



ISBN: 9786073045742

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA
UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Cuevas, Y. (2020). Políticas de formación docente en educación básica en la Reforma Educativa 2013. En A. Díaz-Barriga (Coord.), *La evaluación del desempeño docente. Propuestas y contradicciones* (pp. 63-99). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Políticas de formación docente en educación básica en la Reforma Educativa 2013

Yazmín Cuevas

INTRODUCCIÓN

La Reforma Educativa 2013 se presentó con el propósito de asegurar la calidad de la educación básica¹ mediante la mejora de la planta docente. El elemento central para cumplir con tal objetivo fue la evaluación a través de la cual los aspirantes a ser profesores podían ingresar a la función docente y los maestros en activo reafirmaban su permanencia y obtenían promociones a puestos directivos, además de otros incentivos. Sin embargo, aunque se pusieron en marcha procesos de evaluación del desempeño para regular la carrera docente, poco se conocieron las acciones establecidas respecto de los programas de formación docente (LGSPD, 2013). Para Cordero (2015: 9) esta evaluación “ha recibido toda la atención en el proceso de reforma vigente y no se ha hecho lo propio en el caso de los procesos de formación”.

La pregunta de investigación que orientó a este estudio fue la siguiente: *¿cuáles fueron las políticas de formación docente para maestros de educación básica en el marco de la Reforma Educativa 2013 que diseñó la Secretaría de Educación Pública (SEP)?* Se partió del supuesto de que las políticas de formación docente que se formu-

1 La Reforma Educativa 2013 se dirige a la educación básica y media superior. En este estudio nos limitamos a estudiar lo concerniente a la educación básica.

laron respondieron al esquema de evaluación de desempeño y a la actualización de los maestros en los planes y programas de estudio vigentes en ese momento.

La organización del capítulo se compone de seis apartados. El primero, “Marco conceptual”, comprende una explicación de los conceptos en los que se apoya la investigación, a saber, política educativa, políticas docentes y políticas de formación docente. El segundo apartado, “Procedimiento analítico”, expone el camino que siguió el trabajo y los documentos utilizados. En “Antecedentes de las políticas de formación docente en México”, el tercer apartado, se presenta una breve contextualización de la formación docente inicial y continua que había para los maestros antes de la Reforma Educativa 2013 y las tendencias que marcaron en las políticas educativas. En “Políticas internacionales de formación docente: recomendaciones para México”, nuestro cuarto apartado, se indaga lo que los organismos internacionales han dicho, y establecido, en esta materia. En el quinto apartado, “Políticas de formación docente a partir de la Reforma Educativa 2013”, se presentan los resultados del análisis. El sexto y último apartado son las consideraciones finales del estudio.

MARCO CONCEPTUAL

Políticas educativas

Son acciones específicas del Estado para el logro de objetivos educativos, generalmente dirigidas a solucionar problemas particulares y, sobre todo, a ofrecer una formación pertinente a las necesidades sociales, económicas y culturales de un país que, a su vez, forman parte de un mundo interconectado. De acuerdo con Pedró y Puig (1999: 22) son “líneas de actuación específica adoptadas por una autoridad con competencias educativas, que se dirigen a resolver [una] determinada cuestión”. Las políticas educativas están constituidas por un contenido que pretende conseguir ciertos objetivos

y productos concretos. Así, se expresan en un conjunto de acciones articuladas y planeadas, que tienen que ser consecuentes con los valores de los sistemas educativos (Rizvi y Lingard, 2013). Estas políticas se condensan en reformas y programas, los cuales conllevan la modificación de leyes, reglamentos y normas que ordenan los aspectos trascendentes de un sistema educativo. El propósito de ese tipo de sistemas es regular la institución escolar y a los actores involucrados (alumnos, maestros, directores, sindicatos); es decir que éstos son una manifestación de decisiones tomadas a nombre de los gobiernos (Rizvi y Lingard, 2013; Roth, 2006).²

En la definición de las políticas educativas no sólo participan los gobiernos: actualmente se han incorporado otros actores, como la sociedad civil, los sindicatos y los organismos internacionales: “aunque los gobiernos nacionales aún tienen la principal autoridad para desarrollar sus propias políticas, la naturaleza de la autoridad ya no es la misma, y está afectada por los imperativos de la economía global” (Rizvi y Lingard, 2013: 25). Así, los sistemas educativos nacionales generan sus políticas educativas tomando en consideración las recomendaciones de los organismos internacionales. Éstos se especializan en presentar investigaciones y reportes sobre la problemática de distintos sistemas de educación, revisados a su vez por los responsables gubernamentales quienes, en muchas ocasiones, no cuentan con la sistematización suficiente y tampoco realizan un análisis de información adecuado acerca de lo que acontece en el ámbito educativo. Tales reportes son la base para el desarrollo de políticas, reformas, programas y planes de estudio. De este modo, los organismos internacionales se posicionan como uno de los principales generadores de políticas educativas y marcan tendencias en el diseño de éstas.

Así, teniendo en cuenta que actualmente en la definición e instauración de reformas y programas en educación intervienen diferentes actores y contextos, es imprescindible echar mano de un

2 El concepto de *política educativa* se ha vuelto muy complejo debido a la multiplicidad de actores y estructuras que intervienen en él. En este artículo se le considera, de manera general, como las acciones formuladas por el Estado.

concepto heurístico de *política educativa* (Rizvi y Lingard, 2013). De esta manera, cada política educativa propuesta necesita ser analizada en su contexto de influencia (por ejemplo, las recomendaciones de los organismos internacionales), en los contextos donde se produce el texto (el momento en que se construye y enuncia el discurso político) y el contexto de la práctica, o sea cuando las políticas son adaptadas por los actores educativos (maestros, directores, supervisores).

Para Ball (2012) las políticas educativas tienen un ciclo que está altamente vinculado con el contexto, a las dinámicas históricas y a la geografía local. Este ciclo abre con la formulación de recomendaciones de los organismos internacionales. Posteriormente se da la instrumentación, donde los responsables de los sistemas educativos asimilan tales sugerencias y producen textos políticos —como reformas, planes, acuerdos, programas— que necesitan ser entendidos en el contexto sociohistórico en el que fueron producidos (Rizvi y Lingard, 2013). Finalmente, los actores a los que van dirigidas las políticas hacen adaptaciones de las reformas y programas para incorporarlas a sus prácticas escolares cotidianas. En este estudio se atenderá a los dos primeros momentos del ciclo de las políticas educativas: las recomendaciones que hacen los organismos internacionales a los sistemas educativos en materia de formación docente y al proceso de interpretación que ha hecho el Estado mexicano de éstas.

Políticas docentes

Se entienden como aquellas acciones derivadas de un plan o proyecto de gobierno dirigidas a los maestros de educación básica (Ball, 2008; Vaillant, 2004). Tales acciones comprenden la *evaluación docente* y la *formación docente*, que desembocan en la regulación de la carrera profesional de los maestros. De acuerdo con Ball (2008), las políticas docentes actuales se focalizan en que los maestros sean productivos, lo cual se verifica a través de evalua-

ciones, generalmente estandarizadas, para conocer el cumplimiento de metas. Así, las políticas docentes incorporan un ingrediente, el *desempeño* que se dirige a contabilizar la producción del maestro a fin de determinar su capacidad de rendimiento laboral (Ball, 2008). Para establecer el desempeño de los docentes los sistemas educativos formulan criterios y estándares como medida. Ahora bien, las consecuencias de esta medición del desempeño en los maestros van desde la exhortación a ser productivos hasta el retiro de sus puestos de trabajo. Las políticas docentes se concentran en tres aspectos:

- 1) *Carrera docente*: es la plataforma o estructura legal, técnica y organizacional que regula el curso que siguen los maestros en términos de ingreso a la docencia, permanencia en el puesto, promoción a direcciones escolares, incentivos salariales y salida del sistema (jubilación) (Cuenca, 2015; Murillo, 2007). Existen diferentes modelos de carreras docentes de acuerdo con el contexto sociohistórico y las características de los sistemas educativos. La carrera docente se conforma por los derechos laborales de los maestros.³
- 2) *Políticas de evaluación docente*: son diseñadas y llevadas a cabo por las autoridades educativas para conocer el estado de las prácticas de enseñanza de los maestros. Estas políticas se bifurcan, por un lado, en indagaciones sobre la práctica docente a través de diagnósticos o autoevaluaciones para establecer estrategias de mejoramiento de la enseñanza; por otro, en acciones para evaluar el desempeño con el propósito de fijar el cumplimiento de funciones del maestro, mediante la suficiencia de conocimientos disciplinares y pedagógicos (Ball, 2008; Bolívar, 2008; Isoré, 2010). Los resultados de la evaluación del desempeño se emplean para regular la carrera docente.
- 3) *Políticas de formación docente*: comprenden acciones encaminadas a la preparación profesional para convertirse en maestro y, además, el acompañamiento para la inserción de nuevos pro-

3 Para conocer la carrera docente de maestros de educación primaria en México se recomienda revisar a Rangel (2018).

fesores en la profesión y la formación en el servicio, de acuerdo con las necesidades de estos actores educativos. Esto se desarrollará enseguida.

Políticas de formación docente

Formación inicial

Involucra las acciones y planes dirigidos a la preparación profesional que se debe cursar para convertirse en maestro de educación básica. Ducoing (2013) señala que esta formación tiene dos grandes tendencias. La primera es considerarla como un entrenamiento elemental que se ofrece a los futuros maestros, una suerte de canasta de técnicas para que los profesores, en su práctica profesional, logren transmitir los contenidos del currículum a sus alumnos. La segunda tendencia es reconocer que la formación docente inicial es un trayecto que demanda solidez teórica para que los aspirantes a docentes, en el contacto con situaciones de aula, vislumbren y pongan en práctica estrategias para lograr el aprendizaje de los alumnos.

Así, la formación inicial docente se debate entre constituirse como un entrenamiento de carácter técnico, para que los maestros operen planes y programas de estudio, o bien como una preparación profesional para que éstos tomen sus propias decisiones pedagógicas en el curso de la tarea de enseñar. Estas tendencias se reflejan en las diferentes políticas que siguen los sistemas educativos nacionales. Por ejemplo, en Estados Unidos contar con un título universitario relacionado con la educación es suficiente para convertirse en maestro, con lo que los conocimientos pedagógicos pasan a segundo plano (Ingersoll, 2011). En Finlandia los aspirantes docentes necesitan cursar licenciaturas especializadas en educación y una maestría donde se abocan a la enseñanza de un área, por lo que se establece una relación entre el dominio de una disciplina

(matemáticas, lengua o ciencias) y el conocimiento pedagógico de contenido (Sahlberg, 2013). Con estos dos extremos se observa que cada sistema educativo asume una postura propia con respecto de la formación docente inicial y establece las políticas en consecuencia.

Políticas de inserción a la docencia

Se dirigen a los maestros de nuevo ingreso en sus primeros años. Éste es un lapso que se caracteriza por la tensión y el aprendizaje de los maestros para convertirse en profesionales autónomos (Marcelo, 2012; Tardif, 2013). Durante esta etapa el maestro conoce el ámbito escolar y, sobre todo, se configura la identidad docente:

los primeros años de la docencia no sólo representan un momento de aprendizaje del oficio de enseñanza, especialmente en el contacto con los alumnos en las clases. Significa también un momento de socialización profesional. Durante las prácticas los futuros profesores empiezan a conocer la cultura escolar (Marcelo, 2012: 127).

Un elemento fundamental de estos programas es que los maestros experimentados fungen como tutores de los noveles: los primeros dan un seguimiento a la práctica del docente con el fin de que los segundos manifiesten sus dudas e inquietudes acerca del currículum, los alumnos y la escuela misma.

Al respecto, Marcelo (2012) realizó un estudio de diferentes modelos de inserción a la docencia de sistemas en educación básica de Europa, Asia y América y encontró que todos se componen por tres niveles de apoyo:

- 1) El acercamiento del docente a la escuela y su familiarización con los materiales educativos.
- 2) El acompañamiento del tutor para poner en marcha el currículum en el aula, donde el nuevo maestro establece un vínculo con

el tutor mediante la observación de su práctica docente y la retroalimentación, de tal suerte que el maestro ponga en marcha estrategias de aprendizaje con sus alumnos, modifique su práctica docente y establezca acciones pertinentes para su desarrollo profesional;

- 3) La alta interacción con el tutor, la reducción de carga extracurricular y la participación en programas de formación continua.

En suma, los programas de inserción a la docencia, además de integrar al nuevo docente en su práctica profesional, tienen el propósito de conseguir la retención de maestros debido a que, generalmente, en los primeros cinco años se da una deserción importante de la profesión (Tardif, 2013).

Formación continua

Tiene diferentes sentidos: capacitación, desarrollo profesional, formación permanente o actualización. Precisamente una de sus debilidades es que carece de una conceptualización rigurosa. Terigi (2010) realizó un estudio sobre las tendencias de formación continua en América Latina, en el cual identificó dos vertientes: la *formación inicial*, que ya vimos, y la *formación en servicio*. La autora indica que la formación en servicio se ha centrado en ser una acción remedial para tratar de compensar vacíos de la formación inicial para docentes que están frente a grupo; así, desafortunadamente, se considera que la formación continua únicamente es la actualización del personal docente en nuevos enfoques pedagógicos, planes de estudio o materiales educativos e ignora las necesidades e intereses que surgen en la práctica cotidiana de los maestros.

De acuerdo con Cordero (2015), en México la formación continua se ha dirigido a la actualización de maestros, pero a partir de la década de 2000, por influencia del llamado *Informe Delors* (Delors, 1997), las recomendaciones en política internacional han planteado

que debe ser un espacio que responda a los intereses y necesidades del maestro a partir de su trabajo frente a grupo. Para Terigi (2010: 5), se debe conceptualizar esta formación como un “continuo que requiere que se enfoque como totalidad, no sólo como referencia a las definiciones teóricas, sino, sobre todo, con respecto al diseño de políticas”. Lo que descolla en la formación docente continua es que se vincula con los problemas y necesidades que derivan de la práctica docente; no obstante, cada sistema educativo opta por darle un matiz que descansa en programas de actualización, capacitación o intereses de los maestros.

Un rasgo distintivo en el que se enmarcan las políticas de formación docente en educación básica es que sus procesos formativos —a diferencia de lo de otras profesiones que son generados por los gremios profesionales— son definidos por el Estado, debido a que la educación básica tiene como principio la formación de ciudadanos con una ideología y unos valores determinados. Entonces, las demandas de preparación de maestros se dirigen a su desarrollo profesional. Ahora bien, estas políticas, en la actualidad, están sumamente influidas por el enfoque de desempeño ya que, desde el momento mismo en que una persona ingresa a formarse, tiene como referente alcanzar ciertos estándares para que pueda ser contratado como maestro. Por su parte, la formación continua responde a los resultados que los docentes obtienen en las evaluaciones de su productividad (Ball, 2008).

PROCEDIMIENTO ANALÍTICO

Una vez que se clarificaron los conceptos que sostienen a esta investigación, trazamos la estrategia metodológica. Para analizar las políticas de formación docente en la educación básica mexicana nos dirigimos al discurso oficial de la SEP. En este sentido, Beech y Meo (2016) advierten que una política educativa es una compleja codificación de significados que se plasman en textos —decretos, leyes, reglamentos, manuales— que serán reinterpretados por los actores

involucrados. Para analizar estos textos se necesita considerar sus condiciones de producción y el contexto de la práctica que se pretende modificar. Por esta razón se conformó el corpus de estudio con los textos oficiales vinculados con las políticas de formación docente en el marco de la Reforma 2013:

- *Ley General del Servicio Profesional Docente* (LGSPD) (CGEUM, 2013).
- *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria* (SEP, 2017a).
- *Marco general para la organización y el funcionamiento de la tutoría en educación básica. Docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018* (CNSPD, 2016).
- *Manual para el tutor del docente y del técnico docente de nuevo ingreso. Educación básica* (SEP, 2015).
- *Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de Conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para maestros de la educación básica. Estrategia Nacional 2017* (SEP, 2017b).
- *Orientaciones para elaborar la Estrategia Estatal de Formación Continua 2017* (SEP, 2017c).

La presentación de los resultados se organizó en tres categorías analíticas: formación docente inicial, atención al periodo de inserción a la docencia y formación continua, que se pueden ver en el apartado “Políticas de formación docente a partir de la Reforma Educativa 2013”.

ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN MÉXICO

La intención de este apartado no es exponer detalladamente la historia de la formación docente en México, sino identificar a grandes rasgos las tendencias que han imperado en este ámbito. Con este

propósito se hace una revisión en los aspectos que tratamos en el apartado “Políticas de formación docente”: *formación inicial, inserción a la docencia y formación continua*.

Con respecto de la *formación inicial* en México, desde finales del siglo XIX las escuelas normales han sido responsables de formar maestros (Arnaut, 1998). A partir de 1921, con el objetivo de uniformar y centralizar la educación primaria, se dio mayor peso y responsabilidad a esas escuelas.⁴ Sin embargo, en ese momento el carácter de estas instituciones no era obligatorio, puesto que había otras vías para trabajar como docente —por ejemplo, quienes deseaban ser maestros rurales debían demostrar que tenían cuatro años de escolaridad primaria—. Un momento decisivo para la formación docente inicial fue en 1944, en el Primer Congreso de Educación Normal, donde se estableció que las normales eran las únicas responsables de formar maestros (Mercado, 2002). Con diferentes modificaciones, altas y bajas, desde ese año y hasta 2013 la formación docente inicial estuvo a cargo de las Escuelas Normales.

Ibarrola, Silva y Castelán (1997) consideran que con la creación de la Escuela Nacional de Maestros se institucionalizó el naciente sistema educativo de formación de maestros rurales, urbanos, misioneros y de preescolar. Cabe señalar que para ingresar a estas escuelas se demandaba contar con educación secundaria y, aunque en un principio la formación docente inicial constó de dos años, debido a las modificaciones curriculares fue pasando a tres y finalmente a cuatro años. Podría considerarse a esta formación como de nivel técnico pertinente para las necesidades del México pos-revolucionario, cuyos planes y programas de estudio siempre han sido dictados por el Estado a través de la SEP (Medrano, Ángeles y Morales, 2017).

En 1984 hubo un cambio importante en las políticas de formación docente inicial: la elevación de la educación normal al nivel de licenciatura. El fin explícito de esta medida fue profesionalizar la docencia, ya que los aspirantes tendrían que contar con estudios de bachillerato. No obstante, la verdadera razón de imponer tal requi-

4 Para conocer a detalle las políticas de formación docente inicial véase Arnaut (1998).

sito, y que no se admitía abiertamente, era restringir el ingreso a estas instituciones, cuya gran demanda obedecía a que la mayoría de sus alumnos obtenían de manera automática una plaza docente al término de sus estudios (Ducoing, 2013). Lo cierto es que conceder el rango de educación superior a las escuelas normales fue algo súbito cuando no se contaba con una estructura sólida que respondiera a esos fines. Dicho de otra forma, fue una medida política que fortaleció poco la formación docente, lo que mermó tanto el número de aspirantes a cursar los estudios como la plantilla docente de las escuelas normales. Para Medrano, Ángeles y Morales (2017), la reforma de 1984 provocó que, en menos de 20 años, el perfil de los egresados se volviera poco específico para las distintas modalidades escolares (urbana, rural, indígena, por mencionar algunas) y sólo conservara un carácter general por nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria). De igual forma, los egresados contaban con poca experiencia frente a grupo y, sobre todo, carecían de formación especializada en las didácticas de las disciplinas (lengua, matemáticas, ciencias). En palabras de Ibarrola y Silva (2015: 161), con esta reforma a las normales se insertó la idea de que “la manera de mejorar la enseñanza es hacer al maestro investigador de su propia práctica [...] se perdió el foco de la formación para la docencia, el de la formación para el trabajo frente a grupo y el de la formación para el trabajo con alumnos”.

Con el fin de fortalecer la formación que se ofrece en las escuelas normales, a partir de 1984 se han diseñado e instaurado diferentes programas. En 1978 se creó la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), con el propósito de ofrecer a los maestros licenciaturas asociadas a las necesidades de la institución escolar (administración educativa, pedagogía, psicología educativa, sociología de la educación). No obstante, rápidamente esta institución comenzó a ofrecer programas de nivelación a docentes que no contaban con el título de licenciado en Educación. Así, apareció una opción diferente a las escuelas normales para ofrecer formación docente.

Por su parte, sobre las políticas de *inserción a la docencia*, en la revisión que se realizó no se encontraron acciones bien definidas. Lo que se identificó fue que la inserción a la profesión docente se

ofrecía en el transcurso de la formación inicial, dado que los planes de estudio de las escuelas normales reservaban a los estudiantes trayectos de prácticas docentes frente a grupo. Parte de la formación profesional docente ha consistido en establecer un lazo con las escuelas, los maestros en servicio y los alumnos.

Respecto de la *formación continua*, se identificó que ésta es una política que ha persistido desde 1944 con la creación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM). Su nacimiento respondió a la necesidad de nivelar a 18000 maestros que no contaban con formación docente especializada (Arnaut, 1998). En 1971, el IFCM dio paso a la Dirección General de Mejoramiento del Magisterio, cuyo fin era ofrecer actualización a los docentes en 46 centros regionales donde se ofrecían cursos teóricos y prácticos relacionados con el manejo de los planes, programas de estudio y libros de texto (Arnaut, 1998; Ibarrola y Silva, 2015). En 1978, esta instancia se transformó en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio y continuó con sus labores brindando nivelación de educación a maestros que no tenían estudios profesionales.

En 1993 se estableció el Sistema de Formación, Actualización y Superación del Magisterio, con el objetivo de que los maestros se familiarizaran con los nuevos planes de estudio y libros de texto (Latapí, 2004). Posteriormente, se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio (Pronap), con el que se ofrecía formación continua a los docentes en los centros de maestros. Lo destacado de este programa fue que la responsabilidad de actualización del personal docente estuvo a cargo de cada estado, con lo cual la formación continua operó de manera diferente y dio resultados dispares (Ibarrola y Silva, 2015). Paralelamente, se creó el Programa de Carrera Magisterial que abrió la posibilidad de promoción horizontal al gremio docente con una mejora en su salario a través de recursos extraordinarios. Un rasgo importante de este programa es que, además de una evaluación, los maestros debían tomar cursos de actualización (Latapí, 2004), y éstos, a su vez, condicionaba la asignación de estímulos económicos. En 2008, con la Alianza por la Calidad de la

Educación, se permitió la participación de otras instituciones de educación superior para generar una oferta de formación continua.

De acuerdo con Ibarrola y Silva (2015), este tipo de formación se ha distinguido por programas de actualización con poca pertinencia y alejados de los intereses de sus actores. Generalmente han empleado una estrategia de formación en cascada, es decir, se ofrecía un curso a un grupo de maestros y éstos a su vez lo replicaban con otros grupos. De esta suerte, se desdibujaban los propósitos de la formación continua, ya que los maestros simplemente tomaban los cursos para cumplir un requisito laboral o para obtener recursos monetarios. Los mismos autores apuntan que la formación continua que ha otorgado el Estado a los docentes es compleja de entender y siempre se ha conectado con consecuencias laborales y escalafonarias.

En suma, las políticas de formación continua han servido para capacitar a los docentes sin formación especializada en enseñanza, para nivelar a quienes no cuentan con el título de profesores, para actualizar al personal docente en los nuevos planes y programas de estudios y para obtener un incentivo pecuniario.

POLÍTICAS INTERNACIONALES DE FORMACIÓN DOCENTE: RECOMENDACIONES PARA MÉXICO

A partir de la primera década de este siglo, los organismos internacionales han enfatizado el papel del docente y su trabajo para la mejora de la calidad educativa. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el papel del docente está en plena mutación como consecuencia de los cambios que hay en la sociedad global y en la productividad, de modo tal que se demandan a esta figura cualidades y conocimientos que respondan a las necesidades sociales de los alumnos (OCDE, 2005). Para conseguir lo anterior, se recomienda atraer a los mejores aspirantes a convertirse en docentes, desarrollar una formación sólida e implementar esquemas de evaluación de maestros, lo que implica crear y refinar el proceso de selección para el ingreso a los pro-

gramas de formación docente, con el criterio de que los aspirantes cuenten con promedios altos en su ciclo anterior y participen en estrictos exámenes de selección para ser incorporados.

En materia de formación docente, el Banco Mundial (BM) apunta que América Latina tiene debilidades porque su calidad es baja y los prestadores de servicios particulares que ofrecen formación adolecen de una falta de criterios de calidad (Bruns y Luque, 2014). Por su lado, la OCDE señala que en los sistemas educativos exitosos la formación inicial de docentes tenga una duración de entre tres y cuatro años, o bien que los egresados de otras disciplinas realicen un posgrado en enseñanza (Barber y Mourshed, 2007).

El diagnóstico que hace cada organismo internacional conlleva la emisión de recomendaciones para los sistemas educativos nacionales. Para el BM, es necesario que en cada país se mejore “la calidad de los nuevos profesores, [que] consiste en evitar por completo los institutos de baja calidad y contratar a profesores que se hayan formado en otras disciplinas, práctica que se le conoce como certificación alternativa” (Bruns y Luque, 2014: 31). Asimismo, el BM enfatiza que la creación o consolidación de instituciones de formación docente debe llevarse a cabo mediante el incremento de los criterios de calidad, la certificación docente a egresados de otras profesiones —omite explicar cómo es el proceso de certificación docente alternativa— y un periodo de inducción por cinco años a los nuevos profesores con el seguimiento de los docentes experimentados (Bruns y Luque, 2014).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) recomienda centrar el mejoramiento de la formación por medio de cuatro aspectos: a) la formación y comprensión de las disciplinas que van a enseñar los docentes; b) el dominio de cómo enseñar las disciplinas; c) la vinculación de la formación con la práctica en el aula —es decir que los estudiantes tengan contacto directo con la práctica docente—, y d), contar con formación continua a lo largo de la carrera docente, lo que permite que el maestro se encuentre a la vanguardia en temas de enseñanza. Este organismo sugiere atraer a profesionales de otras disciplinas y que reciban una certificación docente (UNESCO, 2014).

Por su parte, la OCDE considera que para fortalecer la formación docente se necesita de la acreditación de instituciones o programas formadores y que sea una opción profesional flexible y activa. Sobre todo, este organismo recomienda favorecer experiencias de aprendizaje en el salón de clase para los futuros profesores, además de la incorporación de programas de formación a lo largo de la carrera docente (OCDE, 2005).

Cabe destacar que el BM, la UNESCO y la OCDE reconocen las bondades de incorporar como maestros a docentes de otras disciplinas. Esto puede ofrecer alguna pista hacia la aspiración de dar mayor peso a la formación profesional genérica en detrimento de una formación docente especializada.

En 2010, la OCDE presentó a México 15 estrategias para mejorar el sistema de educación básica. En materia de formación docente se establecieron tres orientaciones:

- 1) *Fortalecer la formación inicial docente*: implica crear un sistema de acreditación (basado en estándares) dirigido a las escuelas normales e instituciones de educación superior que forman profesionales relacionados con la docencia.
- 2) *Creación de periodos de inserción profesional para nuevos maestros*: involucra programas de acompañamiento a docentes principiantes.
- 3) *Mejorar el desarrollo profesional del gremio docente*: esto es, presentar una oferta de formación continua pertinente a las necesidades de los maestros mediante cursos, talleres y diplomados (OCDE, 2010).

POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE A PARTIR DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013

La Reforma Educativa 2013 tuvo el propósito de garantizar la calidad de la educación. Esta medida legal consideraba al maestro como el agente más relevante en la mejora del aprendizaje de los alumnos.

Por consiguiente, la formación docente resultaba indispensable. Como ya hemos mencionado, los ejes de la revisión de las políticas de formación docente en este estudio son formación inicial, inserción a la docencia y formación continua. En el cuadro 1 se muestran de manera sintética las acciones que se establecieron al respecto.

Cuadro 1

Acciones sobre formación docente en el marco de la Reforma Educativa 2013

Formación docente inicial	Inserción en la docencia	Formación continua
Apertura de profesiones afines a la docencia siempre y cuando los aspirantes cumplan el perfil	Programa nacional de tutoría para docentes de nuevo ingreso	Apertura de instituciones de educación superior para ofrecer formación continua y actualización docente
Formulación de un plan integral para fortalecer el sistema de escuelas normales públicas		Estrategia Nacional de Formación Continua
Transformar a la docencia en una profesión atractiva para los aspirantes		
Alineación de la formación docente (planes de estudio) con el planteamiento pedagógico 2017		

Fuente: elaboración propia con datos de CGEUM (2013), GobMx (2013) y Rangel (2018).

Formación docente inicial

Sobre este aspecto, la SEP indicó cuatro puntos: a) apertura de la profesión docente a egresados de carreras relacionadas con la educación; b) formulación de un plan de apoyo a las escuelas normales; c) convertir a la docencia en una profesión atractiva, y d) vinculación entre los planes de estudio de formación docente con el Modelo Educativo 2017.

Apertura a otras profesiones. La ley, en su artículo 24, marcaba que en los concursos de oposición para el ingreso podría participar cual-

quier persona que cumpliera con tener un perfil relacionado con el nivel, el tipo, la modalidad y la materia educativa correspondiente: “En la Educación Básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente, pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos, privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos” (GobMx, 2013: 144-145).

La cita anterior es indicativa de la política de formación docente inicial que siguió el Estado mexicano, la cual consistió en que el egresado de licenciaturas relacionadas con la docencia, si cumplía con los perfiles, parámetros o indicadores trazados por la SEP (2018), podía convertirse en maestro. Entonces, la política de formación inicial no privilegiaba, como en otros sistemas educativos, que los docentes dominaran disciplinas como matemáticas, lengua o ciencias, sino que contaran con algunos conocimientos de pedagogía o relacionados con la educación (psicología, sociología, ciencias de la educación). Destaca el énfasis que se hizo para que los aspirantes a docentes dominaran los perfiles, parámetros e indicadores y que lo demostraran al aprobar la evaluación del ingreso que consistió en dos exámenes de opción múltiple (SEP, 2018). Se debe aclarar que provenir de profesiones afines no garantizaba tener conocimientos pedagógicos especializados en educación preescolar, básica o secundaria. Con todo, esto está acorde con una de las recomendaciones de la OCDE (2010) para México: atraer a los mejores candidatos docentes, pero no exclusivamente de las escuelas normales.

Fortalecimiento a las escuelas normales. En el artículo transitorio vigésimo segundo, la SEP indicó que se formularía “un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad de la educación que imparta” (GobMx, 2013: 169-170). De este modo, se pretendió fortalecer a las escuelas normales con programas compensatorios, una política que ha sido recurrente desde la reforma a estas instituciones en 1984. La siguiente cita es reveladora: “las escuelas normales tienen

que organizarse como instituciones de educación superior y funcionar con la calidad necesaria para ofrecer opciones de innovación” (SEP, 2017a: 144). Sería importante conocer las acciones que realizó la SEP en esta materia y por qué no han dado resultados, pues,

aunque se han implementado diversas acciones para consolidar a estas escuelas como instituciones de educación superior, no han sido las convenientes para lograr que la mayoría de las escuelas normales accedan a recursos suficientes para su desarrollo y alcancen mejores resultados (Medrano, Ángeles y Morales, 2017: 63).

Asimismo, en el Modelo Educativo 2017 (SEP, 2017a) se mencionó la necesidad de un sistema de incentivos para fomentar la calidad de las escuelas normales, lo que deja entrever que, para el gobierno de entonces, estas instituciones probablemente no tenían la capacidad de ofrecer formación docente adecuada. Una manera de paliar este hecho, según se indicó, sería mediante el diseño de un sistema de calidad para su acreditación.

Convertir a la docencia en una formación atractiva. El Modelo Educativo 2017 (SEP, 2017a) contó con un capítulo dedicado a la formación y desarrollo profesional de los maestros. En nuestro análisis detectamos algunas menciones sobre la formación inicial; por ejemplo, se decía que las licenciaturas ofrecidas en las escuelas normales necesitaban convertirse en una opción atractiva para los egresados de la educación media superior, pero no se encontró alguna ruta estratégica a fin de conseguir tal propósito.

Llama la atención que la matrícula de las escuelas normales se ha reducido de manera considerable; concretamente, para el ciclo escolar 2001-2002 el número de alumnos era de 184 100 y en el ciclo 2015-2016 la matrícula fue de 108 555 (Medrano, Ángeles y Morales, 2017). Esto es que, en 15 años, estas escuelas dejaron de recibir a casi 60 por ciento de aspirantes. En consecuencia, hacer que la docencia sea una profesión atractiva plantea un reto signifi-

cativo, por lo que se requiere de una revisión crítica sobre la actividad misma y el desarrollo profesional que se ofrece a los aspirantes a cursarla.

Vinculación de la formación docente con el modelo pedagógico. El gobierno en turno tenía el propósito de emprender una reforma curricular de las escuelas normales dirigida a formar maestros que dominaran el plan de estudios de 2017, conocido como Nuevo Modelo Educativo, lo cual se pone de manifiesto en la siguiente cita: “la formación inicial debe alinearse al planteamiento pedagógico del Modelo Educativo” (SEP, 2017a: 141). Ésta es una acción que la SEP, de manera permanente, ha emprendido en el ámbito de la formación docente, la cual se limita únicamente a adaptar o a especializar a los futuros maestros en el conocimiento y operación de los planes de estudio de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

Para la actualización de los planes de estudios de escuelas normales se recomendó:

- Dominio de contenidos y estrategias para transmitirlos.
- Desarrollo de la habilidad de aprender de los docentes.
- Dominio del idioma inglés.
- Uso de tecnologías de la información y comunicación.
- Comprensión de los principios de equidad.
- Reconocimiento de la interculturalidad en los procesos educativos (SEP, 2017a).

Se identificó que el cambio curricular que se pretendía en la escuela normal se concentraba en tres núcleos: a) los contenidos y la operación del enfoque pedagógico de los planes de educación básica y la capacidad del docente para continuar con la búsqueda de nuevos conocimientos; b) la incorporación del inglés, el uso de tecnologías y plataformas que ofrecen los dispositivos electrónicos (computadoras, tabletas, teléfonos celulares), y c) apelar a los principios de igualdad y equidad de la educación.

Atención al periodo de inserción a la docencia: la tutoría

Como se ha mencionado, la inserción docente conlleva el diseño de acciones o programas a fin de hacer un seguimiento de los maestros de reciente ingreso. Al respecto, la Reforma Educativa 2013, a través de la LGSPD, estableció que los nuevos docentes se sujetaran a un lapso de dos años de acompañamiento con un tutor. Al finalizar ese tiempo, se sometería al maestro a una evaluación de desempeño y, con base en los resultados, se determinaría su permanencia en el puesto de trabajo.

Como antecedente es necesario señalar que, en las escuelas normales, como parte de sus planes de estudio, se contempla un trayecto formativo de práctica profesional donde los futuros maestros se inserten en el trabajo frente a grupo con el apoyo de un profesor veterano, con lo cual se puede identificar que se cubre un aspecto de la inserción docente. Sin embargo, quienes ingresan a tales puestos sin cursar una formación especializada en enseñanza carecen de esa indispensable experiencia. Se advierte que la manera en que se subsanaría la ausencia de conocimientos pedagógicos de los maestros con formaciones afines a la docencia era la tutoría. En este sentido, salta a la vista lo estrecho que era la concepción de formación inicial en la LGSPD, ya que se privilegiaba que los docentes conocieran los contenidos, aunque se descuidara el basamento pedagógico. Marcelo (2012: 112) señala que tal parecía que “enseñar es fácil, que los formadores de profesores viven en una torre de marfil, que los cursos de metodología y didáctica son asignaturas blandas”.

En el *Manual para el tutor del docente y del técnico docente de nuevo ingreso. Educación básica* (SEP, 2015) se indicó que en el periodo de tutoría se orientaría al maestro de reciente ingreso a fin de aleccionarlo en planeación didáctica, inclusión de alumnos, ambientes de aprendizaje, dominios de contenidos, uso de tecnologías en el salón de clases y actividades extracurriculares. No obstante, en su marco general para organizar la tutoría (CNSPD, 2016) se señalaba que en el programa Escuela al Centro, que se propuso en el

Modelo Educativo 2017 (SEP, 2017a), este proceso de acompañamiento serviría para fortalecer a los nuevos maestros en competencias de lectura, escritura y matemáticas, disminuir el rezago escolar y fomentar la convivencia en la escuela.

Entonces, la tutoría se transformó en un elemento para instaurar y promover un proyecto político, lo cual hizo de lado al acompañamiento en cuanto eslabón importante para que los maestros se fortalezcan. Además, el proceso de inserción fue muy contradictorio porque, más que servir de acompañamiento, la tutoría se concentró en ser una vía para impartir actualización en el Modelo Educativo 2017.

Una de las cuestiones que señala la literatura especializada es que, en el proceso de tutoría, los maestros debutantes expresen dudas e inquietudes surgidas en el desarrollo de su práctica docente. De igual forma, no se recomienda imponer la discusión de temas o contenidos porque la tutoría da seguimiento a toda la práctica docente de cada una de las asignaturas del programa. Así, las autoridades educativas, al establecer de antemano las líneas en las que se reforzaría a los docentes, evidenciaron un tratamiento superficial con respecto del proceso de mentorazgo (Marcelo, 2012).

En relación con los tutores, la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) apuntó que sólo los maestros en servicio interesados podrían ofrecer acompañamiento a los nuevos docentes (CNSPD, 2016). Para este efecto, necesitaban cubrir cinco dimensiones de los perfiles, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes (SEP, 2018):

- 1) Dominio del conocimiento del aprendizaje de los alumnos.
- 2) Sistematización de la práctica docente.
- 3) Perfeccionamiento de la profesión docente a partir de la formación continua.
- 4) Ejercicio de la docencia apoyado en la ética y la normatividad.
- 5) Participación en la comunidad educativa.

En resumen, un aspecto angular de los programas de inserción docente es el tutor, porque cumple el rol de formador de profesores y es un modelo de docencia para los maestros noveles, el cual “desempeña un papel de gran importancia en el programa de inserción, pues es la persona que ayuda y da las orientaciones, tanto en el currículum como en la gestión de la clase al profesor principiante” (Marcelo, 2012: 141). El tutor necesita ser un maestro experimentado, no sólo por sus años de servicio, sino porque al desarrollar su práctica pone en juego un conjunto de conocimientos y habilidades que logra transmitir a sus pares. Por eso los sistemas educativos exitosos conciben y ponen en marcha rigurosos procesos de selección de tutores, ya que no basta con formar un grupo de docentes excelentes, se requieren competencias particulares para dialogar y acompañar a los nuevos maestros.

En las líneas de acción de la Reforma Educativa 2013 se indicó que el maestro que quisiera convertirse en tutor tendría que solicitarlo ante la autoridad educativa, para después ser seleccionado por los Comités Colegiados de Revisión⁵ de cada zona (CNSPD, 2016). Si hubiera falta de tutores necesarios para cubrir la demanda, se designaría a directores, supervisores o asesores técnico-pedagógicos para cumplir esta actividad. Cabe señalar que la figura del tutor no necesariamente fue desempeñada por maestros con experiencia frente a grupo, lo que pudo influir en la manera en que los nuevos profesores se adentraron en la profesión.

Asimismo, se determinó que los tutores continuarían ejerciendo sus funciones como maestros frente a grupo y que el acompañamiento lo realizarían fuera del horario de trabajo, de modo que la tutoría fue una actividad extraordinaria a sus funciones. Por otra parte, el pago que se ofreció a los tutores fue mediante una compensación anual. Probablemente esto hizo que la tutoría fuera poco atractiva para los maestros frente a grupo, ya que suponía una saturación a sus actividades escolares cotidianas.

5 Conformados por el Consejo Técnico de Zona, el supervisor escolar y un representante de los docentes (CNSPD, 2016).

Si bien la CNSPD (2016) estableció programas de formación a tutores —que comprendieron un taller (20 horas), un diplomado (120 horas) y el *Manual para el tutor del docente y del técnico docente de nuevo ingreso*—, no se encontró información que permitiera identificar si fueron ofrecidos a los tutores antes de realizar el acompañamiento a los docentes (CNSPD, 2015).

Es importante advertir que se identificaron tres puntos críticos del programa de tutoría, dos de ellos emanados directamente de sus dos modalidades, la *presencial* y *en línea* (CNSPD, 2016) y uno del *Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica* (CNSPD, 2016).

- 1) *Primer punto crítico, la modalidad presencial*: en la cual el tutor se podía responsabilizar de hasta tres nuevos maestros con los que tenía que trabajar por tres horas semanales de la siguiente manera: una vez que el tutor y el maestro de nuevo ingreso se conocían, en conjunto desarrollaban un plan de trabajo, de acuerdo con las necesidades educativas del maestro debutante, con el calendario, las dudas y las actividades de acompañamiento. En el transcurso del ciclo escolar, el tutor realizaba tres observaciones de la clase del docente de nuevo ingreso para identificar el desarrollo de contenidos, el manejo de grupo, los materiales educativos y la planeación didáctica. Después de cada observación, el tutor y maestro tenían una reunión para reflexionar sobre el desarrollo de la clase. Al finalizar el año escolar ambos elaboraban un reporte para las autoridades. Aquí el punto crítico consiste en la realización de las tres observaciones, tarea inherentemente contradictoria pues, como ya mencionamos, todas las actividades de tutoría se desarrollaban fuera del horario de trabajo del tutor, ya fuera maestro, director, supervisor o asesor técnico-pedagógico, así que no queda claro en qué momento se podían efectuar. Además, había otras actividades que también requerían tiempo (por ejemplo, la elaboración del plan de trabajo anual, la retroalimentación y la asesoría) y que tampoco se explicó cuándo o

cómo se cubrieron dado que no hubo una descarga de responsabilidades para el tutor (SEP, 2015).

- 2) *Segundo punto crítico, la tutoría en línea:* en la cual el tutor, a través de una plataforma digital, podía dar seguimiento a hasta diez maestros durante nueve horas a la semana por diez semanas por semestre, en un trabajo estructurado en tres fases: a) el grupo de maestros del que se encarga el tutor compartía sus experiencias sobre la práctica docente en una plataforma virtual; b) los nuevos maestros analizaban su práctica docente y diseñaban estrategias de mejora, y c) se hacía una evaluación de los resultados de las acciones de mejora. Sin duda, la educación virtual es un espacio que, llevado a cabo con seriedad, ofrece ventajas en procesos formativos, capacitaciones, cursos y diplomados. No obstante, es cuestionable el ejercicio en este ámbito que se propuso con la Reforma Educativa 2013. De hecho, la razón por la que surgieron tales programas de inserción fue la falta de contacto de los egresados de formación docente con el aula. Como bien reporta Marcelo (2012), los primeros pasos de un profesor novato, en especial en lo tocante a egresados de carreras afines a la docencia, son un momento de fuerte tensión que puede aliviarse con la presencia física de un tutor como guía para orientar y acompañar. Una tutoría en línea, si bien puede ser un espacio donde se compartan experiencias y se intente sistematizar la práctica docente, no sustituye la fase de observación en el aula ni el *rappport* que necesita el nuevo docente.
- 3) *Tercer punto crítico, que el proceso respondiera a las necesidades de Escuela al Centro:* este programa involucraba fortalecer la lectura, la escritura y las matemáticas en los alumnos. De esta forma, se fijaron tanto los temas como los problemas que docentes debutantes y tutores atenderían, lo que desplazó la naturaleza de los programas de inserción escolar que es responder a las inquietudes y tensiones que genera incorporarse a la docencia (CNSPD, 2016).

En fin, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), de una muestra de 6 008 maestros de nuevo ingreso del ciclo escolar 2016, solamente 56.7 por ciento recibió tutoría. De éstos, 53.3 por ciento tuvo la primera tutoría tres meses después de incorporarse al puesto de trabajo (INEE, 2017). Tales datos demuestran que el programa de tutoría no se cumplió a cabalidad y que un número considerable de nuevos docentes no se benefició de un acompañamiento a su práctica profesional.

Formación continua: ¿actualización docente?

Para cumplir con las políticas de formación continua en la LGSPD (2013) se especificó que la SEP garantizaría la formación permanente de los maestros de manera gratuita y tomando en cuenta sus necesidades. En este proceso participaron tres instancias (SEP, 2017b):

- 1) *Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica*: responsable de proponer, coordinar y evaluar las diferentes estrategias de formación y actualización para docentes. Era una instancia central.
- 2) *Autoridades educativas locales*: es decir, las oficinas de cada estado del país encargadas de esta labor, que proponían y daban seguimiento a todos los procesos de formación en colaboración con la oficina central.
- 3) *Instancias formadoras*: podían ser instituciones de educación superior, escuelas normales u organizaciones no gubernamentales que presentaban propuestas de formación continua para maestros. Los proyectos de estas instituciones se sometían a un proceso de evaluación que consideraba su experiencia, calidad, capacidad de gestión y apoyo técnico para que fueran aprobadas.

Como se ha visto, desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (SEP-SNTE, 1992), con la descen-

tralización de la educación básica comenzó a operar la oferta de formación continua por cada estado. Ahora bien, en 2008, con la Alianza por la Calidad de la Educación (SEP *et al.*, 2008), se permitió que instituciones ajenas a la SEP propusieran formación continua y de actualización a los maestros. Con la Reforma Educativa 2013, en el rubro organizativo y de oferta de cursos, continuaron operando las mismas acciones. Por su parte, se encontró que el objetivo de la Estrategia Nacional de 2017 de Formación Continua fue

impulsar el desarrollo profesional del personal educativo, mediante acciones de formación continua y actualización, que favorezcan el desarrollo de sus capacidades con la finalidad de fortalecer el desempeño en el aula y en la escuela para la mejora del aprendizaje de los alumnos en el marco de la educación de calidad e inclusión (SEP, 2017b: 11).

Es notorio que la formación continua se ligara al desarrollo profesional del docente, o sea a factores salariales, de contratación, condiciones de trabajo y promoción profesional (Imbernón y Canto, 2013). En el contexto de la Reforma Educativa 2013 la formación continua se redujo a ser un requisito de orden laboral para procesos como la contratación, la promoción o la obtención de estímulos salariales.

Además, en el objetivo se hacía referencia a que la formación continua tenía el propósito de promover el desempeño docente en el aula, siempre y cuando el maestro alcanzara los parámetros trazados por la autoridad educativa. La formación continua se dirigió a elevar el cumplimiento de los estándares marcados en los *Perfiles, parámetros e indicadores docentes* (SEP, 2018) que se constataban con las evaluaciones de desempeño. Así, se observa un estrecho vínculo entre la evaluación del desempeño y la formación docente.

En la Estrategia Nacional de Formación Continua (SEP, 2017c), se apuntaba que se atendería a tres líneas de formación para los maestros:

- 1) “Formación para el proyecto de enseñanza y los proyectos correspondientes a cada figura educativa, como elementos fundamentales de la evaluación del desempeño” (SEP, 2017b: 13). Esta línea de formación se dirigió a brindar apoyo a maestros y a otras figuras de la educación básica (directores, supervisores, asesores técnico-pedagógicos) para presentar la evaluación del desempeño docente. Es decir, toda vez que a los maestros les correspondía realizar la evaluación para certificar su permanencia en el servicio, recibían cursos para prepararse y así aprobar la examinación. En las *Orientaciones para elaborar la Estrategia Estatal de Formación Continua* (SEP, 2017c), se enfatizó que esta línea de formación se concentraba en que el personal docente se preparara para elaborar el proyecto de enseñanza (maestros), el proyecto de mejora de la escuela (directores y supervisores) o el de acompañamiento (asesores técnico-pedagógicos). Esta línea se convirtió en cursos o ayudas propedéuticas para que los maestros aprobaran su evaluación de desempeño.
- 2) “Atención al personal educativo a partir de las necesidades de formación derivadas de los mecanismos y procesos del servicio profesional docente” (SEP, 2017b: 14). Esta segunda línea de formación continua atendió a los resultados de las evaluaciones de desempeño para los maestros de nuevo ingreso, maestros, directores, supervisores y asesores técnico-pedagógicos en servicio y para el personal docente interesado en promociones de puesto. Particularmente, se enfocó en quienes en sus evaluaciones de desempeño obtuvieron resultados insuficientes o no idóneos. A estos programas se les denomina de regularización docente. De esta manera, esta línea se dirigió a la preparación de maestros y personal docente en general con respecto de la formación de tutores, la promoción para cambio a puestos directivos, la aprobación de la evaluación para la permanencia y el ingreso de los maestros noveles. En la revisión de los textos de política de formación continua no se reconocieron estrategias específicas de cómo se realizó el seguimiento del personal docente. Sería importante conocer esto, dado que sin duda los

resultados de la evaluación al personal docente sacan a relucir diferentes fortalezas y debilidades. También resta una pregunta pendiente: ¿cómo se atendió a la diversidad de los resultados de la evaluación docente que tuvieron los maestros?

- 3) “Fortalecimiento y actualización en temas educativos prioritarios y socialmente relevantes: la escuela al centro, el planteamiento curricular, la formación y el desarrollo profesional docente, la inclusión y la equidad, la gobernanza del sistema educativo, el fortalecimiento de los conocimientos pedagógicos disciplinarios y el desarrollo personal y social” (SEP, 2017b: 17). Esta línea puede denominarse de actualización, porque el interés fue que los maestros conocieran y se familiarizaran con el enfoque pedagógico del Nuevo Modelo Educativo 2017 (SEP, 2017c). Específicamente, se señaló que se atendería a la oferta de bases de la política de la educación básica (inclusión, equidad, Escuela al Centro) y de los nuevos enfoques curriculares (didáctica en lengua, matemáticas, ciencias, ciencias sociales).

Al realizar la revisión de la estrategia de formación continua de la Reforma Educativa 2013, se puede clasificar que lo que se pretendió atender fue a la preparación de maestros para aprobar su evaluación del desempeño, lo cual se llevó a cabo al generar una oferta de cursos remediales para el personal docente que obtuvo resultados insuficientes o no idóneos.

También se devela que un centro de interés de la estrategia fue la actualización docente, ya que había una preocupación porque los maestros manejaran el Nuevo Modelo Educativo (SEP, 2017c). Además, se constata que a lo que se denominó formación continua en realidad fueron actividades para que los maestros acreditaran las evaluaciones de desempeño, que tienen como referente el cumplimiento de estándares docentes (SEP, 2018).

CONSIDERACIONES FINALES

Las tendencias en las políticas educativas internacionales y nacionales hacen énfasis en el papel del maestro como un agente de cambio fundamental para la consecución de la calidad de los sistemas educativos. En México, esto se ha reconocido y ha sido el centro de la política educativa, que se expresó en la Reforma Educativa 2013 y en el Nuevo Modelo Educativo 2017. Se observa que las acciones derivadas de estas políticas se dirigieron principalmente a la evaluación del desempeño que reguló la carrera de los docentes en el ingreso, la permanencia, la promoción y el reconocimiento. Al respecto, diferentes especialistas (Tardif, 2013; Ball, 2008; Bolívar, 2008) han hecho análisis críticos y concienzudos sobre los riesgos que conlleva centrarse en la evaluación docente como una medida de control, lo que no necesariamente llevará al logro de la anhelada calidad educativa, ya que se descuidan elementos esenciales del docente e incluso de la historia y la composición del sistema educativo.

Con el desarrollo de este texto se perfilan elementos para el análisis. Quizá el aspecto más trascendental es la necesidad de una discusión entre dos actores: por un lado, los tomadores de decisiones; por otro, el gremio docente y los especialistas. El diálogo debe girar en torno a una pregunta: *¿qué tipo de formación docente de educación básica se necesita para México?* Como se ha revisado, hay dos tendencias al respecto, una con un carácter integral, que considera a la profesión como el dominio de conocimientos disciplinares y de especialización en enseñanza, donde el docente —en contacto con los alumnos, el contexto escolar y sus necesidades— traza una ruta de enseñanza pertinente para que, en el salón de clases, se logre concretar el aprendizaje; otra comprende una formación de corte instrumental, que considera al maestro, más que un especialista en enseñanza, un ejecutor de planes y programas de estudio, lo que implica que, con cada modificación curricular, se deba actualizar a los maestros para que instrumenten nuevos enfoques.

Cada una de estas tendencias demanda diferentes tipos de instituciones formadoras, profesores especialistas en docencia e infraes-

estructura. De esta discusión deriva el diseño e implementación de políticas docentes. Con el análisis que se ha hecho en este trabajo se observa que las políticas docentes tienden a empobrecer la profesión docente por cuatro razones:

- 1) *Formación inicial de los maestros:* en la Reforma Educativa 2013 tuvo como norte que los estudiantes normalistas a su egreso cumplieran con los perfiles, parámetros e indicadores (SEP, 2018) para aprobar el examen de ingreso al servicio profesional docente. Adicionalmente, advertimos que se privilegió el que estos maestros en formación dominaran el Nuevo Modelo Educativo 2017 por sobre otros ámbitos esenciales de la docencia, como los contenidos disciplinares y las didácticas especiales.
- 2) *Apertura al servicio profesional docente a egresados de otras profesiones:* cuestión que está presente en otros países con programas como Teach for All o Teach for America, de Estados Unidos. Con todo, este tipo de profesionales, para impartir docencia, deben cursar posgrados en enseñanza y ser asesorados y acompañados por profesores expertos. En México es imposterable hacer un seguimiento puntual de los docentes que carecen de formación docente y que se encuentran en servicio, conocer cómo trabajan con sus alumnos, sus dudas, las relaciones que entablan con la comunidad escolar y cómo desarrollan su práctica. De lo contrario, se perfila una formación docente genérica, con maestros que improvisan sobre la marcha. En la Reforma Educativa 2013, la decisión de abrir la docencia a otras profesiones sin ofrecer seguimiento fue irresponsable.
- 3) *Programa de tutoría a los nuevos docentes:* indudablemente, ofrecer seguimiento a los maestros de reciente ingreso por profesores con amplia experiencia es imprescindible, en razón de que lleva a que la inserción a la profesión sea gradual y bien fundamentada. No obstante, el programa de tutoría de esta reforma tuvo un carácter burocrático, que soslayó el factor pedagógico. A pesar de que la tutoría estaba asociada al proceso de ingreso y permanencia en el servicio profesional docente de los nuevos

maestros, en realidad el programa careció de medidas concretas para ponerlo en práctica. Por ejemplo, en lo concerniente a los tutores, los procedimientos rigurosos para seleccionarlos —que fueran maestros experimentados y con habilidades para dar seguimiento a docentes— brillaron por su ausencia, la descarga de tiempo para que ejercieran su función fue nula y las retribuciones monetarias y profesionales que obtuvieron fueron escasas. Por otro lado, el proceso de tutoría en línea fue opaco, no se sabe cómo se llevó a efecto y se ignora si los maestros noveles contaron con la infraestructura adecuada para recibirla. Por si esto fuera poco, la autoridad en la materia indicó como esencial que el seguimiento a los maestros nuevos fuera definido por sus dudas, mientras que el programa de tutoría de nuestro país se dirigió a que los maestros memorizaran el programa Escuela al Centro y el Nuevo Modelo Educativo 2017. Ahora bien, en el mejor de los casos sólo 60 por ciento de los maestros recibió tutoría y se desconocen por completo sus efectos (INEE, 2017). En pocas palabras, el programa de tutoría no se generalizó.

- 4) *Formación continua propuesta por la Reforma Educativa 2013*: se concentró en dos aspectos: a) las evaluaciones del desempeño para la permanencia de los maestros en sus puestos y su promoción a funciones directivas, y b) el dominio del conocimiento del Nuevo Modelo Educativo. Así, se programó una oferta de cursos para que los maestros prepararan su evaluación de desempeño. Por consiguiente, más que una formación continua lo que realmente se ofreció fue una actualización en planes, programas y materiales educativos: una preparación para aprobar una evaluación.

A partir del desarrollo de este capítulo se considera que, con la Reforma Educativa 2013 y particularmente con la LGSPD, la evaluación del desempeño se convirtió en un principio totalizador de muchos procesos, en especial el de la formación docente, la cual se restringió a tener éxito en los procesos de examinación de los maestros. Cuando en los procesos formativos la preparación y el aprendizaje son el

centro, la evaluación es el medio por el que se obtiene información para mejorar los procesos de enseñanza. De esta manera, las políticas de formación docente respondieron a la evaluación del desempeño. Esto lleva a formular la siguiente pregunta: ¿en el ejercicio de otras profesiones la evaluación del desempeño conduce los procesos formativos?

Con la Reforma Educativa 2019 y la aprobación de las leyes secundarias (que al cierre de este capítulo se discuten en las Cámaras del Poder Legislativo), es necesario revisar, analizar y reflexionar lo que respecta a la formación docente (inicial y continua), de forma tal que se considere a la docencia como una profesión autónoma, se tome en cuenta el desarrollo que ha tenido por más de 70 años y las aportaciones del gremio docente —no necesariamente representadas por el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)—, para comprender los aciertos que se han tenido, las carencias y los nuevos planteamientos que se necesitan subsanar. Además, es importante reconocer que se requieren reformas educativas de formación docente de largo aliento, que partan de diagnósticos serios, que analicen las tenencias existentes en materia de formación inicial, que establezcan propuestas fundamentadas en la profesión docente, que cuenten con la discusión de especialistas y maestros, cuyas acciones darán resultados en tiempos que van más allá de un sexenio. Lo que no puede continuar es que cada nuevo gobierno proponga y cambie diametralmente las políticas de formación docente sin un rumbo claro.

REFERENCIAS

- Arnaut, Alberto (1998), *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ball, Stephen J. (2012), *Global Education Inc.: New policy network and neo-liberal imaginary*, Londres, Routledge.

- Ball, Stephen J. (2008), “El desempeño, la privatización, los profesionales de la educación y el Estado”, *Educación y Ciudad*, núm. 14, pp. 115-137.
- Barber, Michael y Mona Mourshed (2007), *How the world's best-performing school systems come out on top*, McKinsey & Company/ Social Sector Office, <http://www.mckinsey.com/clientservice/social_sector/our_practices/education/knowledge_highlights/best_performing_school.aspx>, consultado el 10 de enero de 2019.
- Beech, Jason y Analía Inés Meo (2016), “Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 24, núm. 23, pp. 2-19, <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2417/1732>>, consultado el 10 de enero de 2019.
- Bolívar, Antonio (2008), “Evaluación de la práctica docente. Una revisión desde España”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, núm. 2, pp. 57-74, <<https://revistas.uam.es/index.php/rie/article/view/4666/5103>>, consultado el 5 de enero de 2018.
- Bruns, Barbara y Javier Luque (2014), *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, Washington, BM.
- CGEUM (2013), “Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, DOF, 11 de septiembre.
- CNSPD (2016), *Marco general para la organización y el funcionamiento de la tutoría en educación básica. Docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018*. México, SEP, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/general/docs/normatividad/TUTORES/Marco_general_para_la_organizacion_y_funcionamiento_de_la_tutoria.pdf>, consultado el 10 de mayo de 2018.
- CNSPD (2015), *Manual para el tutor del docente y del técnico docente de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016*, México, SEP, <http://www.sepbcgob.mx/contenido/documentos/programas/prodep/tutoria/Manual_Tutor.pdf>, consultado el 17 de noviembre 2018.
- Cordero Arroyo, Graciela (2015), “La formación continua y la evaluación del desempeño docente en el marco de la Reforma Educativa mexicana”, *Revista de Educación y Desarrollo*, núm. 32, pp. 5-10, <<http://www>.

- cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/anteriores/32/32_Cordero.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2017.
- Cuenca, Ricardo (2015), *Las carreras docentes en América Latina: La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf>>, consultado el 10 de febrero 2018.
- Delors, Jacques (dir.) (1997), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, Madrid, Santillana Editores-UNESCO.
- Ducoing, Patricia (2013), “De la formación técnica a la formación profesional: la reforma de la educación normal de 1984”, en Patricia Ducoing (coord.), *La escuela normal. Una mirada desde el otro*, México, IISUE-UNAM, pp. 117-156.
- GobMx (2013), *Ley General del Servicio Profesional Docente*, México. LXII Legislatura-Cámara de Diputados-INEE.
- Ibarrola, María de y Gilberto Silva (2015), Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 45, núm. 1, pp. 143-196.
- Ibarrola, María de, Gilberto Silva Ruiz y Adrián Castelán Cedillo (1997), *Quiénes son nuestros profesores. Análisis del magisterio de educación primaria en el Distrito Federal, 1995*, México, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano.
- Imbernón, Francesc y Pedro Canto (2013), “La formación y el desarrollo profesional del profesorado en España y Latinoamérica”, *Revista Sinéctica*, núm. 4, pp. 1-12, <<https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/issue/view/44/showToc>>, consultado el 10 enero de 2018.
- INEE (2017), *Principales resultados de la encuesta de satisfacción a docentes y técnicos docentes que ingresaron al Servicio Profesional Docente en el ciclo escolar 2015-2016, al término del primer año*. México.
- Ingersoll, Richard M. (2011), *Estudio comparado sobre la formación y antecedentes académicos de los docentes en seis naciones. Serie Documentos núm. 56*, PREAL, <http://www.empresariosporlaeducacion.org/sites/default/files/1_doc56_formaciondocente_seispaises_2011.pdf>, consultado el 6 de enero 2018.

- Isoré, Marlène (2010), *Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura. Documentos núm. 46*, Santiago de Chile, PREAL, pp. 1-36.
- Latapí, Pablo (2004), *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marcelo García, Carlos (2012), “Políticas de inserción en la docencia: del eslabón perdido al puente para el desarrollo profesional docente”, en Marcela Gajardo (comp.), *La importancia del docente en la reconfiguración de la educación en América Latina*, México, SEP-PREAL, pp. 119-171.
- Medrano, Verónica, Eduardo Ángeles y Miguel Ángel Morales (2017), *La educación normal en México. Elementos para su análisis*, México, INEE.
- Mercado, Laura (2002), “El docente de educación básica, representaciones sociales de su tarea profesional”, tesis de doctorado en Pedagogía, México, FFYL-UNAM, <<http://132.248.9.195/pdtestdf/0308662/Index.html>>, consultado el 24 de febrero de 2018.
- Murillo, Javier (2007), *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*, Santiago de Chile, ORELAC-UNESCO.
- OCDE (2010), *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, París.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants: Attirer, former et retenir des enseignants de qualité—Rapport final*, París.
- Pedró, Francesc e Irene Puig (1999), *Las reformas educativas: Una perspectiva política y comparada*, Barcelona, Paidós.
- Rangel, Karla (2018), “La reforma educativa 2013 y la carrera docente en educación primaria: del enfoque burocrático al enfoque meritocrático”, tesis de licenciatura en Pedagogía, México, FFYL-UNAM, <<http://132.248.9.195/ptd2017/noviembre/0768451/Index.html>>, consultado el 30 de marzo de 2018).
- Rizvi, Fazal y Bob Lingard (2013), *Políticas educativas en un mundo globalizado*, Madrid, Morata.
- Roth Deubel, André-Noël (2006), *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.

- Sahlberg, Pasi (2013), *El cambio educativo en Finlandia. ¿Qué puede aprender el mundo?*, Buenos Aires, Paidós.
- SEP (2018), *Concurso de oposición para el ingreso a la educación básica, ciclo escolar 2018-2019. Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes*, México, <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2017/ingreso/PPI_EB_INGRESO_16_01_2018.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2018.
- SEP (2017a), *Modelo Educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*, México, SEP.
- SEP (2017b), *Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para maestros de la educación básica. Estrategia Nacional 2017*, México.
- SEP (2017c), *Orientaciones para elaborar la Estrategia Estatal de Formación Continua 2017*, México.
- SEP (2015), *Manual para el tutor del docente y del técnico docente de nuevo ingreso. Educación Básica*, México.
- SEP-SNTE (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, México.
- SEP-SNTE-SHCP-Sedesol-SSA (2008), *Alianza por la Calidad de la Educación*, México.
- Tardif, Maurice (2013), “El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos futuros”, en Margarita Poggi (coord.), *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional*, Buenos Aires, UNESCO-IIPE, pp. 19-44.
- Terigi, Flavia (2010), *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. Documentos núm. 50*, Santiago de Chile, PREAL, pp. 1-51, <https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAC238.pdf>, consultado el 20 de enero de 2018.
- UNESCO (2014), *Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*, París.
- Vaillant, Denise (2004), *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates. Documento de trabajo 31*, PREAL, Santiago de Chile.