

# 2

Unidad de Normatividad  
y Política Educativa

## Políticas para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica<sup>1</sup>

El Estado mexicano ha hecho un enorme esfuerzo a lo largo de ya casi un siglo por formar a los docentes para atender la educación básica en toda la república —incluyendo las zonas más apartadas— en un contexto de crecimiento poblacional y ampliación permanente de la cobertura educativa. Hoy, frente a los desafíos que presenta la educación del país, es de suma importancia que se reconozca a la formación inicial de los docentes como una de las piedras angulares para lograr cumplir con el derecho a una educación de calidad para todos.<sup>2</sup>

Dada la importancia estratégica que tiene la formación inicial docente, es necesario que se fortalezcan las políticas que coadyuvan a incentivar a los jóvenes del país a estudiar para ser maestros, así como crear mejores condiciones de ingreso a la profesión y que se propicie un alto desempeño académico. Esto supone, entre otras cosas, mejorar la carrera docente y reconocer y valorar socialmente la labor de ser maestro.

Este documento de política presenta los principales retos que enfrenta la formación inicial docente en México y, a partir de las lecciones aprendidas en el ámbito nacional e internacional, se plantean recomendaciones para trazar rutas de mejora continua.

### RETOS ACTUALES DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que, junto a los materiales y métodos educativos, la organización y la infraestructura escolar, la idoneidad de los docentes y los directivos es una pieza fundamental para garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos. El marco legal considera, además, que la formación inicial se debe concebir como el inicio de una trayectoria de desarrollo profesional que continúa con la formación en el servicio.<sup>3</sup>

Históricamente, en México las instituciones encargadas de la formación inicial de los docentes de educación básica han sido las escuelas normales. Sin embargo, en años recientes el sistema educativo se ha apoyado en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y otras instituciones de educación superior (IES).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> El presente documento de política se basa en las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2015a).

<sup>2</sup> Al inicio del ciclo escolar 2016-2017, existían 1.2 millones de docentes que enseñaban a 25.7 millones de estudiantes de educación básica (Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017). Por su parte, la matrícula de normales en el ciclo escolar 2017-2018 fue de 88,759 alumnos, 34% menos en comparación con la matrícula que se registró en el ciclo escolar 2011-2012 (133,770); mientras que las Instituciones de Educación Superior (IES), con oferta de licenciaturas en educación o afines, incrementaron su matrícula en un 73%, pasando de 107,924 en el ciclo escolar 2011-2012 a 18,057 alumnos para el ciclo escolar 2017-2018. Información tomada de los Anuarios Estadísticos de Educación Superior, 2011-2018 (ANUIES, s.f.).

<sup>3</sup> Al respecto, el artículo 20 de la Ley General de Educación (LGE) establece la constitución del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional Docente.

<sup>4</sup> INEE (2015b).

**TABLA 1. OFERTA DE ESCUELAS NORMALES PÚBLICAS Y PRIVADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA (2017-2018)**

Entidad	Público	Privado	Total
Aguascalientes	5	1	6
Baja California	11	5	16
Baja California Sur	6	n.a.	6
Campeche	9	2	11
Coahuila	8	1	9
Colima	1	n.a.	1
Chiapas	20	n.a.	20
Chihuahua	4	1	5
Ciudad de México	6	14	20
Durango	5	5	10
Guanajuato	5	23	28
Guerrero	12	6	18
Hidalgo	5	3	8
Jalisco	9	13	22
México	39	3	42
Michoacán	10	5	15
Morelos	2	2	4
Nayarit	3	1	4
Nuevo León	6	7	13
Oaxaca	11	0	11
Puebla	11	19	30
Querétaro	4	3	7
Quintana Roo	4	2	6
San Luis Potosí	5	4	9
Sinaloa	3	1	4
Sonora	8	n.a.	8
Tabasco	6	3	9
Tamaulipas	7	12	19
Tlaxcala	5	n.a.	5
Veracruz	5	11	16
Yucatán	6	8	14
Zacatecas	5	0	5
<b>Nacional</b>	<b>246</b>	<b>155</b>	<b>401</b>

n.a. No aplica.

Fuente: Elaboración propia con información de ANUIES (s.f.).

Al inicio del ciclo escolar 2017-2018, existían en el país 401 escuelas normales, de las cuales 155 eran privadas y 246 eran públicas (Ver Tabla 1).

Datos recientes indican que cada vez menos jóvenes se interesan en las licenciaturas de formación docente para educación básica, lo cual se refleja en una disminución generalizada de la demanda por estas carreras. A esto se suman las condiciones y características del mercado laboral actual, el sistema de ingreso al servicio docente, los salarios y las bajas expectativas de mejora a largo plazo, que en conjunto convierten actualmente a la docencia en una profesión poco atractiva.<sup>5</sup> Además, el sistema de formación inicial docente mexicano se caracteriza por una gran heterogeneidad en el orden administrativo, organizacional, curricular, profesional y laboral, producto de la gran diversidad de actores que han participado en la regulación, creación, administración, sostenimiento y el desarrollo de las instituciones formadoras de maestros, como el gobierno federal, los gobiernos de los estados y las universidades públicas y privadas.

Los principales retos que enfrentan las escuelas normales son diversos y de distinta naturaleza. Entre ellos destacan la calidad de los perfiles académicos de los formadores de docentes y directivos; la falta de congruencia entre los perfiles de egreso y los perfiles y estándares exigidos para el ingreso a la docencia; la debilidad de los sistemas de tutoría, apoyo y acompañamiento a los estudiantes de educación normal; la inadecuada vinculación entre los programas de formación docente y las escuelas de educación básica; la carencia de programas sistemáticos de seguimiento de egresados, y la fragilidad de la evaluación interna y externa, así como de su articulación con procesos de mejora y las restricciones en la autonomía académica de las escuelas normales.

La suma de estos factores parece ser responsable de lo que se asoma como el mayor reto de la formación inicial: elevar las tasas de docentes cualificados para estar frente a un grupo escolar.<sup>6</sup> Se agrega también como un factor adicional de presión la jubilación de quienes ya tienen la edad o la antigüedad para retirarse y que las escuelas normales podrían no cubrir la demanda de vacantes en el sistema educativo.

<sup>5</sup> INEE (2015b).

<sup>6</sup> En el primer Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes en 2008, de 80,566 aspirantes a una plaza, sólo 30% acreditó el examen. En 2009, de 81,490 aspirantes, sólo 22.8% obtuvo el nivel "aceptable" y 72.7% requirió participar en "procesos de nivelación académica", mientras que 4.5% obtuvo un resultado de "no aceptable" (SEP, 2009a y 2009b).

## AVANCES DE LA POLÍTICA EN FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

Durante los últimos 20 años, en México se han instrumentado diversos programas y acciones con el propósito de incidir en la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica, particularmente en las escuelas normales. Sin embargo, los resultados de los docentes en diversas evaluaciones que buscan dar cuenta de la situación de su formación inicial parecen indicar que los programas y las acciones públicas puestos en marcha presentan limitaciones, por lo que es necesario revisar los aciertos y déficits de lo realizado e impulsar nuevas iniciativas.

El Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN), que dio inicio a mediados de la década de los noventa, constituye un antecedente de acciones específicas dirigidas a escuelas normales. Dicho programa planteaba cuatro líneas de atención prioritaria: *a)* transformación curricular de planes y programas con el fin de evitar la dispersión existente; *b)* actualización y perfeccionamiento profesional; *c)* elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, y *d)* mejoramiento de la planta física y el equipamiento de las escuelas normales. Estas acciones respondían al debilitamiento de dichas escuelas originado en gran medida por los cambios realizados en 1984, específicamente por la decisión de dar a la formación docente el nivel de licenciatura, para lo cual las normales no estaban preparadas ni académica ni institucionalmente.<sup>7</sup>

A partir de entonces, las escuelas normales han atravesado por diversos procesos de cambio con diferentes grados de intervención gubernamental en cinco ejes principales de la acción pública en el ámbito de la formación inicial de docentes: *a)* la gestión institucional; *b)* las reformas curriculares; *c)* el fortalecimiento académico; *d)* la trayectoria escolar de los estudiantes, y *e)* la articulación con las IES.<sup>8</sup>

Otro programa tuvo lugar en 2009 bajo el nombre Programa Emergente para Mejorar el Desempeño de los Estudiantes de las Escuelas Normales (PEMDE). Éste buscaba mejorar la formación de 30 mil estudiantes del último año de dichos centros y prepararlos para presentar el examen de ingreso al servicio docente con mayores posibilidades de éxito, proporcionando apoyos por medio de tutorías, talleres y la habilitación de una plataforma en línea con enlaces, material didáctico y

un simulador de exámenes para el fortalecimiento de Matemáticas.<sup>9</sup>

En el marco de la Reforma Educativa, en 2013 se estableció el Servicio Profesional Docente (SPD) y se instauraron los concursos de oposición para el ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento en el servicio docente, pero los resultados obtenidos por los maestros indican que los avances en su formación inicial han sido limitados.

En términos curriculares, el desafío histórico de los planes de estudio de las escuelas normales es su rezago respecto de los de educación básica, lo que da lugar a un desfase estructural. Por ejemplo, en 1993 se realizó una reforma curricular para la educación básica, pero la educación normal seguía formando a los nuevos maestros de preescolar y primaria con el plan de estudios de 1984; y no fue sino hasta 1997 cuando se reformó el plan de estudios de Licenciatura de Educación Primaria, y en 1999 los de Preescolar y Secundaria.

La falta de vinculación entre los contenidos de los planes de estudio de las normales y los de educación básica lleva a formar docentes que desconocen los nuevos enfoques pedagógicos y enfrentan limitaciones para operar los planes y programas vigentes.

Es por ello que el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 incorporó varias líneas de acción relacionadas con las escuelas normales: *a)* formular el Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas; *b)* asegurar la calidad de la educación que imparten las normales y la competencia académica de sus egresados, y *c)* fortalecer los mecanismos para seleccionar a los mejores aspirantes a ingresar a la formación inicial de docentes.<sup>10</sup>

Cabe agregar que, en el periodo 2013-2018, se presentaron avances en la expedición de un marco normativo para el ingreso y la promoción del personal docente de las escuelas normales. Además, se dieron a conocer los nuevos planes y programas de estudios para la formación de maestros en 16 licenciaturas en educación básica,<sup>11</sup> y se desarrollaron acciones para impulsar la

<sup>9</sup> Se carece de la información sobre un seguimiento a este programa, pese a lo acordado en la 18ª Reunión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas de 2009 (SEP, 2009b).

<sup>10</sup> INEE (2015a).

<sup>11</sup> Dentro de los aspectos de énfasis en el nuevo currículo destaca la articulación de cinco elementos que marcan un hito importante en la transformación

<sup>7</sup> INEE (2015a).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

investigación y articular esfuerzos institucionales entre las normales y las IES.

La nueva malla curricular de los planes de estudio está conformada por trayectos formativos. Estos son un conjunto de espacios integrados por distintos componentes disciplinarios, que aportan sus teorías, conceptos, métodos, procedimientos y técnicas alrededor de un propósito definido para contribuir a la preparación profesional de los estudiantes. Dichos trayectos son los siguientes: 1) Bases teóricas-metodológicas para la enseñanza; 2) Práctica profesional; 3) Optativos, y 4) Formación para

la enseñanza y el aprendizaje. En cada trayecto formativo es posible identificar los espacios curriculares como elementos articulados dentro del plan de estudios y que toman como punto de referencia los contenidos de la educación básica.

Cabe destacar que las competencias genéricas y profesionales de los nuevos planes y programas se desprenden de las dimensiones establecidas en los perfiles, parámetros e indicadores (PPI) que se plantearon en el marco del SPD.

### LECCIONES APRENDIDAS

El Sistema Educativo Nacional (SEN) está obligado a dar cumplimiento al derecho a una educación de calidad para todos. En este contexto, el maestro es un componente insustituible e invaluable, pues en su labor confluyen las políticas, los currículos, los planes de estudio, las prospectivas y las expectativas del propio SEN. Justo por esta dimensión central, es ineludible dar respuesta pronta, eficiente y contextual a sus necesidades de formación inicial y desarrollo profesional. Sólo de esta manera será posible que México cuente con una base mayoritaria de maestros que personalicen el perfil docente idóneo, desarrollen un ejercicio profesional de excelencia y fortalezcan su autonomía profesional.<sup>12</sup>

Esto no significa ignorar o diluir los esfuerzos hechos en los niveles federal, estatal y local en beneficio de la formación inicial docente, pues muchos de ellos —como las directrices emitidas por el INEE— han impulsado la elaboración de diagnósticos de la formación docente y de las escuelas normales en algunas entidades federativas; el fortalecimiento de los cuerpos académicos a través de diversas líneas de acción en las instituciones formadoras de docentes, el seguimiento a egresados, así como el fortalecimiento de la tutoría en la formación de los estudiantes, entre otras cuestiones.

Sin embargo, en el marco de la elaboración de nuevas políticas públicas, es necesario reconocer la desarticulación

de muchos de estos esfuerzos y la influencia de las secciones sindicales, sin estas consideraciones no será posible definir la dirección ni concretar soluciones viables.<sup>13</sup>

Por otra parte, diversos organismos nacionales e internacionales han aportado propuestas para consolidar la formación inicial docente en campos como el perfil de egreso, las plantas académicas y la gestión institucional (Ver Tabla 2).

La calidad de la formación inicial docente no es un reto exclusivo de México. Otros países también trabajan en mejorar su formación inicial y se han convertido en referencias internacionales de política pública que resultan útiles para el aprendizaje.

Por ejemplo, en América Latina, países como Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Perú registran iniciativas de marcos regulatorios a los diseños curriculares jurisdiccionales, así como ofrecimiento de opciones de posgrado, cursos de capacitación en servicio, acreditaciones obligatorias, becas, programas de acompañamiento, y fijación de objetivos y requisitos de los programas pedagógicos.<sup>14</sup>

pedagógica de las Escuelas Normales: 1) Dominio disciplinar; 2) Práctica docente frente a grupo desde el primer año; 3) Incorporación de la educación socioemocional; 4) Formación para la educación inclusiva; y 5) Uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Asimismo, se estableció el aprendizaje del inglés, con la finalidad de que los estudiantes desarrollen progresivamente habilidades, conocimientos, actitudes y estrategias de aprendizaje que les permitan interactuar.

<sup>12</sup> INEE (2015a).

<sup>13</sup> Conclusiones del Foro: *Avance de las acciones realizadas en el marco de las Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica y las Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente*, realizado el 14 de noviembre de 2018 en la Ciudad de México (INEE, 2018).

<sup>14</sup> UNESCO (2017).

**TABLA 2. ÁREAS DE OPORTUNIDAD DETECTADAS EN LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE POR DIVERSOS ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES**

Área de oportunidad	Foros de consulta para la revisión del modelo educativo: escuelas normales	Informe 2015, INEE	UNESCO 2012
<b>Consolidar a las normales como IES</b>	Comunicación, intercambio, cooperación, movilidad académica	Articulación entre las IES y las escuelas normales	—
<b>Mejores criterios de selección para el ingreso a las normales</b>	Revisar criterios de selección, exámenes complementarios	—	Elevar el nivel de la exigencia
<b>Mejorar el perfil de egreso</b>	Alinear con educación básica y el Servicio Profesional Docente (SPD)	Congruencia entre el perfil de egreso y el SPD	Fijar estándares básicos de competencia docente, alinear currículo, estrechar teoría/práctica
<b>Mejorar las plantas académicas</b>	Sistema de ingreso, permanencia y promoción; actualización de formadores de docentes	Fortalecer condiciones laborales del SPD para los formadores	Fortalecer la calidad de los formadores
<b>Gestión organizacional</b>	Revisar el marco normativo, seguimiento y evaluación de programas; vinculación con escuelas; nuevas formas de organización y gestión académica	Fortalecer la gestión organizacional; esquemas claros de evaluación orientados a la mejora; focalización de acciones	Sistema de regulación/acreditación de la calidad de programas tanto de escuelas públicas como de privadas, focalizar acciones a instituciones rezagadas; certificación de personal
<b>Planeación del sistema</b>	Planeación de la matrícula; realizar estudios prospectivos de demanda y estudios cualitativos de programas	Estimar requerimientos de docentes a futuro asegurando calidad	—
<b>Presupuesto</b>	Mayor presupuesto	—	—

Fuente: INEE, 2015a.

El estudio de las experiencias internacionales permite identificar una tríada de mejora para la formación inicial docente: *a)* explicitar los marcos institucionales para hacer realidad la formación de maestros a nivel universitario; *b)* establecer instituciones rectoras u orientadoras para ratificar la calidad de los procesos formativos, definir perfiles de idoneidad, establecer estándares de calidad y precisar las características de la buena enseñanza, y *c)* descentralizar los procesos

formativos y los lineamientos curriculares para tener docentes acordes con las metas educativas. Por su parte, México ya se adhirió al primer punto y ha concentrado en los otros dos sus iniciativas recientes.

Con base en lo anterior, para el diseño de las próximas políticas públicas para la formación inicial docente, México puede aplicar los siguientes aprendizajes:



**Fortalecer un sistema de formación.** La relación dialógica entre las dependencias y actores integrantes del sistema nacional de formación inicial docente incentiva los resultados consensuados.



**Reconocer el trabajo docente.** El quehacer de los maestros materializa el hacer nacional por la formación docente, personaliza el corpus reflexivo nacional y pone las bases para prácticas de calidad en el aula.



**Apuntalar integralmente las trayectorias estudiantiles.** El registro sistematizado de etapas y necesidades de los estudiantes permite estructurar acompañamientos académicos, repositorios didácticos y apoyos específicos.



**Actualizar con sensatez el currículo.** La cartografía contemporánea de los flujos pedagógicos y gnoseológicos genera perfiles de egreso y prácticas profesionales de calidad.



**Generar monitoreo y diálogo.** El seguimiento puntual produce información sólida y actual, y la socialización permanente de la misma fomenta el diálogo informado y competente.



**Implementar evaluaciones integrales.** La evaluación interna y externa debe integrar procesos de fortalecimiento y mejora.

**CUATRO RECOMENDACIONES  
 PARA FORTALECER LA  
 FORMACIÓN INICIAL  
 DOCENTE**

A partir del mapeo de políticas en la materia y el análisis de investigaciones especializadas, consultas directas con protagonistas de la formación inicial docente y entrevistas con académicos, se enuncian las siguientes recomendaciones de política, contenidas en las Directrices emitidas por el INEE para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica:

1

**Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.** Parte de mejorar la calidad de la oferta educativa de las escuelas normales mediante la adecuación del currículo, la consolidación de sus cuerpos académicos, el fortalecimiento de las trayectorias escolares de sus estudiantes, y principalmente incentivar la autonomía de gestión académica.

2

**Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.** Requiere construir políticas, reglamentos, normas, perfiles y metas comunes a todas las ofertas educativas para marcar puntos de referencia, desarrollo y análisis que materialicen la interacción eficiente entre los diversos integrantes del sistema de formación inicial docente.

3

**Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.** Encauzar, fortalecer y acopiar la producción de datos analíticos que permitan establecer horizontes puntuales para la toma de decisiones; establecer canales, tiempos y espacios para la difusión puntual de la información especializada; socializar de manera permanente las reflexiones en torno a la producción informativa, y calendarizar el diálogo temático por parte de los involucrados —en los múltiples niveles— en la generación de datos.

4

**Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.** Es necesario evaluar de manera periódica los distintos componentes, procesos y resultados que configuran la oferta de formación inicial de docentes de educación básica para obtener información que permita conocer su situación actual, identificar las áreas de oportunidad y valorar sus avances.

### REFERENCIAS

ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (s.f.). *Anuario estadístico. Población escolar en la educación superior. Ciclo escolar 2017-2018*. Recuperado de <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015a). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. México: autor. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscador-Pub/P1/F/101/P1F101.pdf>

INEE (2015b). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: autor. Recuperado de [https://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/informe/Los\\_docentes\\_en\\_Mexico.\\_Informe\\_2015\\_1.pdf](https://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/informe/Los_docentes_en_Mexico._Informe_2015_1.pdf)

INEE (2018). *Minuta de la plenaria del Foro: Avance de las acciones realizadas en el marco de las Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica y las Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente*. Realizado el 14 de noviembre de 2018 en la Ciudad de México. Documento interno.

SEP. Secretaría de Educación Pública. (2009a). *Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes*. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/school/43758607.pdf>

SEP (2009b). *Programa Emergente para Mejorar el Desempeño de los Estudiantes de las Escuelas Normales*. Recuperado de <http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/pemde/PE.pdf>

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *La Formación Inicial Docente en Educación para la Ciudadanía en América Latina*. Santiago. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Formacion-Inicial-Docente-en-Educacion-para-la-Ciudadani.pdf>



Av. Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez  
C.P. 03900, Ciudad de México, México | 5482 0900 | [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

