la inclusión y la equidad, multigrado, educación bilingüe, atención a la población migrante, igualdad y género, convivencia escolar, derechos humanos
			Personal insuficiente		Tutores						
			Mejora personal suficiente		Tutores regularización						

**Tabla 3.12** Etapas de la ENF publicada en enero de 2017 en función de los procesos del SPD y otras demandas formativas

Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación básica					
Enero 2017					
Programa previo	Ingreso		Promoción		Modelo educativo 2016 y temas de relevancia social
	Programa posterior	Programa previo	Programa posterior	Programa previo	
	2017-2018 Formación para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal de nuevo ingreso	2017-2018 Desarrollo de Liderazgo y Gestión Escolar	Directores 2017-2018 Desarrollo de Liderazgo y Gestión Escolar	Apoyo al personal en el marco del Nuevo Modelo de Evaluación 2017	Actualización Modelo Educativo 2016 y temas de relevancia social
	2016-2017 Formación para el personal de nuevo ingreso, al término del primer año escolar	2016-2017 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas	2016-2017 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas	2015-2016 Regularización	Tutores para nuevo ingreso Tutores para regularización
	2016-2017 Formación para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal de nuevo ingreso	2016-2017 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas	2016-2017 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas	2015-2016 Regularización	Directores con función de asesoría técnica
	2015-2016 Formación para el personal de nuevo ingreso, al término del primer año escolar	2015-2016 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas	2015-2016 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas	2015-2016 Regularización	
		Supervisores 2017-2018 Formación-AEL			
		2016-2017 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas			
		2016-2017 Formación-AEL			
		2015-2016 Evaluación interna y uso de los resultados de evaluaciones externas			
		ATP 2017-2018 Actualización			
		2016-2017 Actualización			
		2015-2016 Actualización			

### 3.4.6 Operación de las versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua

El artículo 60 de la LGSPD establece que “el personal elegirá los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participe” (DOF, 2013b, p. 15). En este sentido, las distintas versiones de la ENF que se desarrollaron en 2015 y 2016 buscaban servir como plataforma para dicha elección. El presente apartado hace un acercamiento detallado a la operación de las versiones de la ENF en 2015 y 2016 para mostrar los procesos que se siguieron en la elección de la oferta de formación para los docentes y los problemas derivados de éstos.

Cada instrumento legal generado en el marco de la ENF ha dado a los actores institucionales involucrados diversas facultades en lo que respecta al desarrollo de la oferta de formación. En 2015, las AEL realizaron las convocatorias dirigidas al personal educativo que se encuentra adscrito a alguno de los procesos del SPD para la selección de cursos o diplomados. En 2016 la Dirección General de Formación Continua fue la encargada de este mismo proceso. En ambos casos el diseño y el desarrollo de los programas académicos correspondió a las instituciones formadoras, es decir, IES e Instituciones Especializadas en la Formación Pedagógica de los Profesionales de la Educación (IEFP). A continuación se detalla la operación de cada ENF a fin de clarificar la manera en que se operó la formación continua en 2015 y 2016.

#### Operación de la ENF 2015

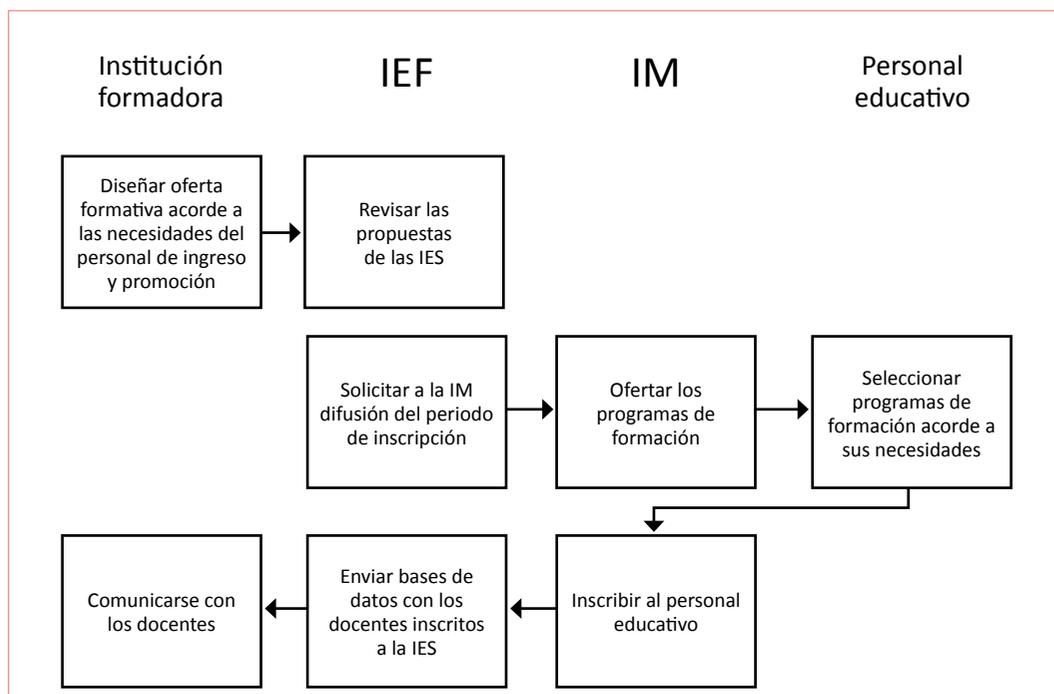
A lo largo de 2014 y 2015 no hubo oferta formativa federal, por lo que fueron las AEL las que emitieron las convocatorias para la selección de cursos o diplomados por el personal educativo que participaba en alguno de los procesos del SPD. Las AEL ofertaron cursos y diplomados diseñados por IES locales o nacionales para docentes de nuevo ingreso y para personal educativo que recibió una promoción.

El proceso de inscripción se realizó con el apoyo de las Instancias Municipales (IM).<sup>17</sup> La oferta educativa de las IES locales se dio de manera presencial o en línea. En muchos casos, los facilitadores locales no recibían pago alguno por sus servicios. En algunas entidades se contrataron cursos o diplomados en línea ofrecidos por la UPN para dar atención a los docentes de nuevo ingreso y al personal educativo asociado a los distintos procesos del SPD. La oferta se publicitaba por medio de los Centros de Maestros. En la figura 3.2 se presenta el proceso que se llevó a cabo para que los interesados se matricularan en los programas que ofertaron las AEL y las IEF, ya sea por IES estatales o federales.

Una de las ventajas de este esquema es que las IEF tuvieron cierto control de la información respecto a la matriculación de los docentes y su participación en los cursos, así como de la eficiencia terminal, puesto que tenían comunicación directa con las instituciones formadoras.

<sup>17</sup> Dado que en cada entidad la estructura es distinta, se denomina IM a las instancias que se encuentran en los municipios y apoyaron a las IEF en los procesos de formación continua, como los niveles educativos, Centros de Maestros o Centros de Desarrollo Educativo.

**Figura 3.2** Proceso de elección de los programas ofertados por la AEL para docentes de ingreso y promoción



Fuente: elaboración propia.

Curiosamente, en el 2015, que fue el presupuesto con UPN, también, pero ahí la dinámica es diferente y yo no sé por qué no siguen la misma dinámica. Cuando fue el presupuesto del 2015, teníamos un enlace. Los tutores, perdón, los facilitadores de los cursos son docentes de la entidad. Entonces, el enlace de la UPN todos los días está en contacto conmigo: "éstos se han inscrito, éste le falta, fíjate que este docente no ha subido sus productos", estamos en esa constante comunicación, cosa que con el Portal se perdió, que es la misma UPN, ¿verdad? (IEF-E7-25-10-16).

### Operación de la ENF en 2016

En marzo de 2016 el secretario de Educación hizo dos anuncios importantes. Afirmó que en ese año el presupuesto asignado a la formación de profesores era de 1800 millones de pesos, presupuesto nunca visto en la historia de la formación de profesores en México. El segundo anuncio importante fue que se diseñaría una "estrategia de capacitación y formación profesional docente" hecha como "traje a la medida" (SEP, 2016a).

Desde la ENF de 2015 se observó que la tendencia de la oferta de formación de profesores tendió a ser en línea. La ENF reconoció tres posibles modalidades de formación de acuerdo con el entorno en que se ofrecieron: en línea, presencial y mixta. Para las ENF de 2016, sólo se dio validez a las modalidades de formación en línea. Se consideró que esto atendía una de las críticas hechas a la formación ofrecida en el sexenio anterior, ya que no se había tomado en cuenta la "falta de tiempo

de los docentes para asistir a los cursos, a causa de responsabilidades académicas y personales” (Meléndez, 2015, p. 328).

Durante 2016, los cursos para el personal educativo fueron ofertados por la Dirección General de Formación Continua en el Portal Nacional de Formación Continua (PNFC).<sup>18</sup> Se priorizó a los docentes con resultado insuficiente en la Evaluación del Desempeño y se realizaron tres convocatorias para que integraran un programa de formación acorde con sus necesidades. Los docentes podían escoger tres cursos por año y tenían que hacer un programa de cuatro años (IEF-E6-11-10-16-3).<sup>19</sup> A lo largo de 2016 en la página de internet de la Dirección General de Formación Continua se publicaron listas de cursos que iban en constante aumento. En agosto de 2016 se publicó una lista de 253 cursos.<sup>20</sup> Sin embargo, a partir de un análisis de la oferta formativa se identificó que en realidad la oferta era de 27 cursos, pero dado que se dirigían a niveles y modalidades educativos distintos, el mismo curso podía multiplicarse por ocho o por nueve. Por ejemplo, el curso Evaluación Interna y Análisis de la Información se ofertaba a los directores de preescolar general, primaria general, secundaria general, telesecundaria, secundaria técnica y educación especial.

En el proceso de selección de la oferta los docentes podían contar con orientación de las IEF, de los IM, de los asesores capacitados o bien elegir cursos. A continuación se describen los tres procesos identificados para la elección de cursos publicados en el PNFC por la Dirección General de Formación Continua, a la luz de las facultades de los diversos actores involucrados durante 2016.

### Proceso de elección de los programas ofertados por la Dirección General de Formación Continua para docentes en regularización con apoyo de un Asesor de Diseño de Programa

Las primeras convocatorias de 2016 se destinaron a los profesores insuficientes, como comenta uno de los participantes del diagnóstico: “entonces, sabemos perfectamente bien que en primer momento se priorizó a los maestros que estaban en condición de insuficiencia” (IEF-E5-01-02-17-2). Uno de los primeros problemas que se registraron fue el hecho de que los maestros estaban confundidos sobre la pertinencia de la oferta de acuerdo a los resultados de su evaluación. Esto ha sido documentado en otros estudios (OREALC-UNESCO, 2016).

A mí ahí sí me gustaría ahí hacer una sugerencia, que los resultados no nada más se den: “¿Sabes qué? Saliste en insuficiente, saliste suficiente”, sino que te digan también: “Éstas son las que estuviste mal por esto, esto y esto” [los campos formativos], para que tengas la posibilidad de prepararte el siguiente año sobre lo que saliste mal, porque si nada más te dicen saliste insuficiente pero no saben ni en qué, ni por qué, ni cómo, ni cuándo (Tapia y Medrano, 2016, p. 85).

<sup>18</sup> <http://formacioncontinua.sep.gob.mx>

<sup>19</sup> Ésta era la indicación federal. No se aclararon los argumentos que justificaban este número de cursos o el tiempo en que debían acreditarlos.

<sup>20</sup> Para octubre de 2016 la plataforma nacional indicaba que se ofrecían 135 650 cursos en total. En este caso, cada curso se multiplicaba no sólo por los niveles y modalidades, sino también por las figuras que atendía. Posiblemente de esta manera se pretendía atender la indicación secretarial de que la formación del personal educativo fuera un “traje a la medida” (SEP, 2016a), sin embargo, este número de cursos no representaba la oferta real.

Uno de los apoyos que estableció la Subsecretaría de Educación Básica para los docentes en regularización fue la Asesoría de Diseño de Programa, que tenía como propósito orientar a los docentes en el análisis de su Informe Individual de Resultados y el diseño de un Proyecto Personal de Formación Continua y Desarrollo Profesional (SEB, 2016a).

Podían asumir la función de Asesor de Diseño de Programa: docentes, directivos, asesores técnico-pedagógicos y supervisores con experiencia en asesoría, acompañamiento o tutoría del nivel y la modalidad en los que labora el docente a orientar, y que posean habilidades de comunicación efectiva. De acuerdo con las *Orientaciones Generales para Asesorar el Diseño de Proyectos Personales de Formación Continua y Desarrollo Profesional* (SEP, 2016c), el proceso de asesoría constó de tres etapas: 1) preparación de la entrevista de asesoría, 2) entrevista presencial e 3) informe de asesoría.

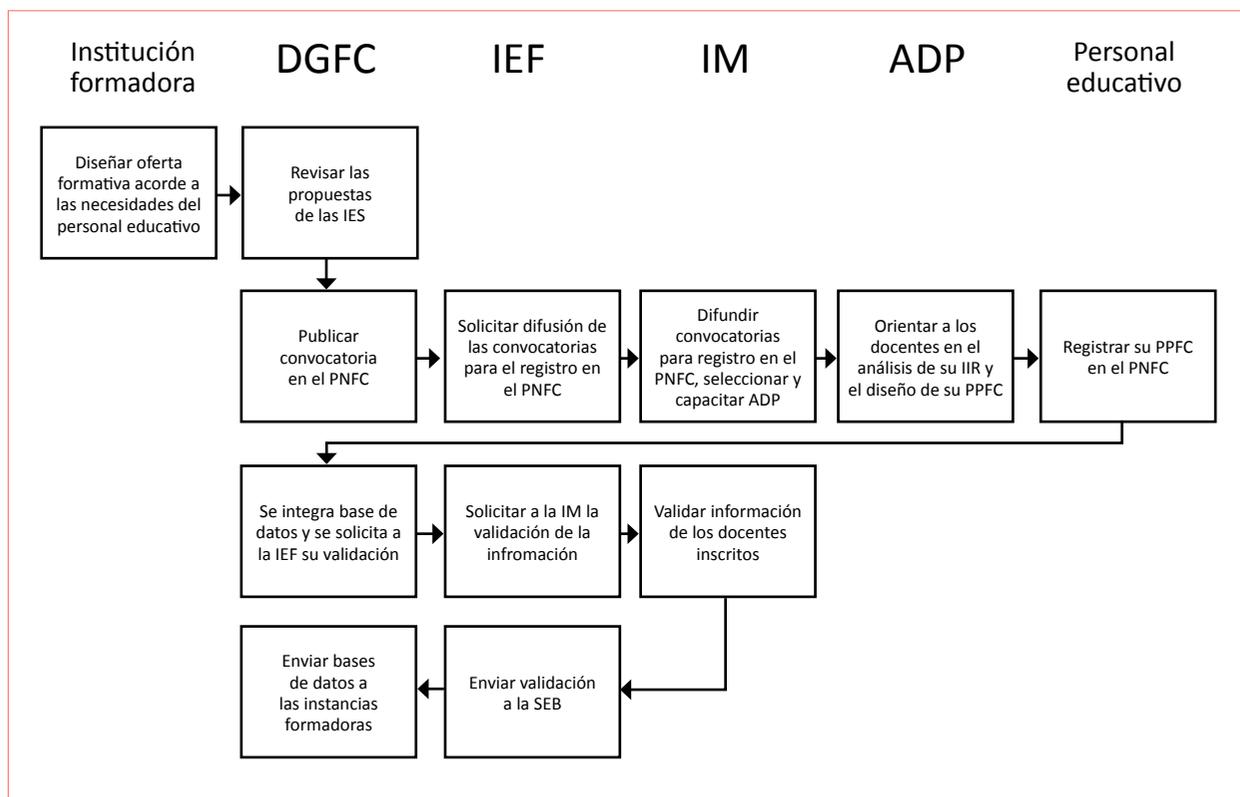
En la figura 3.3 se muestra el proceso de elección de programa formativo de los docentes en regularización que contaron con el apoyo de un Asesor de Diseño de Programa. Como puede apreciarse, fue competencia de las AEL: “Ofrecer una estrategia de asesoría personalizada al Personal Educativo para que identifiquen sus fortalezas y debilidades y formulen un plan personal de formación continua y desarrollo profesional” (DOF, 2016a, p. 40). En este sentido las IEF, a través de las IM, fueron responsables de capacitar a los Asesores de Diseño de Programa y asignarlos a los docentes. Estos Asesores entrevistaron a los docentes para brindarles la asesoría adecuada y, posteriormente, cada individuo debió inscribirse en el curso de su elección en el PNFC.

La asesoría para el diseño de proyecto de formación se percibió como una estrategia emergente para atender a los docentes en regularización, a pesar de que estaba planteada en las RO (DOF, 2016a) y la ENF 2016-2018 (SEB, 2016a).

Desde acá hubo un proceso, obviamente, de acercamiento de estos maestros, a través de una figura que fue el Asesor de Diseño de Proyecto, el famoso ADP, que fue una figura que surgió ahí de manera urgente, para acercar a los maestros en base a un análisis de sus resultados en la Evaluación del Desempeño y decirle “A ver, vamos a revisar tus resultados, éstas son tus necesidades, vamos a ver en ese gran menú y mínimo debes tomar dos cursos” (IEF-E5-01-02-17-2).

No obstante la necesidad de apoyo de los docentes en regularización para interpretar los resultados de su evaluación y seleccionar un curso adecuado a sus necesidades, esta estrategia no prosperó debido a que pocos docentes se comprometieron a desempeñar la función de Asesor de Diseño de Programa, argumentando la carga de trabajo propia de su función, el desarrollo de otras actividades como la tutoría o bien que este tipo de asesoría no era de su competencia. En algunos casos este trabajo lo realizaron las IEF y las instancias responsables de formación continua en los municipios, por lo que la figura de Asesor de Diseño de Programa desapareció.

**Figura 3.3** Proceso de elección de los programas ofertados por la DGFC para docentes en regularización que contaron con un Asesor de Diseño de Proyecto (ADP)



**Fuente:** elaboración propia a partir de las Orientaciones Generales para Asesorar el Diseño de Proyectos Personales de Formación Continua y Desarrollo Profesional (SEP, 2016c).

### Proceso de elección de los programas ofertados por la Dirección General de Formación Continua con apoyo municipal

Para los docentes de nuevo ingreso y el personal educativo en promoción no se contó con un Asesor de Diseño de Programa, sin embargo, estos actores contaron con el apoyo municipal. Adicionalmente, también las IEF brindaron apoyo vía telefónica a quienes lo solicitaron.

En este caso, además del apoyo en la selección de cursos, las instancias municipales también ayudaron al personal educativo durante el registro en las plataformas de las instituciones formadoras. Esta tarea fue compleja, ya que cada IES manejaba una interfaz distinta y el personal de las IM no recibió capacitación para desempeñar dicha actividad.

Finalmente, un número menor de docentes decidió realizar ella misma el proceso de inscripción en el PNFC. En estos casos los docentes contaron con el número telefónico de una mesa de apoyo en la Dirección General de Formación Continua para aclarar sus dudas. En octubre de 2016 la indicación federal fue que la formación se abriera a todo el personal educativo que estuviera interesado. "Y en esta cuarta generación es libre, todo docente que quiera inscribirse en los cursos y así lo empezamos a vender a las autoridades" (IEF-E2-30-11-16-11).

En conclusión, en 2016 se contó por lo menos con tres procesos distintos para la selección de programas académicos de formación. A partir del análisis de los datos, puede establecerse que:

- La Dirección General de Formación Continua no comunicó los criterios de selección de las IES y cursos que formaron parte de la oferta académica durante 2016.
- La IEF no contó con información sobre el sustento de las propuestas académicas.
- Las funciones de las IEF se restringieron a dar difusión de las convocatorias emitidas y validar la información de los maestros inscritos.
- Las IM en algunos casos brindaron apoyo técnico al personal educativo para el registro en el PNFC y la selección de los programas de formación.
- El vínculo entre docente e institución formadora es ajeno a la IEF y se dificultó dar seguimiento al desempeño de los participantes en los cursos.
- En un primer momento la oferta de formación continua sólo estuvo destinada a los profesores insuficientes.
- Para los docentes en regularización no fue claro el número de cursos y horas que debía cubrirse.

### 3.5 Existencia de múltiples demandas asignadas a la formación del personal educativo en la Ley General del Servicio Profesional Docente

La LGSPD es, de facto, un modelo para la formación de profesores en servicio ambicioso y de implementación complicada. La ley define vertientes o líneas de formaciones individuales y colectivas cuya operación no ha sido fácil de definir. A continuación se presentan tres situaciones que ejemplifican la complejidad que reviste atender el modelo de formación que establece la ley.

#### 3.5.1 Diversificación de la formación

Un elemento que articula la evaluación y la formación docente son los Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal educativo en las diversas funciones. Como lo expresa uno de los entrevistados:

la definición de perfiles, parámetros e indicadores es clave para la evaluación y es clave para la formación, como lo es también para la práctica educativa. Es decir, hay un conjunto de elementos que distinguimos como esenciales de la profesión, rasgos de lo especial que tiene la profesión a la cual aspiramos, desde la formación, desde la evaluación y desde el impulso a prácticas docentes de mayor calidad, digamos que ahí está una prioridad muy importante (AEF-E1-24-11-16-3).

En México, para el ciclo escolar 2016-2017 se definieron 32 perfiles para la Evaluación del Desempeño del personal docente y técnico docente de educación básica y seis parámetros e indicadores complementarios (CNSPD-SEP, 2016b). Para el personal que desea participar en una promoción a las funciones de dirección, supervisión y ATP se establecieron 23 perfiles (CNSPD-SEP, 2016c), y para la Evaluación del Desempeño del personal que recibió una promoción se plantean 27 (CNSPD-SEP, 2016d; 2017). En total, para el personal de educación básica en servicio se cuenta con 88 perfiles, como se muestra en la tabla 3.13.

**Tabla 3.13** Número de perfiles para el personal de educación básica en servicio

Documento	Perfiles	Núm.
Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal docente y técnico docente en educación básica, Ciclo escolar 2016-2017. Evaluación del Desempeño	I. Perfil, parámetros e indicadores por modalidad, especialidad o servicio educativo	21
	II. Parámetros e indicadores complementarios	6
	III. Perfil, parámetros e indicadores. Técnicos docentes	11
	Subtotal	38
Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica en educación básica, Ciclo escolar 2016-2017. Concurso de Oposición para la Promoción	I. Promoción a cargos con funciones de dirección	8
	II. Promoción a cargos con funciones de supervisión	10
	III. Promoción a las funciones de asesoría técnico-pedagógica	5
	Subtotal	23
Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica en educación básica, Ciclo escolar 2016-2017. Evaluación del Desempeño	I. Promoción a cargos con funciones de dirección	12
	II. Promoción a cargos con funciones de supervisión	10
	III. Promoción a las funciones de asesoría técnico-pedagógica	5
	Subtotal	27
	<b>Total</b>	<b>88</b>

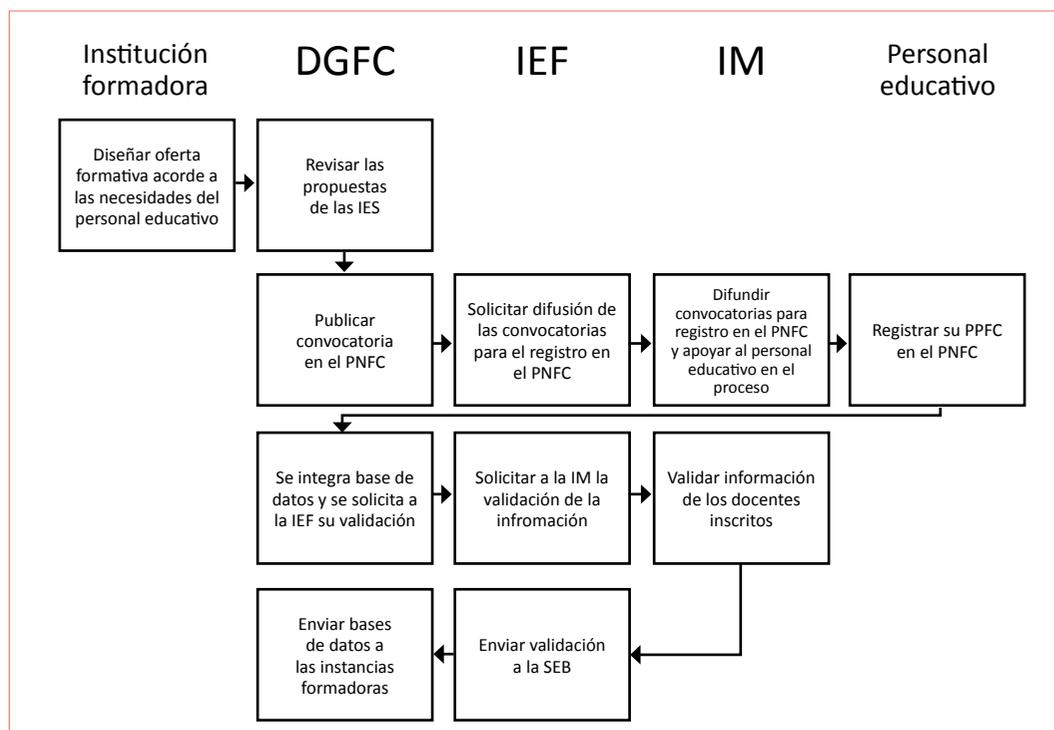
Fuente: Elaboración propia a partir de CNSPD-SEP (2016b; 2016c; 2016d; 2017).

Dado que los perfiles son un referente para la formación continua del personal educativo en servicio, se podría decir que se requiere oferta formativa para atender 88 perfiles distintos.<sup>21</sup> Adicionalmente, también se requiere que estos programas de formación sean acordes al proceso del SPD en el que se encuentre el personal y las necesidades identificadas en su evaluación.

La aplicación de la ley ha generado una diversificación en el personal educativo en servicio asociada al proceso del SPD en que se evalúa y a la etapa en la que se encuentra. Esto es, hay una segmentación del personal educativo en función de sus procesos evaluativos. Se tiene ahora a los docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso, los que están cercanos a la etapa diagnóstica, los que están próximos a su Evaluación del Desempeño. Cada una de estas etapas tiene asociado un proceso formativo específico. Igualmente sucede con los directivos y supervisores promocionados y con los asesores técnico-pedagógicos. La Evaluación del Desempeño genera también diversos estamentos o grupos a atender, en función del número de oportunidad evaluativa en la que se encuentran (figura 3.4). Esto complejiza las decisiones en materia de formación de profesores en servicio para las autoridades educativas, no importa su ámbito de acción.

<sup>21</sup> Cabe señalar que en este diagnóstico no se realizó la comparación del contenido de los diferentes perfiles, puesto que no es el objetivo del estudio, sin embargo, otros estudios refieren a que el contenido de éstos es muy similar entre funciones, independientemente del nivel o la modalidad de servicio a la que se refiera (Cordero, Rivera, Wence, Fragoza y Hernández, 2015a; 2015b).

**Figura 3.4** Proceso de elección de los programas ofertados por la DGFC con apoyo de las IM



Fuente: elaboración propia a partir de CNSPD-SEP (2016b; 2016c; 2016d; 2017).

Y es más complejo que eso porque yo recuerdo con lo que nos presentó ya nos ponía un panorama bastante complejo. Se complejizó más cuando esto se desagregó en etapas. Es decir, ahora tenemos un docente insuficiente pero no es un docente insuficiente en un solo estamento sino en una etapa, en dos, en tres o hasta en cuatro, entonces están los de la etapa cuatro, etapa dos y cuatro, etapa tres pero etapa tres puede ser inglés, matemáticas, o sea, la formación vista desagregada así es muy compleja (IEF-E3-23-11-16-14).

Tanto la planeación federal como la estatal tienen que tomar en cuenta estas consideraciones para poder atender al personal educativo

En la tabla 3.14 se hace un ejercicio que intenta representar esta complejidad. Se presentan los procesos de evaluación del personal educativo en las diversas funciones y la formación que deben recibir de acuerdo a la LGSPD. Por ejemplo, los docentes de ingreso durante sus primeros dos años deberían recibir por parte del SPD tutoría y de la Dirección General de Formación Continua programas académicos. En su primer año de servicio realizan una evaluación diagnóstica, y de acuerdo con estos resultados podría orientarse su formación. En el segundo año de servicio presentan su Evaluación del Desempeño; en el caso de que su desempeño sea insuficiente, deberían continuar recibiendo tutoría y programas formativos para atender las áreas por mejorar.

**Tabla 3.14** Procesos de formación y evaluación para las diversas funciones en el marco del Servicio Profesional Docente

Función	Proceso	1er año				2do año				3er año									
		Resultado evaluación		Formación		Resultado evaluación		Formación		Resultado evaluación		Formación							
		SPD	DGFC	SPD	DGFC	SPD	DGFC	SPD	DGFC	SPD	DGFC	SPD	DGFC						
Personal docente y técnico	Ingreso Ciclos esc. 2014-2015 2015-2016 2016-2017	-		T	P	Diagnóstica		Excelente Destacado Bueno Suficiente Insuficiente		T	P	Desempeño		Excelente Destacado Bueno Suficiente Insuficiente		-	P		
Personal docente	Permanencia Ciclos esc. 2015-2016 2016-2017	Excelente Destacado Bueno Suficiente		-	P	-		-		-	P	-		-					
Dirección	Promoción Ciclos esc. 2015-2016 2016-2017	Insuficiente		T	P	Desempeño		Destacado Bueno Suficiente		-	P	-		-					
Supervisión	ATP	Insuficiente						Insuficiente		T	P	Desempeño		Excelente Destacado Bueno Suficiente		-	P		
Tutores N.I.	Reconocimiento 2016-2017	-		-	P	-		-		-	P	-		Excelente Destacado Bueno Suficiente		-	P		
Tutores Reg.	ATP	-		-	P	-		-		-	P	-		Insuficiente		-	P		

T: Tutoría.  
P: Programas formativos (diplomados, cursos, talleres, etc.).

### 3.5.2 Fuentes de información para definir las prioridades de la formación del personal educativo en servicio

Tanto las ENF federales como las diversas estrategias locales reflejan que la nueva dinámica del sistema educativo exige atender demandas procedentes de diversas fuentes para conjuntar una propuesta coherente de formación del personal educativo en servicio. La definición de la oferta se nutre de diversas fuentes y tipos de datos que pueden o no coincidir. Las demandas de la ley en términos de la vertiente individual son claras. “[...] los procesos que están vinculados al Servicio Profesional Docente de manera natural te dicen cuáles son las programas o cuales son las temáticas que tenemos que atender” (AEF-E4-31-01-17-2). Sin embargo, los docentes reportaron que no percibían con claridad la especificidad de la formación que se les ofrecía en la plataforma nacional, por lo que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) formuló la siguiente recomendación:

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. Así mismo se debe dar cuenta de la excelencia de dichos cursos y de quienes son certificados para impartirlos (OREALC-UNESCO, 2016, p. 63).

Ésta es una fuente de información compleja, tanto por su diversidad como por su falta de claridad sobre cuáles son las áreas en las que se debe fortalecer al maestro, y no es la única. Las fuentes de información aumentarán con la aplicación de otros instrumentos de la Reforma.

Si al final pudiera resumir las distintas fuentes que me obligan a tener una Oferta de Formación Continua. Digo, son cinco o seis fuentes. Uno forma en razón de los resultados de la evaluación del Servicio Profesional Docente. También tendría yo que tomar en consideración los resultados de la evaluación interna de las escuelas, no como parte del Servicio Profesional Docente, sino como parte del esfuerzo por dotar a los docentes de herramientas que les permitan cumplir con sus Rutas de Mejora, ¿no? (AEF-E1-24-11-16-15).

Igualmente, creo que una fuente de información básica es los resultados de los alumnos que, aunque no te lo dé por escuela, sí tienes una visión en conjunto de qué está pasando, los resultados de los alumnos, lo mismo PLANEA que PISA. Yo digo que juega ahí, operan las necesidades que los docentes identifican, ésa es otra fuente, ¿no? Lo será también, yo digo, el Modelo Educativo, habrá necesidad de trabajar con los maestros (AEF-E1-24-11-16-15).

Además de atender las necesidades derivadas de la LGSPD, las AEL también son responsables del seguimiento de las necesidades de formación que identifican en los Consejos Técnicos Escolares y de brindar formación al personal educativo sobre los temas prioritarios a nivel nacional y en su entidad.

Pues tenemos la responsabilidad de atender las necesidades de formación derivadas de tres... al igual que la Estrategia Nacional, en la Estatal, por supuesto que buscamos atender las necesidades que derivan no sólo de los resultados de las evaluaciones, sino también tenemos tres grandes líneas que son: los resultados de las evaluaciones derivadas de la implementación del Servicio Profesional Docente; un

segundo rubro es los resultados que hay del seguimiento que se hace a los trabajos de los Consejos Técnicos Escolares, es decir, de las necesidades que emanan ahí, directamente de los centros escolares y, por supuesto, lo que tiene que ver con los temas relevantes (IEF-E5-01-02-17-4).

Los resultados de las evaluaciones externas están presentes en las consideraciones que hacen las autoridades educativas locales. De ahí que pesan en su criterio para definir la inversión en la formación en servicio.

[...] porque están los temas educativos prioritarios, que si más allá de cómo se desempeña el maestro en el aula, si hay un tema que se ha hecho muy evidente que es el lenguaje y comunicación, que se le conoce como lectoescritura o pensamiento lógico-matemático, que estas pruebas estandarizadas a nivel nacional o internacional nos siguen diciendo que no hemos podido superar estas asignaturas las cuales son básicas para el desarrollo de los ciudadanos en formación, o sea, realmente un alumno que no comprenda bien un texto en español o las matemáticas (AEF-E4-31-01-17-2).

Esta multiplicidad de fuentes obliga a las autoridades educativas tanto federales como estatales a definir prioridades y trabajar en ese esquema, lo cual pudo registrarse desde la primera ENF. Se establecieron 20 programas, de los cuales ocho se definieron como prioritarios (DOF, 2015b) en la implementación del SPD. Las entidades también han tomado decisiones al respecto. Puede citarse el caso de Puebla, que optó por fortalecer el apoyo a las escuelas reconfigurando el área correspondiente en la Secretaría de Educación y creando instancias específicas para esto. También puede citarse el caso yucateco que muy tempranamente en la implementación de la Reforma tomó decisiones al respecto para fortalecer el apoyo a los maestros de tercer grado de preescolar y primer ciclo de primaria en Pensamiento Matemático y Lectura y Escritura.

### **3.5.3 La formación del personal educativo en servicio como “capacitación” para la evaluación**

Tal como se ha planteado anteriormente, la evaluación en el marco del SPD y la formación del personal educativo son componentes transversales del SPD. La ley establece programas formativos posteriores a la evaluación, sin embargo, en la práctica se han ofertado programas previos a la evaluación y posteriormente según los resultados.

La formación es transversal porque hay formación antes de los procesos de evaluación y hay formación posterior a los procesos de evaluación. Hay también, allí, como parte de la evaluación y del interés por impulsar mejores conocimientos, mejores competencias y mejores capacidades del personal, actividades de capacitación y de actualización docente que nos lleven a responder a las necesidades del personal (AEF-E1-24-11-16-3).

Las entidades federativas han coincidido, sin apoyo de la federación, en definir una oferta formativa previa a la Evaluación del Desempeño. Esta formación ciertamente no es obligatoria por ley. La única formación establecida en la ley es la posterior a los procesos evaluativos. Sin embargo, las AEL no han querido dejar a sus maestros solos y se ha definido todo tipo de estrategias: cursos presenciales,

círculos de estudio, comunidades de práctica, etcétera. En todos los casos, se registró que las entidades federativas están satisfechas de haber ofrecido modalidades presenciales. En algunas entidades se desarrollaron estrategias complejas.

1: El cuadernillo con el que primero se iba a formar, a capacitar a los noveles, la visión que tuvimos en el equipo fue plantear una metodología que luego se pudiera asociar al trabajo cotidiano que lleva a cabo el supervisor. O sea, lo vimos con esa visión de supervisor y con esa visión de director que te permitiera... ese cuadernillo, por ejemplo, estarlo trabajando en los Consejos Técnicos, ¿no? O en las academias que hacen dentro de la escuela, teniendo tu organización, cada Zona Escolar se organiza diferente y que te permitiera tener los elementos mínimos, el piso así, común, del trabajo del docente para que se fuera generando una forma de trabajo. O sea, asociar el contenido y el trabajo de lo que estamos haciendo para la evaluación, asociarlo más en el terreno de la gestión de la escuela. Como un apoyo para eso y, con base en eso, se elaboró y pensamos en hacerlo desde el que no sabía nada, nada, nada, así nada, como si no hubiera ido a la Normal, así paso a pasito. En algunas partes es repetitivo y cansado, pero es por eso, porque hay quienes ya están en otro nivel (IEF-E2-30-11-16-3).

Ésa fue la idea. No hacer un formulario, un recetario o un índice donde tuvieras algo para estudiar, sino que esos primero dos módulos, el I y el II, que es el Expediente de Evidencias y la Planeación Didáctica, te sirvieran para tu ejercicio profesional y generar una cultura... que aquí en la entidad se pudiera decir, al menos en aquí, los profesores saben hacer el expediente de esta manera (IEF-E2-30-11-16-3).

Ante estas iniciativas, las entidades han recibido críticas, pues se dice que se está formando para el examen.

**Entrevistado 2:** Y está hecha por docentes, por supervisoras, por directores, personas que están activas en su actividad. Ha sido criticado el taller, ¿no?

**Entrevistado 1:** Sí, muy criticado.

**Entrevistado 2:** Muy criticado.

**Entrevistador:** ¿Por qué?

**Entrevistado 2:** Porque, precisamente, se concibe como que se está haciendo para que pasen un examen, también, ¿por qué no decirlo? Para que pasaran el examen, lógico; pero, a su vez, el impacto que está teniendo es más allá del examen, pues (IEF-E2-30-11-16-3).

Sin embargo, las entidades valoran que su estrategia ha tenido resultados que van más allá de la evaluación.

De alguna manera, que sí es cierto, se están capacitando para la evaluación, pero, igual les está impactando en su quehacer diario. De alguna forma, es un buen inicio, forzado si quieres, pero es un buen inicio y se están detectando los hallazgos que hay quienes no tenían idea de lo que era planear, la planeación había quedado de lado en algunas escuelas (IEF-E2-30-11-16-2).

Sí, creo que la idea esta de sacar los cursos en línea es evidentemente más economía en escala, más barato para más gente, pero [nuestra estrategia] la verdad fue muy eficiente en términos de gasto porque lo que hicimos fue en lugar de ponerle el dinero por cabeza de docentes formado, lo que hicimos fue invertir en el equipo de formadores (E3-23-11-16-19).

Las AEL optaron por este acercamiento a los maestros para apoyarlos en la comprensión del proceso completo de la evaluación.

[...] no debemos de caer en el hecho de que “te estoy dando una formación que te prepara para la evaluación, yo te estoy dando una formación que te va a ayudar en tu proceso de evaluación para que permanezcas en el Sistema, para que ingreses al Sistema, para que tengas incentivos, sí; pero, mi meta principal es que mejores tu intervención como docente”. Eso no lo podemos perder de vista, porque si no, vamos a caer en lo mismo que fue Carrera Magisterial y sus estímulos. El maestro iba al curso y el maestro presentaba el examen porque iba a ganar más, el maestro cursaba un posgrado porque iba a ganar más, porque ¿cuántos maestros tenemos con maestrías y doctorados hoy en día?, y ve los resultados educativos, no hay una correspondencia, ni la más mínima. Se van por intereses personales y no por mejorar de la práctica educativa (IEF-E8-23-02-17-13).

Pero al final de cuentas, nosotros estamos trabajando en dos vertientes, sí te hago un acercamiento a lo que va a ser tu formación, o sea, sí te digo en qué consiste la primera etapa, la segunda etapa, la tercer etapa, sí te digo de qué se trata porque es importante que sepas cómo va a ser; pero, más que eso, si a ti lo que te van a evaluar es un proyecto de trabajo, que es lo que tú haces todos los días. Entonces, en ese sentido, yo te fortalezco (IEF-E5-01-02-17-8).

# 4

## Articulación de los ejes de tensión de la política de formación continua del personal educativo

Este apartado expone los diferentes ejes de tensión identificados en el diagnóstico de la política de formación continua. Dichas tensiones se han descrito en los apartados previos y se someten a la consideración de los tomadores de decisiones a fin de que sirvan como exposición ordenada de los elementos que deben articularse para la operación de la política de formación del personal educativo. Se parte de la idea de que:

El diseño de toda reforma constituye una hipótesis acerca de cómo pueden solucionarse determinados problemas, para lo cual se propone y pone en marcha un conjunto de acciones que constituyen el contenido de la reforma. Si la hipótesis no está adecuadamente fundamentada o si el problema no es apreciado en su complejidad, es probable que las acciones no logren el impacto esperado. La evaluación continua de esas acciones es clave; permite detectar si se realizan adecuadamente, si contribuyen a la finalidad principal, si concitan el apoyo de los protagonistas del cambio esperado, los efectos no deseados o perversos que surgen en su implementación. De ahí se deriva su mejoramiento continuo, lo que es necesario para su eficacia (IBD, 2016, p. 20).

En este sentido, se espera que la articulación de los ejes de la política permita fortalecer la construcción de las hipótesis de solución en lo tocante a la formación en servicio del personal educativo.

La descripción de los ejes de tensión no se realizó desde una orientación cronológica, si no desde la consideración del objeto de estudio como un *wicked problem* que implica situaciones problemáticas más específicas propiciadas por: 1) la imprecisión conceptual de la formación continua en la Reforma Educativa; 2) la falta de continuidad en la gestión federal de la formación continua del personal educativo; 3) la imprecisión en la delimitación del campo de las atribuciones de los actores institucionales en la implementación de la Reforma; 4) las múltiples versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional; 5) la existencia de múltiples demandas asignadas a la formación del personal educativo en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), o, incluso, 6) la coincidencia de estos factores. Frente a estas situaciones, el análisis realizado bajo la perspectiva analítica retomada de la Metodología del Marco Lógico (MML) favoreció la comprensión de los diversos componentes que han estado incidiendo en la operación de la política de formación durante los tres años posteriores a la Reforma Educativa, y de los ejes de tensión que se han conformado. A continuación se enuncian las ideas más relevantes de cada uno de los ejes de tensión de la política de formación continua del personal educativo.

#### 4.1 Primer eje: Imprecisión conceptual de la formación continua del personal educativo en la Reforma Educativa

El avance del conocimiento del campo de la formación de profesores en servicio ha sido muy lento en nuestro país y se ha regido por un lenguaje institucional y no académico que ha demostrado ir en sentido opuesto a la mejora de la práctica docente. Una de las manifestaciones al respecto es el hecho de que existe una diversidad de perspectivas en los diferentes actores de la política respecto a la concepción misma de término *formación*. No se tiene claridad respecto a las categorías que la definen, sus diferencias o las similitudes entre los diferentes tipos de formación (por ejemplo, capacitación y actualización). Esto representa el primer elemento de tensión que, como se observó a lo largo del texto, repercute en la definición de estrategias y su pertinencia respecto a la complejidad del sistema educativo de México a nivel básico. El uso indistinto de términos no sólo tiene implicaciones semánticas propias de quien se encarga del estudio de la formación, sino que impacta en la organización de los esfuerzos federales y estatales para su cumplimiento. Además, expresa poca claridad respecto a lo que los docentes deben esperar de una política que sobre todo es académica y que influye en su profesión.

La clarificación de lo que es y lo que no es la formación continua, la delimitación de sus propósitos y la distinción de sus modalidades favorecerá que las acciones partan de referentes más o menos comunes. Su definición no solamente refiere a una cuestión teórica y academicista, sino que, además, es necesaria para dimensionar los alcances de la calidad de los profesionales de la educación que promueve la LGSPD.

#### 4.2 Segundo eje: Falta de continuidad en la gestión federal de la formación continua del personal educativo

La formación continua ha tenido una conducción azarosa en los últimos años. Las responsabilidades en materia de formación continua se han definido paulatinamente a partir de la aprobación de la LGSPD; éste fue un primer momento de definición de un modelo de formación del personal educativo *de facto*. La creación de la CNSPD representó un segundo momento importante en esta definición de responsabilidades. En un tercer momento, se modificó el reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Dirección General de Formación Continua se readscribió a la Subsecretaría de Educación Básica. En este proceso no ha habido una construcción sólida y consistente de las Estrategias Nacionales de Formación Continua (ENF). En consecuencia, se han publicado diversas formas de operar las estrategias con líneas de acción distintas. Por supuesto, la diversidad de las ENF a la vez se relaciona con la diversidad de concepciones sobre la formación que tienen los responsables de gestionarla.

#### 4.3 Tercer eje: Imprecisión en la delimitación del campo de las atribuciones de los actores institucionales en la implementación de la Reforma

La imprecisión de las atribuciones de los actores institucionales no solamente se circunscribe al hecho de que los actores institucionales parecen haber actuado de manera independiente entre sí, aunque el reglamento interior de la SEP plantea que exista una coordinación entre la Dirección General de Formación Continua y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente

(CNSPD), en tanto que establece que las regulaciones en el campo de la formación continua sean aprobadas por la Junta de Gobierno del Servicio Profesional Docente (SPD), aun cuando sus responsabilidades operativas puedan diferir.

Las entidades reportan una falta de comunicación entre estas dos instancias federales, que se refleja en la operación de las instancias estatales y, en algunos casos, también impacta en las instancias municipales. Cuando la AEL tiene un liderazgo claro y se cuenta con capacidad técnica de operación y vinculación entre los diversos agentes educativos locales, este problema se evita, aunque, paradójicamente, esta operación representa entonces una política de formación que se distancia de las estructuras federales. Pero cuando hay confusión en la misma estructura de la AEL, entonces el problema permea hasta las instancias municipales.

Sin duda, esto se relaciona con la diferencia existente de esta política respecto a las perspectivas de formación previas a la Reforma de 2013. La política actual requirió una modificación de los papeles y las atribuciones de los diversos agentes institucionales, así como la inclusión de funciones y agentes antes inexistentes en las estructuras estatales.

Para poder clarificar esta duplicidad de funciones, podría orientar mejor este tema un análisis detallado de los organigramas correspondientes en la estructura administrativa de la política de formación, así como de sus manuales de funciones. La imprecisión de la delimitación de funciones entre los actores institucionales es especialmente importante en el caso de la tutoría y el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), al ser elementos innovadores de formación incluidos a partir de la LGSPD que previamente no se consideraban dentro del sistema educativo.

Como consecuencia de esta imprecisión, en estos tres años de política de formación docente las entidades federativas han desarrollado experiencias interesantes que son dignas de ser conocidas, estudiadas y difundidas. Se cuenta en algunas entidades con capacidades instaladas que sería muy relevante considerar en la propuesta federal de las acciones futuras.

Dentro de esta complejidad, las Instancias Estatales de Formación (IEF) han servido como un amortiguador ante la desinformación existente y también ante las dudas que han surgido en la operación del SPD. La atención a los docentes, sin embargo, no ha sido suficiente ante la falta de socialización de lineamientos específicos en la instrumentación del SPD.

#### **4.4 Cuarto eje: Múltiples versiones de la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional**

En el estudio se identificaron cuatro estrategias nacionales presentadas entre 2015 y 2017. Estas cuatro estrategias han sido definidas por equipos técnicos distintos y plantean líneas de formación diferenciadas en el marco de diversas interpretaciones sobre lo que demanda la formación del personal educativo, por lo que sus orientaciones específicas han modificado repetidamente las formas de operación.

Como resultado, la participación estatal en la actual política es confusa para los actores institucionales, lo que ha derivado en una proliferación de diversas estrategias estatales sobre cómo hacer frente a las demandas federales de formación, haciendo uso de los mecanismos que las autoridades de formación han considerado adecuados para este cumplimiento.

Uno de los mayores problemas detectados en 2016 al respecto es la pérdida de autonomía en cada entidad. Asimismo, las entidades han emprendido la búsqueda de diversos mecanismos de vinculación con los docentes en aras de mantener un papel activo en la articulación del sistema estatal.

La falta de mecanismos de articulación entre agentes federales y estatales de formación y acompañamiento ha traído como consecuencia que el centralismo característico de la política en cuestión devenga en acciones estatales que buscan la operación de una formación que ha sido conceptualmente difusa. Si bien se mantiene un vínculo claro con la CNSPD y la Dirección General de Formación Continua, las entidades recurren a las estructuras locales para la ejecución de una formación docente que cumpla los requerimientos del SPD, pero también las necesidades particulares de los profesores.

Por otro lado, en la formación de los maestros siguen dominando modalidades transmisivas tales como cursos y diplomados (integrados por diversos cursos). En materia de formación continua, es preciso señalar que la proliferación de cursos no es la respuesta que contribuirá a la mejora de la calidad de los aprendizajes de los niños.

Como quizá ningún otro gremio docente en el mundo, los profesores mexicanos han recibido cursos de toda índole, a lo largo de más de 20 años, sin que ello haya alterado sus prácticas de enseñanza [...] Los cursos son útiles para los maestros sólo cuando responden a una pregunta previa formulada por ellos y que deriva de las necesidades de la práctica. Una pregunta que surge del análisis y la reflexión sobre por qué los alumnos están aprendiendo o no (Martínez, 2016, p. 11).

Ann Lieberman planteó hace más de 20 años a este respecto:

Lo que todo el mundo parece querer para los alumnos —una amplia variedad de oportunidades de aprendizaje que los comprometa a experimentar, crear y resolver problemas reales, empleando sus propias experiencias y trabajando con otros— por alguna razón se les niega a los maestros cuando ellos son quienes aprenden. La óptica convencional de la capacitación de personal como un paquete de conocimientos transferible para ser distribuido entre los maestros en pedazos pequeños, necesita repensarse seriamente. Implica una concepción limitada del aprendizaje de los maestros que no está a tono con la investigación y la práctica actuales (Lieberman, 1995, p. 39).

La ley introduce modalidades formativas innovadoras como la tutoría y el asesoramiento. Estas áreas de innovación en nuestro sistema de formación continua son las menos desarrolladas en las ENF. Una de las razones identificadas es el hecho de que estas modalidades requieren de figuras educativas con capacidades específicas con las que no se cuenta en el país. Hay una multiplicidad de figuras formadoras (tutores con diversas funciones, asesores de diversos temas) que generan una confusión operativa relacionada con la articulación de esta visión a nivel local.

Además, hasta ahora no han quedado claras las funciones de los asesores técnico-pedagógicos en la formación continua y el asesoramiento (vía el SATE) ni desde dónde van a laborar: si desde la escuela, la supervisión escolar, o las IEF.

A diferencia de los programas de formación para el personal de educación básica previos a la Reforma Educativa de 2013 que se impartían de manera presencial, a partir de 2016 los cursos de la oferta federal fueron únicamente en línea. Esta modalidad favorece la cobertura y brinda al personal educativo la oportunidad de formarse en horarios flexibles y sin necesidad de desplazarse. Sin embargo, el hecho de que los programas académicos puedan llegar a más docentes y éstos trabajen de manera autodidacta no es indicador de que la formación haya superado los modelos transmisivos que se criticaron al inicio de la Reforma.

Adicionalmente, los resultados de esta oferta implementada durante 2016 son desconocidos por las AEL. En primer lugar, porque se desconoce el número de docentes que acreditaron los programas formativos. En segundo, porque los docentes reportaron que presentaron problemas técnicos y de comunicación con las instituciones formadoras, y, por último, porque no se ha realizado una evaluación de los cursos y diplomados y se desconocen sus contenidos. En este sentido, las AEL piden revisar criterios de calidad de los programas y la posibilidad de que estos contenidos impacten en el trabajo del aula.

Los resultados de este estudio alertan respecto a la necesidad de atender cuestiones de índole operativa en la definición de las líneas de formación establecidas en la ENF 2017, por ejemplo: (a) los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los diplomados y cursos en línea a ofertar por parte de la federación; (b) las campañas de difusión de los cursos y diplomados entre el personal educativo; (c) la clarificación de la obligatoriedad de los programas; (d) la comunicación entre las autoridades federales y locales, las instituciones formadoras y el personal educativo; (e) la definición de los periodos de registro a los cursos y de matriculación en las plataformas de las instituciones formadoras; (f) el apoyo de personal capacitado que oriente a los docentes en la resolución de problemas técnicos y de comunicación con las instituciones formadoras; (g) el acompañamiento eficiente de un facilitador o responsable del curso durante su desarrollo; (h) la definición de la instancia responsable del seguimiento a los avances del personal educativo y la eficiencia terminal, y, por último, (i) la homogeneidad de los criterios de evaluación de las instituciones formadoras.

#### 4.5 Quinto eje: Existencia de múltiples demandas asignadas a la formación del personal educativo en la Ley General del Servicio Profesional Docente

En los años recientes la formación dejó de estar asociada a estímulos de carácter económico y se desvinculó del escalafón vertical y horizontal. Ahora está asociada a los resultados de evaluaciones de alto impacto, por lo que al profesorado le parece difícil reconocer que la formación tiene valor en sí misma.

Una comprensión limitada sobre la relación entre evaluación y formación plantea que los procesos de evaluación son el eje del quehacer formativo. Como se pudo observar, las diversas ENF en los últimos dos años resaltan los procesos del SPD como punto de arranque de la formación del personal educativo. Esta acción resulta coherente con la confusión terminológica expuesta, ya que, al concebir a la formación como una forma de *regularización* de la práctica docente (lo que se evidencia con el uso de términos como *capacitación*, *actualización*, entre otros), el eje de acción de la política no será el *ideal* establecido en los Perfiles, Parámetros e Indicadores como marco nacional de enseñanza, sino los procesos regulatorios del sistema de carrera docente.

Si bien en la LGSPD la formación está asociada a los resultados de los procesos evaluativos del SPD, conforme se ha avanzado en la implementación del SPD tanto la autoridad educativa federal (AEF) como las autoridades educativas locales (AEL) se preocuparon por dar opciones de algún tipo de formación previo a la presentación de la evaluación.

## 4.6 Conclusiones

Considerando los ejes de tensión analizados y la relación existente entre ellos, la figura 4.1 muestra la articulación entre los diversos elementos descritos. El concepto de calidad de la educación, establecido como obligatorio ahora por la Constitución, incluye la idoneidad de los docentes y directivos como un elemento central para la mejora del aprendizaje de los estudiantes de todos los niveles. La formación de docentes en servicio se ha desarrollado en nuestro país desde 1944, pero no es hasta la Reforma Educativa de 2013 que se define en la Ley General de Educación como un mecanismo para el aseguramiento de la calidad educativa a la que tienen derecho los niños mexicanos.

La idoneidad del personal docente, directivo y de supervisión requirió la definición de referente para el desempeño, en términos de la LGSPD, de un Marco General de Educación de Calidad. En este sentido, los Perfiles, Parámetros e Indicadores representan dicho marco y establecen una delimitación de los conocimientos, habilidades y destrezas esperados del desempeño del personal educativo que oriente las acciones educativas hacia la calidad. Así también, los Perfiles, Parámetros e Indicadores pueden considerarse como el *ideal* esperado del ejercicio docente y no solamente como un insumo de los procesos de ingreso y permanencia en el SPD; representan el marco de buena enseñanza que funge como guía de formación profesional docente.

De esta manera, los Perfiles, Parámetros e Indicadores son el eje de los procesos de formación y de evaluación; son un instrumento importante para la implementación de acciones orientadas a la calidad de formación de niñas y niños mexicanos. Sin embargo, las acciones derivadas de la política de formación no parecen responder necesariamente a dicho marco, sino a los procesos específicos de evaluación del SPD.

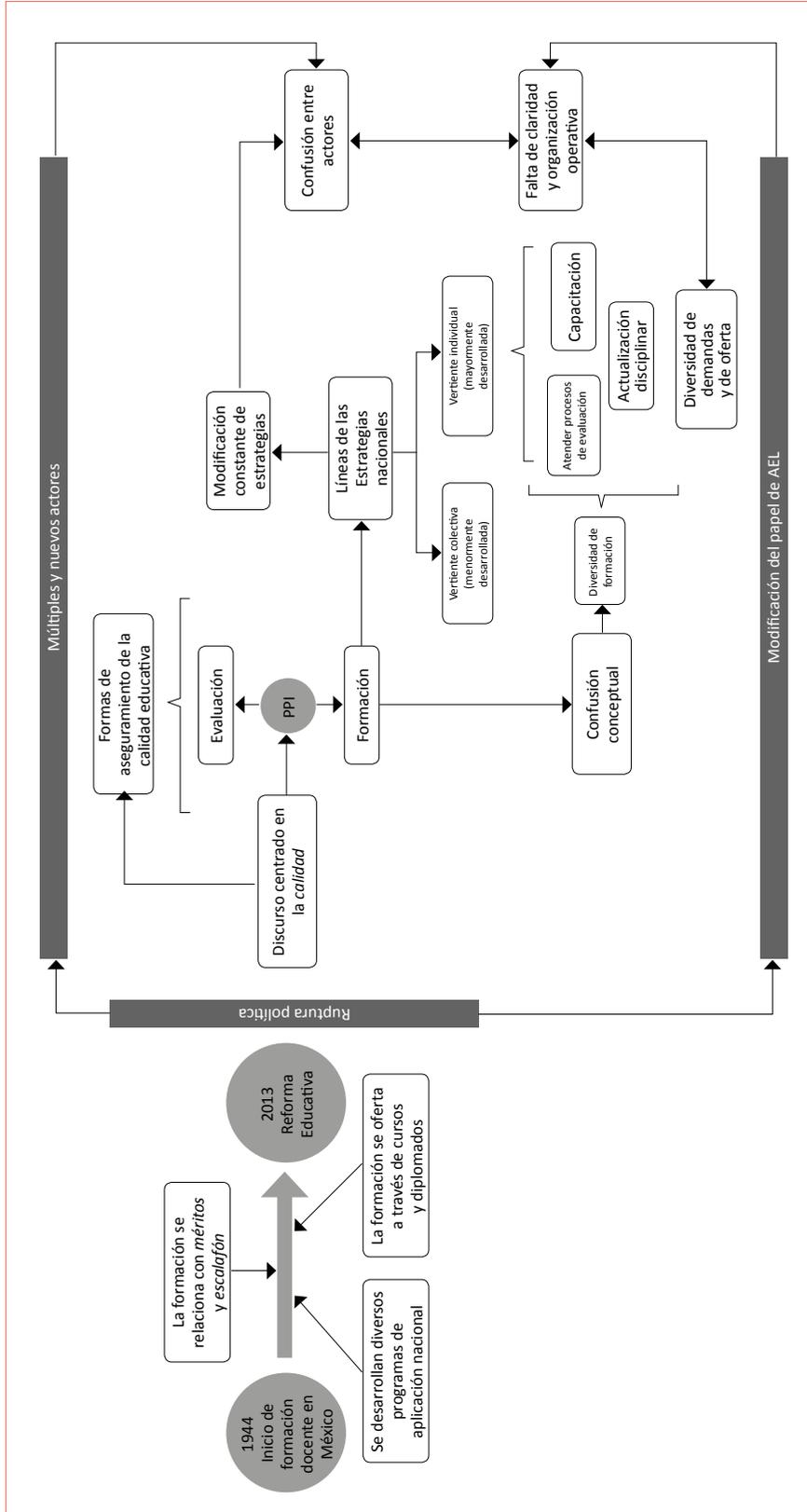
La política de formación no ha respondido claramente a los mandatos de ley, y si bien hay claros esfuerzos de diversos actores a los diferentes niveles de operación, la desarticulación conceptual y operativa es clara. Adicionalmente, cabe preguntarse sobre el papel de los docentes como población objetivo de la política. Las estrategias nacionales han definido líneas de formación basadas prioritariamente en procesos del SPD, es decir, centradas en la vertiente individual de la formación. Aún hace falta desarrollar la vertiente colectiva relacionada con las necesidades de los actores y una manera más cercana de apoyarlos para el desarrollo de buenas prácticas docentes y de hacer confluir las modalidades que la ley señala para avanzar al desarrollo profesional docente (OREALC-UNESCO, 2013). Ambas son igualmente obligatorias en el marco de la ley, y por tanto se considera pertinente clarificar su alcance en ésta y sus implicaciones operativas para el logro del tan anhelado desarrollo profesional. Al respecto, lo dicho por Martínez (2016) respecto a la profesión docente orienta esta visión necesaria de por qué repensar y fundamentar la formación como componente del desarrollo profesional:

Una profesión que requiere saber experto y diversificado. Una profesión que ha sido profundamente desestabilizada, no sólo por factores políticos, sino por el impacto de las intensas transformaciones sociales que le exigen atender niños poco socializados en casa, mal contenidos emocionalmente, que crecen solos, o en ambientes violentos. Pero, además, una profesión cuyo vínculo originario y distintivo con el conocimiento se ha perdido. El maestro ya no detenta en exclusiva la llave del saber, y eso representa una pérdida mayor, que obliga a reconfigurar el sentido mismo de la profesión (p. 6).

Aún le queda un largo camino a la revisión de políticas federales y estatales que busquen la profesionalización de los actores educativos. En este sentido, el INEE sostiene que la formación tendrá “que continuar desarrollándose para garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y directivo, a fin de asegurar el derecho de los estudiantes a recibir una educación de calidad” (INEE, 2015b, p. 116).

Un punto de partida importante es el hecho de que, a pesar de los problemas existentes y documentados, los actores institucionales reconocen la importancia de la existencia de las acciones formativas. Si bien expresan que las consideran poco adecuadas y articuladas, la importancia de formar al personal educativo en servicio como un medio para asegurar la calidad no ha sido puesta en duda.

**Figura 4.1** Árbol de articulación de la política de formación de profesores en servicio



Fuente: elaboración propia.

## Referencias

- Arnaut, A. (1989). *Las políticas de formación de los profesores de educación primaria en el México postrevolucionario*. México: FLACSO.
- Backhoff, E. (2009). *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS): resultados de México*. México: SEP.
- Backhoff, E. (2016, 4 de noviembre). La importancia de reformar las normales. *Excélsior*.
- Bourdieu, P. (2008). *Homos academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in Design Thinking. *Design Issues*, 8(2), pp. 5-12. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de: <http://www.jstor.org/stable/1511637>
- Callejo, J. (2002). Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación. *Revista Española de Salud Pública*, 76(5), pp. 409-422.
- Cámara de Diputados (2012). Discusión del dictamen de la comisión de puntos constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación. Recuperado el 12 de octubre de 2016, de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/032\\_DOF\\_26feb13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/032_DOF_26feb13.pdf)
- Canedo, C. y Gutiérrez, C. (2016). *Mi primer año como maestro. Egresados de Escuelas Normales reflexionan sobre su formación inicial y su experiencia de ingreso al Servicio Profesional Docente*. México: INEE.
- CNSPD-SEP. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente-Secretaría de Educación Pública (2014c). *Marco General para la organización y funcionamiento de la Asesoría Técnica Pedagógica con carácter temporal*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2014a). *Marco General para la organización y funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2014b). *Taller. Ser tutor de un docente o técnico docente de nuevo ingreso de educación básica*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2015c). *Criterios generales para el diseño y la validación de Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2015*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2015a). *Estrategia de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación Básica. Lineamientos de operación 2015. Documento de trabajo*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2015b). *Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación Básica. Lineamientos de operación 2015*. México: autor.

- CNSPD-SEP (2015e). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño Docente. Educación básica*. México: SEP. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas\\_aspectos/VERSION\\_FINAL\\_dmj\\_docentes\\_190515.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas_aspectos/VERSION_FINAL_dmj_docentes_190515.pdf)
- CNSPD-SEP (2015d). *Orientaciones generales para el control escolar del personal educativo que cursa los Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2015*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2016a). *Marco general para la organización y el funcionamiento del Esquema de Tutoría en Educación Básica. Regularización del personal docente y técnico docente, ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2016d). *Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de dirección y supervisión en Educación Básica, ciclo escolar 2016-2017. Evaluación del Desempeño*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2016c). *Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica, Ciclo escolar 2016-2017. Concurso de oposición*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2016b). *Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal docente y técnico docente en Educación Básica, Ciclo escolar 2016-2017. Evaluación del Desempeño*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2016e). *Taller de análisis y reflexión sobre la Evaluación del Desempeño*. México: autor.
- CNSPD-SEP (2017). *Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de asesoría técnica pedagógica en Educación Básica, ciclo escolar 2016-2017. Evaluación del Desempeño*. México: autor.
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa. Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas\\_Desempeno2012/SEP/11\\_S127/11\\_S127\\_Completo.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S127/11_S127_Completo.pdf)
- Cordero, G. y Luna, E. (2014). El Servicio Profesional Docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profesores y de evaluación. El caso de México. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(2e), pp. 75-84. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol7-num2e/art5.pdf>
- 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 el 5 de octubre de 2016, de: <http://redie.uabc.mx/vol17no1/contenido-cordero-fragozav.html>
- Cordero, G., Patiño, N. X. y Cutti, L. (2013, noviembre). *Análisis descriptivo y longitudinal de la oferta formativa en los catálogos nacionales de carrera magisterial y formación continua. Memorias del V Congreso Internacional de Educación*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.
- Cordero, G., Rivera, I. P., Wence, E., Fragoza, A. y Hernández, A. D. (2015a). Análisis comparativo de los Perfiles, Parámetros e Indicadores de ingreso para Docentes y Técnicos Docentes por niveles y modalidades de Educación Básica. IIDE R.T. 15-04/06. Ensenada: Universidad Autónoma de Baja California.
- Cordero, G., Rivera, I. P., Wence, E., Fragoza, A. y Hernández, A. D. (2015b). Análisis comparativo de los Perfiles, Parámetros e Indicadores para la promoción al personal con funciones de Dirección, Supervisión y de Asesoría Técnica Pedagógica por niveles y modalidades de Educación Básica. IIDE R.T. 15-05/06. Ensenada: Universidad Autónoma de Baja California.

- Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. Estrategia Regional Sobre Docentes*. Santiago: OREALC-UNESCO. Recuperado el 12 de noviembre de 2016, de: [http://www.politicadocentesalc.com/images/stories/Biblioteca/Carrera\\_docente\\_Informe\\_FINAL\\_Cuenca%20090315.pdf](http://www.politicadocentesalc.com/images/stories/Biblioteca/Carrera_docente_Informe_FINAL_Cuenca%20090315.pdf)
- Delgado, L., Andrade, E. y Sánchez, E. (2015). *Primer concurso de ingreso al Servicio Profesional Docente: resultados, retos y perspectivas. Memorias del Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educativa*. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de: <http://www.colmee.mx/public/conferencias/1/presentaciones/ponenciasdia2/08Primer.pdf>
- DOF. Diario Oficial de la Federación (1973, 13 de agosto). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r01.htm>
- DOF (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- DOF (1993). Ley General de Educación. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE\\_orig\\_13jul93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_13jul93_ima.pdf)
- DOF (2006). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Última Reforma DOF 09-01-2006. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>
- DOF (2013i). Acuerdo número 676 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288952&fecha=26/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288952&fecha=26/02/2013)
- DOF (2013h). Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328399&fecha=29/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328399&fecha=29/12/2013)
- DOF (2013e). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio profesional Docente. Recuperado el 8 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5322028&fecha=14/11/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322028&fecha=14/11/2013)
- DOF (2013b). Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Recuperado el 2 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013)
- DOF (2013c). Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado el 2 de octubre de 2016, de: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley\\_del\\_INEE.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley_del_INEE.pdf)
- DOF (2013d). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013)
- DOF (2013a). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 2 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013)
- DOF (2013f). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)
- DOF (2013g). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013)

- DOF (2014b). ACUERDO número 23/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015. Recuperado el 25 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377494&fecha=27/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377494&fecha=27/12/2014)
- DOF (2014a). Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente/513-reforma-educativa/1696-lineamientos-2014>
- DOF (2015b). Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de: [www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5422013](http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5422013)
- DOF (2015a). Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2015-2016. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/dic\\_2014/lineamientos\\_concursooposicion.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/dic_2014/lineamientos_concursooposicion.pdf)
- DOF (2016b). 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. Recuperado el 28 de octubre de 2016, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5432170&fecha=06/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432170&fecha=06/04/2016)
- DOF (2016a). Acuerdo número 14/09/16 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016, emitidas mediante diverso número 24/12/15, publicado el 31 de diciembre de 2015. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5453836](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5453836)
- DOF (2016d). Acuerdo número 21/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado el 28 de diciembre de 2016. Recuperado el 10 de enero de 2017, de: [http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Documentos/DSA%20gobmx/Reglas\\_2017.pdf](http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Documentos/DSA%20gobmx/Reglas_2017.pdf)
- DOF (2016c). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado el 8 de febrero de 2016. Recuperado el 28 de octubre de 2016, de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424680&fecha=08/02/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424680&fecha=08/02/2016)
- Encinas, A. (2011). Los colectivos de profesores como comunidades de práctica: espacios de formación docente. Tesis doctoral. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.
- Ferreres, V. e Imbernón, F. (1999). *Formación y actualización para la función pedagógica*. Madrid: Síntesis.
- García, J. V. (1995). *El programa de actualización del magisterio. Actitudes y opiniones del profesor del D.F.* México: CREFAL.
- Garduño, V. (2015, 7 de julio). Se inscriben a cursos de SNTE más de 280 mil maestros. *Educación Futura*. Recuperado el 7 de julio de 2015, de: <http://www.educacionfutura.org/se-inscriben-a-cursos-de-snte-mas-de-280-mil-maestros/>
- Head, B. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), pp. 101-118.
- IBD. Instituto Belisario Domínguez (2016, mayo). La Evaluación del Desempeño Docente: de lo comprometido a lo realizado. *Temas estratégicos*, 34.
- Imbernón, F. (1997). *La formación y el desarrollo profesional del profesorado*. Barcelona: Graó.

- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015a). Días clave para la aplicación del servicio profesional docente 2015. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/calendario\\_2015/D%C3%ADas\\_clave\\_aplicaci%C3%B3n\\_SPD.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/calendario_2015/D%C3%ADas_clave_aplicaci%C3%B3n_SPD.pdf)
- INEE (2015b). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: autor. Recuperado el 5 de diciembre de 2016, de: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/informe/Los\\_docentes\\_en\\_Mexico.\\_Informe\\_2015\\_1.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/informe/Los_docentes_en_Mexico._Informe_2015_1.pdf)
- INEE (2016a). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: autor. Recuperado el 8 de enero de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/241/P1I241.pdf>
- INEE (2016b). 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. LINEE - 07-2016. Documento preliminar. México: autor.
- Kunz, W. y Rittel, H. W. J. (1979). Issues as elements of information Systems. Working Paper No. 131. Heidelberg, Alemania. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.1741&rep=rep1&type=pdf>
- Lieberman, A. (1995). La capacitación del maestro en la escuela. *Educación 2001*, 2, pp. 39-44.
- Marcelo, C. (1995). *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona: EUB.
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista de Investigación en Psicología*, 9(1), pp. 123-146.
- Martínez Olivé, A. (2008, junio). El caso del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio. 1995-2006. Trabajo presentado en el Seminario Internacional Profesionalizar a los profesores sin formación inicial: puntos de referencia para actuar. Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de: [http://www.ciep.fr/sources/conferences/cd-2008-professionnaliser-les-enseignants-sans-formation-initiale/es/docs/conferences/alba\\_martinez.pdf](http://www.ciep.fr/sources/conferences/cd-2008-professionnaliser-les-enseignants-sans-formation-initiale/es/docs/conferences/alba_martinez.pdf)
- Martínez Olivé, A. (2016). Ponencia presentada en la mesa: Formación inicial y formación continua de docentes. Foro: A tres años de la reforma en materia educativa. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Mayring, P. (2000, junio). Qualitative Content Analysis [28 paragraphs]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* [revista en línea], 1(2). Recuperado el 5 de diciembre de 2016, de: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2385>
- MEC. Ministerio de Educación y Ciencia (1995). *Plan provincial de formación del profesorado. Curso 1995-1996*. Madrid: autor.
- Medrano, V. (2015). Desarrollo profesional de los docentes. En Backhoff, E. y Pérez Morán, J. C. *Segundo Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS 2013). Resultados de México* (pp. 73-96). México: INEE. Recuperado el 8 de diciembre de 2016, de: [https://www.oecd.org/edu/school/Mexico-TALIS-2013\\_es.pdf](https://www.oecd.org/edu/school/Mexico-TALIS-2013_es.pdf)
- Meléndez, M. T. (2015). El reto de la formación continua para los docentes en servicio. En G. Guevara y E. Backhoff, *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018* (pp. 327-336). México: FCE/INEE.
- Nieto, J. (2009). *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en servicio*. México: OCDE.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. México: autor.

- Once Noticias (2016, 15 de diciembre). ANUIES capacitarán a 100 mil maestros de educación básica en 2017. Recuperado de: <https://twitter.com/OnceNoticiasTV/status/809490828347502600/photo/1>
- OREALC-UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la tecnología (2013). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: autor.
- OREALC-UNESCO (2016). *Evaluación de desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016. Informe Final. Parte I*. Santiago de Chile: autor. Recuperado el 8 de diciembre de 2016, de: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo\\_modelo/informes/OREALC-UNESCO-Ev-desempeno-Informe-Final.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/informes/OREALC-UNESCO-Ev-desempeno-Informe-Final.pdf)
- Ortega, J. (2003, enero). La opinión de los involucrados en los cursos nacionales de actualización (CNA). *Magister Dixit*, 1, pp. 40-43. Recuperado el 7 de enero de 2016, de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2880744>
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: ONU.
- Pardo, M. del C. (2014). La difícil profesionalización del magisterio por la vía profesional. En G. Del Castillo y G. Valenti. *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 19-22). México: FLACSO.
- Poder Ejecutivo Federal (2012). Iniciativa de Reforma del artículo 3o Constitucional. Recuperado el 2 de octubre de 2016, de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF05062013.pdf>
- Porta, L. y Silva, M. (2003). La investigación cualitativa: El análisis de contenido en la investigación educativa. IC-*Investigación Cualitativa. Red de recursos académicos en investigación cualitativa*.
- Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 14, pp. 5-39.
- Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169.
- Ruan, D. (2017). *Análisis de la política mexicana de inserción profesional docente en el marco de la Reforma Educativa de 2013*. Tesis de maestría. Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo, Universidad Autónoma de Baja California, Ensenada.
- Santibáñez, L., Rubio, D. y Vázquez, M. (2016). *Formación continua de docentes: política actual en México y buenas practicas nacionales e internacionales. Reporte de campo e informe de hallazgos preliminar. Reporte final*. México: INEE.
- SEB-SEP. Subsecretaría de Educación Básica-Secretaría de Educación Pública (2016a). Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación Básica. 2016-2018 (abril). México: autor.
- SEB-SEP (2016b). Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación Básica. 2016 (julio). México: autor.
- SEBYN-SEP. Subsecretaría de Educación Básica y Normal (s. f.). *Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica*. Documento Rector. México: autor.
- SEE. Sistema Educativo Estatal de Baja California (2015). Concurso de oposición para la promoción a categorías con funciones de dirección en educación básica. Ciclo escolar 2015-2016. Recuperado el 14 de noviembre de 2016, de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/promocion/convocatorias/Directores/Convocatoria\\_2.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/promocion/convocatorias/Directores/Convocatoria_2.pdf)

- SEP. Secretaría de Educación Pública (1996). *Lineamientos generales para el establecimiento y operación del PRONAP en las entidades federativas*. México: autor.
- SEP (2006). *Reglas de operación del PRONAP*. México: autor.
- SEP (2008). *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*. México: autor.
- SEP (2010). *Catálogo Nacional 2009-2010 de Formación Continua y Superación Profesional para maestros de educación básica en servicio*. México: autor.
- SEP (2015). Comunicado 390.- Invita Nuño Mayer a universidades a participar en los planes de capacitación del magisterio. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-390-invita-nuno-mayer-a-universidades-a-participar-en-los-planes-de-capacitacion-del-magisterio?idiom=es>
- SEP (2016a). Comunicado 81.- Será como traje a la medida la estrategia de capacitación y formación profesional a los maestros: Nuño Mayer. Recuperado el 18 de diciembre de 2016, de: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-81-sera-como-traje-a-la-medida-la-estrategia-de-capacitacion-y-formacion-profesional-a-los-maestros-nuno-mayer?idiom=es-MX>
- SEP (2016b). Comunicado 84.- Aurelio Nuño Mayer presenta Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior. Recuperado el 18 de diciembre de 2016, de: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-84-aurelio-nuno-mayer-presenta-estrategia-nacional-de-formacion-continua-de-profesores-de-educacion-basica-y-media-superior>
- SEP (2016c). *Orientaciones Generales para Asesorar el Diseño de Proyectos Personales de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Protocolo de trabajo con docentes de educación básica*. México: autor.
- SEP (2017). Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación Básica. Lineamientos de operación. Documento de Trabajo.
- SEP (s. f.). Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica. Documento Rector.
- SEP y SNTE. Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2008). *Alianza para la calidad de la educación*. México: autor.
- SFP. Secretaría de la Función Pública (s. f.). ¿Qué son las reglas de operación? Recuperado el 6 de octubre de 2016, de: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/FrameIRO.html>
- 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. Recuperado el 8 de noviembre de 2016, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/104/P3B104.pdf>
- Valls, J. (2017, 28 de febrero). El desarrollo profesional de docentes de educación básica. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jaime-valls-esponda/nacion/2017/02/28/el-desarrollo-profesional-de#.WLV0rF2cHBo.twitter>
- Vázquez, M., Cordero, G. y Leyva, Y. (2014, septiembre). Análisis comparativo de criterios de desempeño profesional para la enseñanza en cuatro países de América. *Actualidades Investigativas en Educación*, 14(3), pp. 1-20.
- Zorrilla, S. (1985). *Introducción a la Metodología de la Investigación*. México: Océano.
- Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4(2). Recuperado el 15 de octubre de 2016, de: <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

## Anexo metodológico

Este anexo tiene la finalidad de presentar con mayor detalle los elementos metodológicos que permitieron el desarrollo del presente diagnóstico. Conceptualmente, el método se fundamenta en herramientas analíticas retomadas de la Metodología del Marco Lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005) y de la noción del concepto *wicked problems* (Rittel y Webber, 1973), que se explican con mayor detalle en la introducción.

Para analizar dichos conceptos, se realizó un diseño de cuatro fases. Todas las fases se apoyan en técnicas de análisis de contenido; no obstante, cada una responde a un objetivo específico del diagnóstico. Esta condición hizo necesario que el análisis se basara en fuentes distintas, aunque el enfoque analítico fuera equivalente. Para dar consistencia al procedimiento, se establecieron criterios que permitieran homogeneizar el desarrollo de las cuatro fases. Con este fin, el diseño del diagnóstico retomó algunos elementos para el análisis de contenido propuesto por Porta y Silva (2003). En cada una de las fases del estudio se identifican tres etapas:

1. Determinar el objetivo que se pretende alcanzar.
2. Elección de documentos (muestra).
3. Definición de unidades de análisis.

Cada fase se asoció con un objetivo específico. Así también cada fase tiene una muestra específica construida con el propósito de alcanzar dicho objetivo. En el caso de las fases uno y dos, las muestras están conformadas únicamente por un corpus de documentos normativos seleccionados de un universo común, mientras que en la fase tres adicionalmente se analizan datos empíricos. En la fase cuatro se recuperan los resultados de las anteriores.

Con la intención de exponer claramente el método, el presente anexo muestra, en primera instancia, la definición del universo estudiado; en un segundo momento se describen las particularidades de cada una de las fases del diagnóstico de acuerdo con los criterios establecidos con base en las aportaciones de Porta y Silva (2003).

El universo estudiado es el “género de documentos sobre el cual se puede efectuar el análisis” (Porta y Silva, 2003, p. 12). De acuerdo con los objetivos del diagnóstico se definieron dos tipos de fuentes: documentos normativos y textos empíricos.

La primera fuente la constituyeron los documentos normativos generados en el marco de la Reforma Educativa de 2013 a la fecha. Se realizó una búsqueda en internet para identificar aquellos que hubiesen sido emitidos por las autoridades educativas federales, específicamente la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Gobierno Federal. Estos documentos se retomaron del *Diario Oficial de la Federación* u otros medios de carácter oficial. El universo quedó conformado por 57 documentos de diferentes tipos. Un primer paso para el análisis fue la organización del universo. Los documentos fueron clasificados de acuerdo con su tipo, como se muestra en la tabla 1A.

**Tabla 1A** Documentos considerados universo del diagnóstico

Categoría	Documento
Planes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF, 2013f).</li> </ul>
Programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (DOF, 2013g).</li> </ul>
Decretos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio profesional Docente (DOF, 2013e).</li> <li>Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2013a).</li> <li>Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado el 8 de febrero de 2016 (DOF, 2016c).</li> <li>Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación (DOF, 2013d).</li> </ul>
Leyes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (DOF, 2013c).</li> <li>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Última Reforma DOF 09-01-2006 (DOF, 2006).</li> <li>Ley General de Educación (DOF, 1993).</li> <li>Ley General del Servicio Profesional Docente (DOF, 2013b).</li> </ul>
Acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (DOF, 1992).</li> <li>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 (DOF, 2016b).</li> <li>Acuerdo número 14/09/16 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016, emitidas mediante diverso número 24/12/15, publicado el 31 de diciembre de 2015 (DOF, 2016a).</li> <li>Acuerdo número 21/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado el 28 de diciembre de 2016 (DOF, 2016d).</li> <li>Acuerdo número 23/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015 (DOF, 2014b).</li> <li>Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016 (DOF, 2015b).</li> </ul>

Categoría	Documento
Acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo número 676 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (DOF, 2013i).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (DOF, 2013h).</li> </ul>
Lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos generales para el establecimiento y operación del Pronap en las entidades federativas (SEP, 1996).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica y educación media superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de dirección (directores) en educación media superior, para el ciclo escolar 2014-2015 (dof, 2014a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2015-2016 (dof, 2015a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>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. linee-07-2016. (Documento preliminar) (inee, 2016b).</li> </ul>
Documentos publicados por el INEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Días clave para la aplicación del Servicio Profesional Docente 2015 (INEE, 2015a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los docentes en México. Informe 2015 (INEE, 2015b).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La educación obligatoria en México. Informe 2016 (INEE, 2016a).</li> </ul>
Documentos publicados por la SEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación para el proyecto de enseñanza de Evaluación del Desempeño Docente. Etapa 2. Borrador de trabajo.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglas de Operación del Pronap (SEP, 2006).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SEP, 2008).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Catálogo Nacional 2009-2010 de Formación Continua y Superación Profesional para maestros de educación básica en servicio (sep, 2010).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comunicado 81.- Será como traje a la medida la estrategia de capacitación y formación profesional a los maestros: Nuño Mayer. (SEP, 2016a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comunicado 84.- Aurelio Nuño Mayer presenta Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior (SEP, 2016b).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientaciones Generales para Asesorar el Diseño de Proyectos Personales de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Protocolo de trabajo con docentes de educación básica (SEP, 2016c).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación Básica. Documento de Trabajo (SEP, 2017).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica (SEP, s. f.).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué son las reglas de operación? (SEP, s. f.).</li> </ul>
Documentos publicados por CNSPD-SEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco General para la organización y funcionamiento de la tutoría en educación básica. Docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016 (CNSPD-SEP, 2014a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taller Ser Tutor de un Docente o Técnico Docente de Nuevo Ingreso de Educación Básica (CNSPD-SEP, 2014b).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco general para la organización y funcionamiento de la asesoría técnico pedagógica con carácter temporal (CNSPD-SEP, 2014c).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del Desempeño Docente. Educación básica (CNSPD-SEP, 2015e).</li> </ul>

Categoría	Documento
Documentos publicados por CNSPD-SEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios generales para el diseño y la validación de Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2015 (CNSPD-SEP, 2015c).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientaciones generales para el control escolar del personal educativo que cursa los Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2015 (CNSPD-SEP, 2015d).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco general para la organización y el funcionamiento del Esquema de Tutoría en Educación Básica. Regularización del personal docente y técnico docente, ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017 (CNSPD-SEP, 2016a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal docente y técnico docente en educación básica. Ciclo escolar 2016-2017. Evaluación del desempeño (CNSPD-SEP, 2016b).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica. Ciclo escolar 2016-2017. Concurso de oposición (CNSPD-SEP, 2016c).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de dirección y supervisión en Educación Básica. Ciclo escolar 2016-2017 (CNSPD-SEP, 2016d).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taller de análisis y reflexión sobre la Evaluación del Desempeño (CNSPD-SEP, 2016e).</li> <li>• Perfiles, Parámetros e Indicadores para el personal con funciones de asesoría técnica pedagógica en Educación Básica. Ciclo escolar 2016-2017 (CNSPD-SEP, 2017).</li> </ul>
Documentos SEP-SNTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianza para la calidad de la educación (SEP y SNTE, 2008).</li> </ul>
Estrategias nacionales de formación continua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. Lineamientos de operación 2015 (CNSPD-SEP, 2015a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. Lineamientos de operación 2015 (CNSPD-SEP, 2015b).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2016-2018 (SEB-SEP, 2016a).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación básica. 2016 (SEB-SEP, 2016b).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación básica. Lineamientos de operación 2017 (SEP, 2017).</li> </ul>
Otros documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica. Documento rector (SEBYN-SEP, s. f.)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discusión del dictamen de la comisión de puntos constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación (Cámara de Diputados, 2012).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa de reforma del artículo 3º constitucional (Poder Ejecutivo Federal, 2012).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa (CONEVAL, 2013).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de oposición para la promoción a categorías con funciones de dirección en educación básica. Ciclo escolar 2015-2016 (SEE, 2015).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

La tabla 2A muestra la clasificación de los documentos y el número en cada uno de los tipos identificados. La segunda fuente la constituyeron los textos empíricos que potencialmente se obtienen a partir de entrevistas. Se definió como universo de estudio el conjunto de Instancias Estatales de Formación (IEF) que operan las disposiciones de la Reforma Educativa en las entidades federativas de la república.

**Tabla 2A** Clasificación y número de documentos considerados en la definición del universo para el diagnóstico

Clasificación del documento	Núm. de documentos
Planes	1
Programas	1
Decretos	4
Leyes	4
Acuerdos	9
Lineamientos	4
Documento publicados por INEE	4
Documento publicados por SEP	9
Documentos publicados por CNSPD-SEP	12
Estrategias de formación	5
Otros documentos	5
Total	58

Fuente: elaboración propia.

A partir del universo conformado por los dos tipos de fuentes, se seleccionaron muestras específicas que permitieran alcanzar el objetivo de cada fase del diseño. A continuación se describen las cuatro fases del proceso de investigación especificando el objetivo asociado, la elección de los documentos y textos, y la definición de unidades de análisis que se siguió en cada una.

## Fase I. Identificación de los propósitos de la formación del personal educativo en servicio en los textos normativos de la Reforma Educativa

### Determinar los objetivos que se pretenden alcanzar

En la primera fase se analizaron los propósitos de la formación continua del personal educativo en servicio en el marco normativo de la Reforma Educativa 2013.

## Elección de documentos

La elección de los documentos se realizó a partir de la fuente normativa. El criterio de selección del corpus fue la definición temática:

- La Reforma Educativa y la orientación hacia la calidad del sistema educativo mexicano.
- La evaluación, y la formación y el desarrollo profesional docente como procesos transversales para asegurar la idoneidad docente.
- La formación en servicio en la LGSPD.
  - Características generales.
  - Formación en servicio asociada a los procesos del SPD.
  - Formación asociada a la mejora escolar.

Con base en los criterios se seleccionaron los documentos para esta fase del diagnóstico.

## Definición de unidades de análisis

Zorrilla (1985) define las unidades de análisis como unidades de observación. Porta y Silva (2003) señalan que las unidades de análisis “constituyen los núcleos de significado propio que serán objeto de estudio para su clasificación y recuento” (p. 11). Como unidades de análisis se seleccionaron los fragmentos de texto que hacían referencia a los temas mencionados y que ayudaban a comprender el propósito de formación de profesores y directivos en servicio en el marco normativo de la Reforma Educativa 2013.

## Fase II. Análisis de las atribuciones de los actores institucionales

### Determinar los objetivos que se pretenden alcanzar

El objetivo de esta fase fue identificar las atribuciones de los diversos actores que intervienen en la operación de la Estrategia Nacional de Formación Continua (ENF) en el contexto del marco normativo de la Reforma Educativa.

## Elección de documentos

La elección de los documentos se basó en documentos normativos. De este universo se seleccionaron los documentos que hacían referencia a las responsabilidades de los actores institucionales que participan en la formación del personal educativo de educación básica. Con base en este criterio se seleccionaron los documentos que conformaron el corpus para analizar las responsabilidades de cada actor.

## Definición de unidades de análisis

Las unidades de análisis se eligieron a partir de la identificación de los fragmentos del texto en los que se especificaban las responsabilidades de cada actor en torno a la formación de los docentes en servicio de educación básica.

## Fase III. Identificación de ejes de tensión en la implementación de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica

### Definición del estudio

Esta fase tuvo como objetivo describir los ejes de tensión de la operación general de la ENF durante 2016, principalmente a partir de entrevistas realizadas a personal que participó en el diseño o la implementación de las políticas de formación continua a nivel nacional y en las entidades.

### Elección de participantes

Los criterios de selección se establecieron previamente a la recolección de datos; por tanto, se trata de criterios de selección de una muestra. Era deseable que los entrevistados hubieran participado en el diseño o la ejecución de las políticas de formación continua y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica. Los representantes de las IEF se seleccionaron de acuerdo con los siguientes criterios:

- Que provinieran de entidades que representaran las cinco regiones del país.
- Que estuvieran en entidades en las que no hubiera habido cambios en la administración gubernamental en el último año, de manera que pudieran dar cuenta del desarrollo de la política en formación.
- Que tuvieran disposición para participar en el diagnóstico.

La selección de los participantes se realizó por representatividad, no en términos cuantitativos, sino por la diversidad de perfiles, procedencias y posiciones de los participantes respecto al objeto de estudio (Callejo, 2002). La muestra quedó constituida por representantes de las IEF provenientes de siete entidades del país; en orden alfabético, éstas fueron: Baja California, Estado de México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán, y dos autoridades educativas a nivel federal que participan en la definición y la operación de esta política.

Con la finalidad de dar contexto a los comentarios de los participantes, en esta fase también se hace referencia a los documentos normativos que se han producido de 2013 a la fecha y que han tenido diversas modificaciones en años recientes, mismos que están enlistados en la tabla 1A. El último documento incluido en el Diagnóstico es la ENF publicada en enero de 2017.

## Técnicas de recolección de datos

Se desarrollaron diez entrevistas semiestructuradas; siete individuales y tres grupales. En una entidad se hicieron dos entrevistas a la IEF.

Las entrevistas semiestructuradas parten de preguntas previamente establecidas, pero en el curso de la entrevista “se pueden aclarar los términos, descubrir las ambigüedades, definir los problemas, orientar hacia una perspectiva, patentizar los presupuestos y las intenciones, evidenciar la irracionalidad de una proposición, ofrecer criterios de juicio o recordar los hechos necesarios” (Martínez, 2006, p. 139).

Como instrumento se utilizó un guion de 12 preguntas descriptivas que se orientaban a recabar testimonios de los representantes de las IEF sobre las experiencias de implementación de la política de formación de profesores de educación básica que apuntaban distintos ejes de tensión. Los cuestionamientos que guiaron las entrevistas fueron los siguientes:

1. ¿Cómo se entiende la formación de los docentes en servicio bajo la política educativa actual?
2. ¿Cuáles cree que son los propósitos que la política nacional de formación persigue?
3. ¿Cuáles cree usted que deberían ser los propósitos de la política nacional de formación?
4. ¿Qué es lo que a su dependencia le compete de la formación de profesores en servicio dentro de su estado?
5. ¿De qué manera se organiza la formación de los docentes (por ejemplo, en función de resultados de evaluación de ingreso o desempeño, a partir de necesidades detectadas de forma interna, etcétera)?
6. ¿Qué sentido han tenido para los docentes las acciones de la política actual de formación?
7. ¿De qué manera en su estado se ha operado la política de formación?
8. ¿Qué actividades en concreto han realizado en su dependencia para llevar a cabo la formación de los docentes en servicio después de la Reforma Educativa?
9. ¿Las acciones desarrolladas distan de la forma en que se han planteado las estrategias a nivel federal?
10. ¿Cómo se lleva a cabo el enlace con los profesores en el campo para efectos de su formación?
11. ¿Han recibido algún informe por parte de las Instituciones de Educación Superior (IES) formadoras respecto de los docentes de su estado?
12. ¿Tienen información respecto a si el pago realizado por la federación a las IES formadoras es por cada docente inscrito, o bien, por cada docente que acredita los cursos?

Las entrevistas fueron audiograbadas con la autorización previa de los participantes. Posteriormente se realizó la transcripción de los audios. A cada transcripción se le asignó un código en el que se identifica si se trata de un participante del ámbito local (IEF) o federal (SEP); el número ordinal en que se realizó la entrevista—E1, para la primera entrevista; E2 para la segunda, por ejemplo—, y día, mes y año en que se realizó el encuentro. La tabla 3A presenta la lista de entrevistas realizadas y especifica el código asignado, el participante y la forma de conducción.

**Tabla 3A** Entrevistas realizadas en el estudio

Núm.	Código de entrevista	Modo de conducción	Modalidad
1	SEP-E1-24-11-16	Cara a cara	Individual
2	IEF-E2-30-11-16	Cara a cara	Grupal
3	IEF-E3-23-11-16	Cara a cara	Grupal
4	IEF-E4-31-01-17	Cara a cara	Individual
5	IEF-E5-01-02-17	Cara a cara	Grupal
6	IEF-E6-11-10-16	Cara a cara	Individual
7	IEF-E7-22-10-16	Cara a cara	Individual
8	IEF-E8-23-02-17	Vía Skype	Individual
9	IEF-E9-22-02-17	Vía Skype	Individual
10	SEP-E10-12-09-16	Cara a cara	Individual

### Definición de las unidades de análisis

De acuerdo con lo propuesto por Quecedo y Castaño (2002) y Porta y Silva (2003) la selección de unidades de análisis se realizó por núcleos de significado. Esta segmentación se realizó en función de los temas que se abordaban en las entrevistas.

A partir de estos núcleos de significado se definieron las categorías. Cada definición se realizó a partir de las propiedades y atributos que compartían las unidades incluidas en éstas. Se buscó que las categorías fueran pertinentes y exhaustivas (Quecedo y Castaño, 2002). Sin embargo, dada la naturaleza del enfoque analítico, las categorías no fueron mutuamente excluyentes en virtud de que los mismos problemas afectan a categorías diferentes. En la tabla 4A se presenta la definición de las categorías.

De las categorías se derivaron los ejes de tensión desarrollados en el cuarto apartado del Diagnóstico. Cabe señalar que, si bien a partir de las categorías se identificaron los ejes de tensión, éstos no son equivalentes. Finalmente se definieron cinco ejes de tensión que describen, a partir de los documentos normativos y empíricos, cinco dimensiones del problema con particularidades específicas y a la vez complementarias.

**Tabla 4A** Definición de las categorías utilizadas en el análisis de contenido

Categorías	Definición
1. La formación en servicio de acuerdo con los documentos oficiales	Es la manera en que se conceptualiza la formación del personal educativo en las normativas publicadas a partir de la Reforma Educativa de 2013. Asimismo, refiere a las diferencias con políticas previas en la materia.
2. Ámbitos de competencia de los actores institucionales	<p>Se consideran actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente.</li> <li>▪ Subsecretaría de Educación Básica.</li> <li>▪ Autoridades educativas locales.</li> <li>▪ Centros de maestros.</li> <li>▪ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.</li> <li>▪ Instancias formadoras.</li> </ul> <p>En concreto, la categoría se refiere a las atribuciones de los actores públicos que están indicadas en la ley, los lineamientos y otros documentos oficiales. Y a aquellas que de facto han asumido o la manera en que las han interpretado los actores.</p>
3. Conceptualización de la formación del personal educativo	Se refiere a las definiciones de la formación en servicio desde perspectiva de los responsables de la operación de la política.
4. Demandas asignadas a la formación del personal educativo en la LGSPD	Refiere a los múltiples propósitos de la formación en servicio asociados a la mejora educativa.
5. Estrategias nacionales de formación continua	Refiere a la descripción de los documentos de las estrategias nacionales de formación continua publicados en octubre de 2015, abril y julio de 2016 y enero de 2017.
6. Diversificación de la formación	Se refiere a la segmentación de los actores educativos en distintos grupos a partir de los procesos del spd y sus resultados. Incluye también la organización de grupos de profesores por atender a partir de otros propósitos de la formación.
7. Sentido de la formación para docentes y directivos	Refiere a los comentarios y opiniones que expresa el personal educativo sobre la formación asociada a SPD.
8. Operación de las estrategias nacionales de formación continua	Instrumentación de las estrategias nacionales de formación continua.
9. La formación como capacitación para la evaluación	Se refiere al desarrollo de programas de preparación para la evaluación dirigidos al personal educativo.
10. Modalidades de apoyo para la formación y el desarrollo profesional del personal educativo	<p>Estrategias diseñadas e implementadas para brindar apoyo al personal educativo inmerso en los distintos procesos del spd, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tutoría.</li> <li>▪ Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela.</li> <li>▪ Cursos en línea de la plataforma nacional de formación continua.</li> <li>▪ Asesoría de Diseño de Programa.</li> <li>▪ Consejos Técnicos Escolares.</li> <li>▪ Programas de formación diseñados por las autoridades educativas locales (diplomados, cursos y talleres).</li> <li>▪ Profesionales que se coaligan en redes.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## Fase IV. Articulación de los ejes de tensión de la política de formación continua del personal educativo

Esta fase tuvo como objetivo articular los ejes de tensión a partir de los problemas identificados en el diagnóstico y esquematizar la relación existente entre ellos. Para el análisis se integraron elementos de la Metodología del Marco Lógico (MML) (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005) y se recupera el concepto *wicked problems* (Rittel y Webber, 1973). Desde este enfoque se pretendió comprender la implementación de la política de formación del personal de educación básica de 2013 a 2016.

De la MML se integraron elementos que permitieron establecer una lógica de articulación de la política que no necesariamente estuviera estructurada de forma cronológica. En ese sentido, permitió identificar los ejes de tensión a la luz de la caracterización de la necesidad de formación establecida por el Estado —elemento que no considero por la relevancia de la formación en sí misma, sino por ser una herramienta relevante para el aseguramiento de la calidad educativa—; los intereses y ámbitos de actuación de los actores involucrados a la luz de la necesidad de formación del Estado, sus objetivos, el diseño de las acciones y su orientación. Todo ello permitió valorar la consistencia entre los diversos procesos, actores y finalidades que implica la operación de la política de formación continua del personal educativo en México.

La política de formación continua del personal de educación básica se abordó desde la noción del concepto *wicked problem*, al considerarse una situación compleja y problemática en la que se pueden identificar ejes de tensión integrados por problemas específicos, los cuales se relacionan entre sí y pueden presentarse de manera dinámica y no exclusiva a uno de los ejes. La consideración de la política de formación en cuestión como un *wicked problem* respondió particularmente a dos elementos: a) la imposibilidad de la MML para abarcar la complejidad del fenómeno analizado, pues, aunque la articulación lógica que promueve este método favoreció el entendimiento de la articulación de los actores involucrados, la rígida esquematización que propone como forma concluyente y la necesidad de orientar sugerencias a través de la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas representaba una simplificación del problema, y, b) representaba la posibilidad de conceptualizar un problema dinámico y relativamente indefinido, que orillaba al equipo de investigación a mantener una apertura de estructuración y análisis que no suele presentarse en este tipo de estudios. En este sentido, en esta fase se presentaron los ejes de tensión como elementos articuladores de los diversos problemas que integran la política de formación continua que se implementó a partir de la Reforma Educativa de 2013. El resultado de este apartado se concentró en un esquema que permite identificar de manera gráfica la relación existente entre los elementos descritos en el diagnóstico.

## DIRECTORIO

### JUNTA DE GOBIERNO

Eduardo Backhoff Escudero

CONSEJERO PRESIDENTE

Teresa Bracho González

CONSEJERA

Gilberto Ramón Guevara Niebla

CONSEJERO

Sylvia Irene Schmelkes del Valle

CONSEJERA

Margarita María Zorrilla Fierro

CONSEJERA

### TITULARES DE UNIDAD

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

### **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



DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL  
DEL PERSONAL EDUCATIVO DE EDUCACIÓN BÁSICA DE LA REFORMA EDUCATIVA

Es una publicación digital del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.  
En su formación se emplearon las familias tipográficas Corbel y Caecilia LT Std.  
Noviembre de 2017.