

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



Directrices
de política

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



Directrices
de política

DIRECTRICES PARA MEJORAR LA FORMACIÓN INICIAL DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN BÁSICA es una publicación digital del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Su elaboración estuvo a cargo de la Unidad de Normatividad y Política Educativa.

Septiembre, 2015

Índice

Introducción.....	5
1. Marco jurídico y justificación.....	8
Los docentes y el derecho a una educación de calidad para todos.....	8
Las directrices y la mejora de la calidad y la equidad de la educación.....	9
2. Retos del sistema de formación inicial docente.....	11
Los resultados de las evaluaciones.....	11
La mejora del desempeño docente y el derecho a una educación de calidad.....	13
3. Directrices para la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica.....	15
Directriz 1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.....	19
Directriz 2. Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.....	23
Directriz 3. Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.....	25
Directriz 4. Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.....	28
4. Respuesta de las autoridades educativas para atender las directrices.....	31
Anexo 1. Problemas, debilidades o riesgos que atienden las directrices	33
Anexo 2. Contexto de política educativa en el que se inscriben las directrices	59
Fuentes consultadas	72
Siglas y acrónimos	78

Introducción

La Reforma Educativa de 2013 reconoce la necesidad de una educación equitativa y de calidad que genere mayor igualdad de oportunidades sociales entre los mexicanos y que contribuya a la justicia social. Por ello, busca generar mejores condiciones y posibilidades para el aprendizaje en las escuelas, y la formación de los ciudadanos que el país requiere. De acuerdo con el concepto de calidad educativa establecido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Para favorecer el cumplimiento de este mandato, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha enfocado su atención en uno de los elementos que contribuyen a elevar la calidad de la educación: la idoneidad de los docentes de educación básica. Si bien se reconoce que son diversos los retos que enfrenta el Sistema Educativo Nacional (SEN) para estar en posibilidades de garantizar el derecho a una educación de calidad, la investigación y la evaluación han señalado que los docentes, en comparación con las estructuras, los presupuestos, los programas de estudio, las supervisiones y los sistemas de rendición de cuentas, tienen un impacto más directo en el aprendizaje escolar (Oliveira, 2009; OCDE, 2005). En el contexto internacional, las iniciativas que buscan incidir en la mejora del desempeño de los docentes ocupan un lugar preponderante en las políticas de los países que pretenden elevar la calidad educativa.

A partir de lo anterior —y tomando en cuenta el marco jurídico actual en México, los resultados de la evaluación de ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD) en 2014 y 2015, y estudios realizados por el INEE—, se considera prioritario emitir directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.

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

El sistema de formación docente se caracteriza por su heterogeneidad en casi todos los aspectos que lo conforman: administrativos, organizacionales, curriculares, profesionales y laborales. Esta heterogeneidad es producto, entre otros factores, de la gran diversidad de actores que han participado en la regulación, la creación, la administración, el sostenimiento y el desarrollo de las instituciones formadoras de maestros; entre esos actores destacan el gobierno federal, los gobiernos de los estados, los particulares, las universidades —públicas y privadas— y la representación sindical del magisterio. A su vez, dicha heterogeneidad se traduce en un sistema asimétrico y desigual producto de la diversidad en la disponibilidad y el uso de recursos financieros, materiales y humanos, y de la normatividad y la estructura organizativa donde éstos están integrados, así como de los apoyos y capacidades institucionales y profesionales, que son también desiguales (Arnaut, 2004).

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

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

De este conjunto heterogéneo de instituciones han egresado los aspirantes a las plazas docentes de educación básica en los últimos años. De él han salido también los candidatos que obtuvieron resultados idóneos o no idóneos en los concursos de oposición 2014 y 2015 para ingresar al servicio público educativo.

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

Este documento consta de cuatro apartados y dos anexos. En el primer apartado, se presenta el marco legal que fundamenta y motiva las directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. En el segundo, se incluyen los principales resultados de evaluaciones realizadas a estudiantes de normales y a candidatos a ingresar en la docencia, así como una breve descripción del enfoque sistémico que se requiere para enfrentar los principales desafíos en este campo. En el tercero, se presentan las cuatro directrices y se incluye una caracterización de los objetivos generales, las prioridades estratégicas y los alcances; posteriormente se incorpora una descripción de su propósito, los aspectos clave de mejora que se sugiere que atiendan las autoridades educativas, y la imagen objetivo que se aspira construir con su puesta en marcha.

El cuarto apartado describe brevemente los elementos a considerar en la respuesta que las autoridades educativas deben realizar por mandato de ley a las directrices que emite el Instituto. Al respecto es importante señalar que, si bien la emisión de directrices es atribución del INEE, la efectividad de éstas y su contribución a la mejora de la educación dependerán del compromiso y la voluntad política de los distintos actores encargados de su ejecución y desarrollo.

En los dos anexos incluidos al final del documento se describen, en primer lugar, los problemas, debilidades y vacíos que cada directriz busca atender y que deben ser motivo de reflexión para orientar las acciones derivadas de éstas, y en segundo, el contexto de política educativa donde se inscriben las directrices, además de un recuento de las principales recomendaciones que se han realizado en la materia.

1. Marco jurídico y justificación

Los docentes y el derecho a una educación de calidad para todos

La educación obligatoria de calidad con equidad de niños, niñas y adolescentes es un derecho humano fundamental y una condición necesaria para la construcción progresiva de una sociedad más justa, participativa y democrática. El párrafo 3 del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos que otorga atendiendo a los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad; por otra parte, el párrafo 8 del artículo 4° constitucional indica que en todas las decisiones y actuaciones del Estado deberá prevalecer el principio del interés superior de la niñez, para garantizar de manera plena sus derechos.

De manera puntual, el artículo 3° de la CPEUM establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y que el Estado deberá garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Respecto a la idoneidad de los docentes, en la fracción III del mismo artículo se indica que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica que imparta el Estado se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que se requieran. Esta última disposición está plasmada también en el artículo 21 de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), una de las leyes reglamentarias del artículo 3°.

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 5° transitorio de la mencionada ley, en julio de 2014 y 2015 se realizaron respectivamente el primer y el segundo concursos ordinarios para el Ingreso al Servicio en la Educación Básica. Los resultados de dichos concursos ponen de manifiesto las deficiencias en cuanto a los conocimientos y las capacidades que un perfil idóneo debe tener para el ejercicio de la profesión docente, y, en consecuencia, colocan la formación inicial en el centro de atención. Debe tomarse en cuenta que en los mencionados concursos, y con fundamento en el artículo 21 transitorio de la LGSPD, se convocó no sólo a egresados de las escuelas normales, sino también a los de otras instituciones educativas del país tanto públicas como privadas con reconocimiento de validez oficial.

Vale la pena señalar que la formación inicial ha de concebirse como el inicio de una trayectoria de desarrollo profesional que continúa con la formación en el servicio. 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.

Fundamento legal de las directrices

La emisión de directrices tiene fundamento legal en el artículo 1º constitucional y en el 3º, fracciones III y IX, inciso c). También en los artículos 7º, fracciones I y II; 12, fracción III; 13; 15, fracción III; 17, fracción II; 27, fracción V; 38; 47, segundo párrafo; 50; 51, segundo párrafo; 65, fracciones II y III, y 68 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). Asimismo, en los artículos 2º; 8º, fracción IV; 10; 12, fracción XII; 20, fracción I; 29, segundo y tercer párrafos, fracción III, y 51 de la LGE. Además, en el artículo 4º, fracción XXV, de la LGSPD. Por otro lado, en los artículos 24 —numeral 2, inciso e)— 28 y 29 de la Convención de los Derechos del Niño; en los artículos 19 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el Modelo para la Construcción y Emisión de Directrices para la Mejora Educativa, aprobado por la Junta de Gobierno el 30 de abril de 2015, mediante Acuerdo SOJG/4/15/05,R.

Si bien al Estado mexicano le corresponde velar por el cumplimiento del derecho a la educación de todos los educandos, entre ellos los normalistas y los de otras instituciones que forman a los docentes, una vez que éstos se convierten en profesionales de la educación se hacen también titulares de obligaciones que tienen a su cargo la gran responsabilidad de contribuir al cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos.

En consonancia, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 consigna como líneas de acción la formulación de un plan integral de diagnóstico; el rediseño y el fortalecimiento del Sistema de Normales Públicas, y la garantía de la calidad de la educación que imparten las normales y de la competencia académica de sus egresados.

Las directrices y la mejora de la calidad y la equidad de la educación

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

En estrecha relación con lo anterior, el artículo 10 de la LGE señala que el Sistema Educativo Nacional (SEN) está constituido por: los educandos, educadores y padres de familia; las autoridades educativas; el Servicio Profesional Docente (SPD); los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; las instituciones de educación superior (IES) a las que la ley otorga autonomía; la evaluación educativa; el Sistema de Información y Gestión Educativa, y la infraestructura educativa.

Dentro de las instituciones educativas del Estado, se encuentran las escuelas normales, que imparten formación inicial para la docencia. Se consideran también componentes del SEN, las IES a las que la ley otorga autonomía, así como las instituciones de los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, que cuentan con una participación importante en la oferta de formación inicial de profesionales que tienen como destino laboral la educación básica.

En el mismo orden de ideas, se reconoce que, con fundamento en el artículo 13 de la LINEE, constituyen el SNEE: el Instituto; las Autoridades Educativas; la Conferencia; los componentes, procesos y resultados de la evaluación; los parámetros e indicadores educativos y la información relevante que contribuya al cumplimiento de los fines de dicha Ley; los lineamientos y las directrices de la evaluación; los procedimientos de difusión de los resultados de las evaluaciones; los mecanismos, procedimientos e instrumentos de coordinación destinados al funcionamiento del SNEE, y los demás elementos que considere pertinentes el Instituto.

De acuerdo con los artículos 27, fracción VIII, y 47, segundo párrafo, de la LINEE, y el artículo 29, fracción III, de la LGE, las directrices que emita el Instituto deben ser relevantes y tienen por objeto proporcionar elementos de juicio útiles en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y su equidad.

De igual forma, con base en artículo 12, fracción III, de la LINEE, uno de los fines del SNEE es promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas según las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto, y que con fundamento en el artículo 12, fracción XII de la LGE, sirven a la autoridad educativa federal en la planeación y la programación globales del SEN, tareas que le corresponden de manera exclusiva.

Considerando las facultades y atribuciones anteriores, y dado que ha generado y sistematizado información que se considera significativa e importante para garantizar la calidad y la equidad educativas de la educación básica, el INEE emite las directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica atendiendo a la idoneidad de éstos.

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

2. Retos del sistema de formación inicial docente

Los resultados de las evaluaciones

En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), en 2008 se llevó a cabo el primer Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes. En ese año, de los 80 566 aspirantes a una plaza, sólo 30% acreditó el examen (SEP, 2009a). En 2009, de un total de 81 490 aspirantes de nuevo ingreso, 22.8% obtuvo el nivel “aceptable”, 72.7% requirió participar en “procesos de nivelación académica”, y 4.5% obtuvo un resultado de “no aceptable”.¹ Además, de entre los egresados participantes de un total de 824 instituciones públicas y privadas, en 93 de ellas ninguno logró acreditar el examen nacional (SEP, 2009b).

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

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

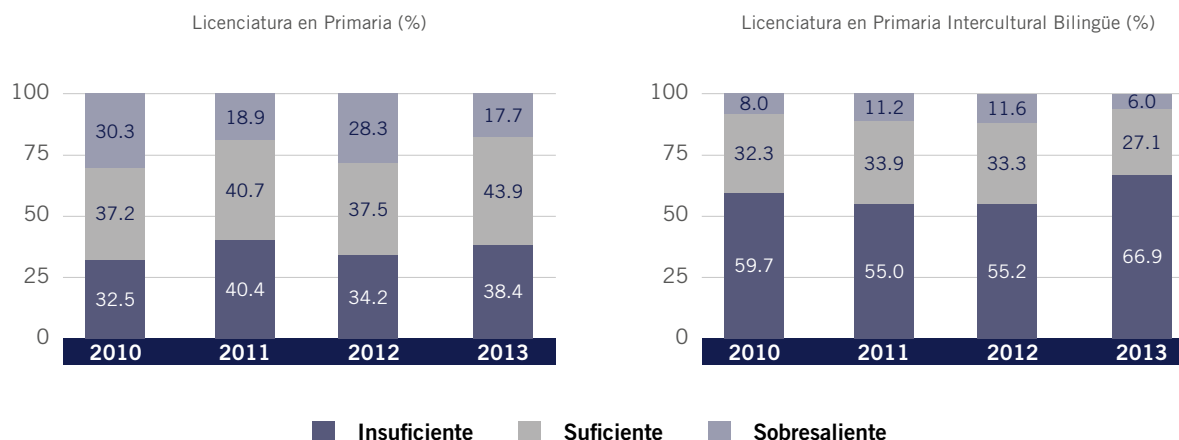
Los resultados más desfavorables se presentaron en los estudiantes de la Licenciatura en Primaria Intercultural Bilingüe; para 2013, casi 70% de ellos obtuvo un nivel de logro insuficiente, que representó un retroceso de alrededor de 12 puntos porcentuales respecto de las aplicaciones previas (ver gráfica 1).

En el caso de secundaria, considerando únicamente las normales públicas, 28.1% y 28.6% de los estudiantes de las especialidades de Telesecundaria y Matemáticas respectivamente registraron un logro

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

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

Gráfica 1. Distribución de los resultados de los EGC, por licenciatura y niveles de logro. Licenciaturas en Primaria y Primaria Intercultural Bilingüe



Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados de los EGC. Aplicaciones 2010-2013.

insuficiente; los resultados más desfavorables se observaron en las especialidades de Física (43.3%), Química (39.7%) y Formación Cívica y Ética (37%).

Finalmente, el primer concurso de oposición para el ingreso a la docencia en educación básica realizado en julio de 2014, en el marco de la integración del Servicio Profesional Docente (SPD), puso de manifiesto las deficiencias de los postulantes en cuanto a los conocimientos y las capacidades considerados idóneos para ejercer la profesión docente. De los 130 512 sustentantes a nivel nacional, resultó idóneo sólo 39.5%.³ El grupo de los egresados de escuelas normales obtuvo mejores resultados que el de los de otras instituciones —44.5% y 33.1% de idóneos respectivamente (SEP, 2015b)—. Vale la pena mencionar que hay diferencias relevantes en la distribución de idóneos entre las entidades federativas: mientras que Querétaro (56.9%), Colima (56%) y el Distrito Federal (51.7%) registraron los mejores desempeños, Guerrero (22.1%), Tabasco (19.9%) y Chiapas (19.8%) tuvieron los resultados más desfavorables.

Para todos los sustentantes de educación básica, el examen con mayor grado de dificultad fue el de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-profesionales,⁴ en especial para los de preescolar y primaria indígenas, entre quienes la proporción de sustentantes con dominio insuficiente (Nivel de Desempeño I) fue superior a 70% (INEE, 2015a).

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

⁴ Para mayor información acerca de las características técnicas de los instrumentos utilizados para la evaluación docente, consulte los criterios técnicos y procedimientos en <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente/513-reforma-educativa/1703-criterios-spd-2014>

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

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

En los concursos extraordinario —realizado en diciembre de 2014— y ordinario —de julio de 2015— la proporción de docentes idóneos continuó siendo poco satisfactoria; en el primero,⁵ de los 16 283 sustentantes resultó idóneo 40.3%, mientras que en el segundo, 51.9% de los 116 036 sustentantes resultó idóneo. Si bien nuevamente entre los egresados de normales se observaron mejores resultados (SEP, 2015b), éstos son aún insuficientes para lograr la calidad educativa que el país requiere.

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

La mejora del desempeño docente y el derecho a una educación de calidad

Como se ha señalado, la Constitución reconoce la educación de calidad como un derecho humano fundamental, y en su artículo 3º establece que el Estado deberá “garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

En consecuencia, es deber del Estado mexicano promover, respetar, proteger y garantizar que se cumpla el derecho a una educación de calidad para todos impulsando políticas, legislación y, en general, intervenciones públicas relevantes, pertinentes, suficientes, equitativas, eficaces y eficientes.

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

⁵ Únicamente se realizó en 18 entidades federativas.

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

Con el actual esquema de evaluación establecido por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), que incluye la definición de perfiles de docentes, directivos y otras figuras escolares, así como de parámetros e indicadores para su evaluación, se ha instalado el nuevo marco para la “buena enseñanza” en México, en el que, además de una formación inicial y continua pertinentes y de calidad, es necesario considerar aspectos clave del desarrollo profesional docente, entre los que destacan: a) el acompañamiento técnico pedagógico permanente en la práctica profesional; b) el desarrollo de estrategias sólidas de trabajo colaborativo; c) la creación de las condiciones institucionales para una docencia eficaz y pertinente; d) la revaloración del docente y su labor en un marco de fortalecimiento de su autonomía profesional; e) la evaluación del desempeño docente con un enfoque formativo y la del desarrollo profesional docente para hacerlo cada vez más articulado e integral, y f) los diferentes contextos socioeconómicos donde se desempeñan los docentes y realizan las tareas de enseñanza y apoyo a sus estudiantes.

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

3. Directrices para la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica

Para atender el precepto que se establece en el artículo 3º constitucional, donde se otorga al INEE la atribución de emitir directrices relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación, el Instituto elaboró el *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. En dicho *Modelo* se señala que esta atribución representa una innovación en los ámbitos nacional e internacional, y que es el mecanismo por el que se busca favorecer la calidad y la equidad educativas.

Con base en la revisión de la literatura, y de casos y experiencias en materia de emisión de recomendaciones y directrices, se asume que una directriz es una norma o un principio que provee orientación sobre las conductas adecuadas. En un sentido más específico, es “una norma técnica en tanto que las acciones o maneras establecidas para su ejecución se consideran causalmente idóneas y eficaces para realizar los fines deseados o exigidos” (INEE, 2015b). Para el Instituto, la construcción de directrices tiene su base en evidencias recogidas mediante diversas evaluaciones, estudios e investigaciones; se fundamenta en las conclusiones y el conocimiento probados y disponibles sobre el tema en cuestión, y pretende construir un puente entre las evidencias disponibles y la toma de decisiones de política educativa.

En esta ocasión, dado que el Instituto está convencido de que los maestros constituyen uno de los factores más importantes en el cumplimiento del derecho a aprender de todos, las directrices centran su atención en la formación inicial de los docentes de educación básica. Las directrices en su conjunto responden a objetivos generales y consideran prioridades estratégicas. En lo particular, cada una de ellas persigue un propósito específico y plantea aspectos clave de mejora educativa; asimismo, define las debilidades o riesgos y ofrece alternativas para resolver o enfrentar problemas específicos, llenar vacíos o solventar un déficit educativo determinado.

Para la elaboración de las cuatro directrices que en seguida se presentan, se tomaron como insumos los resultados de las evaluaciones para el ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD), los de los Concursos Nacionales para el Otorgamiento de Plazas Docentes y los de los Exámenes Generales de Conocimientos (EGC) de las escuelas normales. Además, se recurrió a la información sustantiva que la investigación educativa ha generado sobre la formación inicial de los docentes de educación básica.¹ Asimismo, se realizó una revisión de la política educativa en este campo,² en particular sobre las acciones enfocadas a las escuelas normales.

Adicionalmente, se llevaron a cabo foros de discusión y consultas con expertos, y entrevistas a actores clave, entre los que destacan autoridades educativas, docentes y directivos de educación básica y normal. Este acercamiento permitió afinar el diagnóstico de los problemas y algunos de los aspectos clave de mejora que las directrices plantean.

¹ Ver anexo 1.

² Ver anexo 2.

Es importante enfatizar que el Instituto concibe la función de evaluar como una herramienta de mejora. Por ello, busca que los resultados de las recientes evaluaciones a los docentes se utilicen en el diseño de políticas, programas, acciones y servicios educativos vinculados con el fortalecimiento de su práctica profesional. Se trata entonces de “promover, a partir del desarrollo de las evaluaciones y de la emisión de directrices de mejora, que la política educativa pueda habilitar a las personas [...] para garantizar la realización de sus derechos” (INEE, 2015b).

Las directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica que emite el Instituto son:

- Directriz 1.** Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.
- Directriz 2.** Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.
- Directriz 3.** Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.
- Directriz 4.** Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.

Orientan estas directrices los dos objetivos generales y las seis prioridades estratégicas que a continuación se exponen:

Objetivos generales

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

Prioridades estratégicas

En estas directrices se reconocen los esfuerzos públicos de los últimos años para impulsar la transformación de la formación inicial de docentes de educación básica. Se distinguen también las fortalezas del sistema de educación normal, así como los impulsos y avances logrados por diversas escuelas normales en el país cuyos aprendizajes se retoman en las propuestas de mejora planteadas. Asimismo, se asume y reconoce la importancia de diversas Instituciones de Educación Superior (IES) en la formación de recursos humanos para la profesión docente, respecto de la cual también se identifican varios desafíos.

Sin embargo, los énfasis puestos por estas directrices también buscan subsanar algunas de las mayores debilidades del sistema de educación normal y de la oferta generada por las IES en el campo de

la formación inicial de docentes. En consecuencia, si bien no pretenden ser exhaustivas, identifican puntos o ejes clave que pueden ser detonadores de importantes procesos de cambio o transformación. De esta forma —y en aras de avanzar en una visión sistémica y de amplios efectos multiplicadores para la mejora—, las directrices aquí expuestas se fundamentan en las siguientes prioridades estratégicas:

- **El papel protagónico de los académicos:** se reconoce el papel principal del personal académico, y de su preparación, trabajo, compromiso y desarrollo profesional para mejorar la calidad de la formación inicial de los docentes de educación básica. Por ello, el Instituto enfatiza la necesidad de fortalecer perfiles, condiciones e incentivos que, acompañados de nuevos entornos institucionales, permitan avanzar de manera decisiva hacia la configuración de una actividad profesional más comprometida y competente de los formadores de docentes.
- **La importancia de cuidar las trayectorias escolares de los estudiantes:** se subrayan la importancia y la atención que debe darse a quienes aspiran a ser docentes no sólo para atraerlos a la profesión, sino también para acompañarlos durante su desarrollo académico y personal. La importancia de las trayectorias escolares se fundamenta en las evidencias internacionales según las cuales para lograr capacidades y conocimientos idóneos es necesario llevar a cabo buenos procesos de enseñanza y aprendizaje, desplegar mecanismos sólidos de tutoría y ofrecer acompañamiento institucional en el trabajo cotidiano con los estudiantes. Así pues, para lograr buenos resultados no sólo es necesario desarrollar conocimientos y habilidades, sino también generar culturas académicas envolventes como espacios clave de socialización de los futuros docentes.
- **Un currículo que propicie nuevas dinámicas pedagógicas y de gestión del conocimiento:** se enfatiza la importancia de que los contenidos disciplinares y didácticos sean pertinentes, relevantes y se actualicen de manera permanente respecto a los cambios sociales, científicos, tecnológicos y educativos en el país y el mundo. Se concibe el currículo como un marco de referencia que puede propiciar una adecuada gestión del conocimiento y la creación de ambientes de aprendizaje significativos por parte de los docentes, los estudiantes y el personal directivo.
- **El papel estratégico de la coordinación y la interacción sistémica:** para crear un buen sistema nacional de formación inicial docente es indispensable una coordinación institucional amplia, coherente y sólida, tanto en el interior de las instituciones educativas como entre ellas y en los diferentes ámbitos de gobierno. Coordinar e integrar sinergias positivas es una necesidad impostergable, para atender las necesidades de transformación y mejora de la oferta de formación inicial docente en el país.

Quizá como nunca, hoy nuestro país requiere de una oferta de educación superior diversa, pertinente y de calidad a disposición de los docentes no sólo para su formación inicial, sino además durante todo su desarrollo profesional. Existe evidencia nacional e internacional suficiente para sostener que en los procesos de cambio observados en las IES la innovación y la identidad pueden ser plenamente convergentes. Por ello, coordinar, articular e integrar, es decir, organizar en códigos de redes, de ventajas comparativas, de sinergias, de apoyos y de definición de verdaderas políticas públicas tendrá que ser una de las mayores prioridades para atender las necesidades de transformación y mejora de la oferta de formación inicial docente en nuestro país.

- **El apoyo fundamental de la información y de una visión prospectiva para dialogar y decidir:** no habrá cambio posible si a éste no lo acompañan el uso y la generación de información pertinente y de calidad que permita pensar, dialogar y decidir sobre el desarrollo del sistema de formación inicial y su oferta académica.

La relación entre la demanda y el comportamiento sociodemográfico, así como la conformación de las diferentes trayectorias de ingreso, permanencia y salida de la Carrera Magisterial derivadas de la puesta en marcha de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) exigirán ampliar los estudios, investigaciones y estrategias relativos a las tendencias y los desafíos de la profesión docente. Por ello, el Instituto enfatiza como ruta estratégica la generación de información que permita disponer de diagnósticos y pronósticos oportunos y acertados sobre las necesidades de cobertura y las modificaciones a la oferta académica que se requieran para ajustar, retroalimentar y dar viabilidad al funcionamiento de un sistema nacional de formación inicial y sus distintos vectores institucionales.

- **Un eje sólido de evaluación y mejora para el fortalecimiento académico e institucional:** la creación de una nueva institucionalidad con un enfoque sistémico de la formación inicial docente no sólo podrá depender de la pertinencia o la eficacia en su diseño, sino también de distintos dispositivos que la hagan factible y, sobre todo, sostenible en el largo plazo. Si la evaluación y la mejora educativas no se instalan en las instituciones y el sistema, difícilmente se romperán las inercias y se atenderán las áreas de oportunidad presentes y futuras. Por ello se pone énfasis en desarrollar una evaluación comprensiva que combine el espacio interno con la mirada externa; que integre componentes, procesos y resultados; que fomente la participación; que sea rigurosa, y que permita identificar áreas de mejora y fundamentar decisiones efectivas de transformación y fortalecimiento.

Un sistema de evaluación tendrá sentido y justificación sólo si se convierte en un detonador de cambio, mejora e innovación. Así, se requiere profesionalizar la evaluación, robustecerla técnicamente, legitimarla con la participación permanente de los diferentes actores involucrados, e instalarla como parte indispensable de las decisiones para el cambio y la mejora de la oferta de formación inicial de docentes en México.

Alcance

Estas directrices son de observancia general en toda la república, y las disposiciones que contienen son de orden público e interés social. Contribuyen a la toma de decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factores esenciales en la búsqueda de la igualdad social.

Las directrices se aplicarán en el marco del federalismo y con base en las facultades concurrentes de las autoridades en la función social educativa. Son aplicables a las autoridades educativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a las correspondientes en los estados, el Distrito Federal, los municipios y los órganos desconcentrados y organismos descentralizados que emiten actos de autoridad en materia educativa, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.

También son aplicables a todas las escuelas normales que en sus diversas denominaciones y modalidades prestan servicios educativos en las entidades federativas del país, así como a las instituciones establecidas por los particulares que cuenten con la autorización y el reconocimiento de validez oficial de estudios y que impartan programas de formación inicial para docentes de educación básica.

Asimismo, son aplicables, según corresponda, a aquellas instituciones y autoridades educativas que integren el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, y a las IES que impartan programas orientados a la formación inicial docente, entre éstas, aquellas a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, con respeto estricto a su normatividad.

Las directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica que aquí se exponen incluyen los siguientes apartados:

- **Enunciado formal.**
- **Propósito:** describe la finalidad de la directriz.
- **Problemas, debilidades y riesgos que atiende:** se describen las dificultades a las que se busca dar atención con la directriz y se incluye evidencia de éstas.
- **Aspectos clave de mejora:** se sugieren los aspectos que se consideran relevantes para una adecuada ejecución y que por lo mismo la autoridad educativa debe tomar en cuenta al desarrollar su plan de trabajo para esa tarea.
- **Imagen objetivo o situación deseable:** se presenta el escenario meta al que se desea llegar si la directriz se lleva a cabo tomando en cuenta el tiempo de maduración de las acciones que se realicen.

► Directriz 1

Fortalecer la organización académica de las escuelas normales

Propósito

Mejorar la calidad de la oferta educativa de las escuelas normales mediante la adecuación del currículo, la consolidación de sus cuerpos académicos y el fortalecimiento de las trayectorias escolares de sus estudiantes.

Problemas, debilidades y vacíos que atiende³

- a) Desajuste de los contenidos y enfoques curriculares.

³ La descripción más amplia de estos elementos, así como la evidencia derivada de evaluaciones, estudios y experiencias de buenas prácticas se presentan en el anexo 1 de este documento.

- b) Déficit en la calidad de los perfiles académicos tanto de los formadores de docentes como de los directivos.
- c) Falta de congruencia entre los perfiles de egreso de las escuelas normales y los establecidos para el ingreso al Servicio Profesional Docente.
- d) Debilidad de los sistemas de tutoría, apoyo y acompañamiento a los estudiantes de educación normal.
- e) Inadecuada vinculación entre los programas de formación docente y las escuelas de educación básica.
- f) Carencia de programas sistemáticos de seguimiento de egresados.
- g) Fragilidad de la evaluación interna y externa, así como su articulación con procesos de mejora.
- h) Restricciones en la autonomía académica de las escuelas normales.

Aspectos clave de mejora

- a) **Adequar los enfoques y contenidos curriculares.** Se deberán llevar a cabo adecuaciones de los enfoques y contenidos curriculares de los programas de formación inicial mediante revisiones periódicas que permitan establecer su pertinencia y congruencia respecto de los planes y programas de educación básica, así como de las demandas que exige la actualización en el ámbito disciplinar y pedagógico de la profesión docente. Habrá también que crear las condiciones institucionales para que el currículo sea una experiencia formativa que conduzca a una práctica profesional docente autónoma y comprometida con las necesidades de los educandos en sus diversos contextos sociales e institucionales.
- b) **Fortalecer la carrera académica del profesorado.** Se deberán establecer diversas acciones para la creación y la adecuación de normativas, gestión, operación y demás condiciones institucionales necesarias. Entre otros, se deberán considerar los siguientes aspectos:
 - definir el perfil idóneo de los formadores de docentes y del personal directivo de las escuelas normales;
 - establecer procesos de ingreso mediante concursos de oposición transparentes, así como criterios y mecanismos para la promoción y la permanencia que aseguren altos perfiles académicos;
 - diseñar y desarrollar estrategias de relevo generacional de la planta académica mediante procesos de retiro voluntario y creación de plazas para jóvenes docentes e investigadores con altos perfiles académicos;
 - promover tareas de investigación, docencia, gestión y tutoría orientadas a la generación de conocimiento y de ambientes estimulantes de aprendizaje e innovación de la práctica docente;
 - impulsar la consolidación de cuerpos académicos orientados a la mejora de la docencia, la investigación, la difusión, la gestión académica y la vinculación que realiza el personal docente;
 - crear redes académicas interinstitucionales en los ámbitos regional, estatal, nacional e internacional;

- desarrollar mecanismos de evaluación del desempeño como base para la asignación de incentivos, y
- revisar las condiciones de trabajo y el desarrollo profesional del personal académico.

c) Dar seguimiento a la trayectoria de estudiantes. Será necesario establecer procedimientos que permitan dar seguimiento, apoyo académico y acompañamiento institucional a los estudiantes de educación normal desde el ingreso hasta la terminación de su carrera y la incorporación al mercado laboral. Para ello, deberán considerarse acciones como las siguientes:

- establecer incentivos y mecanismos de apoyo para atraer a los mejores estudiantes a la carrera docente;
- definir perfiles de ingreso, egreso, y trayectos formativos orientados a las demandas del SPD;
- ampliar y mejorar programas de tutoría y acompañamiento basados en la generación de culturas académicas de responsabilidad y alto desempeño que se espera que los docentes desarrollen en su práctica profesional futura;
- realizar evaluaciones sistemáticas del logro de aprendizaje de los estudiantes;
- generar sistemas de alerta temprana para la identificación de riesgos en los alumnos con bajo aprovechamiento académico, con sus respectivas acciones preventivas;
- generar las condiciones institucionales para apoyar la movilidad académica que fortalezca la formación de estudiantes, y
- crear modelos de vinculación con el sistema de educación básica, las escuelas y la práctica docente con enfoques clínicos de atención y trabajo, a fin de relacionar los saberes desarrollados en la formación inicial con la práctica docente.

d) Incentivar la autonomía de gestión académica. La relación entre gestión, evaluación, planeación y mejora será de vital importancia para acompañar la reorganización académica. Deberán crearse nuevas reglas que reflejen las aspiraciones de desarrollo académico de las escuelas normales como IES; para ello convendrá considerar los siguientes aspectos:

- revisión y actualización de la normatividad vigente que fortalezcan su desarrollo como IES;
- creación de una nueva estructura académico-administrativa que apoye su autonomía en la toma de decisiones basada en el fortalecimiento de sus cuerpos académicos y la articulación institucional;
- transparencia y mérito como criterios para la selección, la permanencia y la promoción del cuerpo directivo;
- programas de fortalecimiento institucional que posibiliten la autonomía académica y de gestión;
- vinculación entre las escuelas normales y las comunidades donde se ubican para fortalecer la formación docente y su función social;
- desarrollo de sistemas de evaluación y seguimiento interno que se articulen con la evaluación externa, y
- programas de seguimiento de egresados en el marco del SPD para retroalimentar las decisiones académicas e institucionales.

Imagen objetivo

El fortalecimiento de la organización académica será la plataforma para un proceso de transformación significativo y gradual orientado a mejorar los resultados académicos de los estudiantes y egresados de las escuelas normales. En particular, este fortalecimiento se verá reflejado en los siguientes aspectos:

- a) Los perfiles académicos de sus docentes y su desempeño profesional, lo cual se acompañará de un cambio de las condiciones de trabajo y oportunidades de mejoramiento continuo.
- b) El crecimiento de los cuerpos, áreas o grupos académicos con un suficiente nivel de consolidación a partir del trabajo colegiado permanente; la coordinación de esfuerzos institucionales, y la orientación de la investigación, la docencia, la tutoría y la gestión hacia la mejora de la calidad de la formación que se ofrece a los estudiantes.
- c) La calidad de la formación de los egresados se verá reflejada en un incremento en el porcentaje de docentes con resultados idóneos en los exámenes de ingreso al SPD; en un desempeño destacado en su trayectoria profesional, y en la aportación al mejoramiento del aprendizaje de los estudiantes.
- d) El fortalecimiento de la imagen y el prestigio institucional de las normales, por lo que se convertirán en alternativas de primera elección en el Sistema de Educación Superior para los egresados de la educación media superior del país.
- e) Nuevas culturas académicas fundadas en el esfuerzo, la disciplina constante y el mérito. Para valorar, asimilar y transmitir esas culturas en su futura función docente, durante su trayecto formativo los estudiantes habrán sido socializados en ellas y desarrollado las habilidades correspondientes, entre las que destacan el trabajo colaborativo, el diálogo académico, el sentido de pertenencia y el interés por la comunidad escolar y su mejora permanente.
- f) Mayor autonomía institucional acompañada del fortalecimiento de capacidades de gestión y rendición de cuentas.
- g) Mecanismos de evaluación interna consolidados en las escuelas normales que darán la pauta para orientar las decisiones de mejora en diferentes ámbitos y niveles de la estructura académica e institucional, por lo que no sólo se fortalecerá la rendición de cuentas, sino que además ésta se reflejará en la calidad de sus resultados y en el fortalecimiento de la imagen institucional.

► Directriz 2

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

Propósito

Construir un referente común de normas, perfiles, objetivos y políticas institucionales y académicas para las instituciones dedicadas a la formación inicial de docentes que permita integrar, ampliar y mejorar la oferta educativa disponible.

Problemas, debilidades y vacíos que atiende⁴

- a) Escasa coordinación entre escuelas normales, y entre éstas y las demás instituciones de educación superior que ofrecen programas para la formación inicial de docentes.
- b) Vacíos de coordinación entre la federación y los estados en la operación de las políticas, los programas y las acciones de formación inicial docente.
- c) Heterogeneidad en la calidad de la educación superior relacionada con educación y formación inicial docente, y en las condiciones institucionales para la enseñanza, la investigación y la innovación educativa.
- d) Poca integración de la Universidad Pedagógica Nacional y sus unidades con las políticas de formación inicial docente.
- e) Ausencia de estrategias encaminadas a construir referentes y espacios comunes de educación superior en el área de enseñanza y formación inicial docente.

Aspectos clave de mejora

- a) **Generar las condiciones normativas para crear el Marco Común.** Establecer y adecuar la normatividad para crear el Marco Común respetando el federalismo educativo y la autonomía de las IES y aprovechando las experiencias de colaboración institucional. En dicha normatividad deberán abordarse los elementos clave del Marco Común (principios básicos, estructuras organizativas, objetivos, metas, procedimientos, criterios e incentivos para la colaboración) y sentarse las bases para el desarrollo de una política pública de articulación interinstitucional en el corto plazo considerando las ventajas comparativas de las escuelas normales y de las IES. A partir de ello, si bien deberán de respetarse los contextos y la identidad de las instituciones, se buscará disminuir las asimetrías organizacionales y de gestión existentes.

⁴ La descripción más amplia de estos elementos, así como la evidencia derivada de evaluaciones, estudios y experiencias de buenas prácticas, se presentan en el anexo 1 de este documento.

- b) Conformar instancias de coordinación y operación del Marco Común.** Establecer instancias colegiadas para la coordinación y la operación del Marco Común, así como de grupos de trabajo interinstitucionales para abordar aspectos críticos. La colaboración entre las instancias educativas deberá contar con el apoyo y la coordinación tanto del gobierno federal como de los gobiernos de los estados. Las instancias de coordinación deberán diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar un plan de trabajo.
- c) Definir los componentes eje para la articulación.** El Marco Común debe orientar la alineación de los procesos de ingreso a la formación inicial docente, el currículo, el perfil de egreso y los elementos que contribuyen a dicho perfil, incluyendo los estándares de desempeño docente establecidos por el SPD. Asimismo, deberá integrar mecanismos para impulsar la movilidad académica de docentes y estudiantes, criterios de administración escolar, sistemas de créditos y referentes compartidos para la evaluación y la acreditación de programas. Lo anterior deberá considerar la diversidad de contextos, características y capacidades de las instituciones.
- d) Diseñar propuestas piloto.** Se deberán proponer esquemas generales y específicos de articulación y con diferentes alcances geográficos (regional, estatal o institucional). Estos proyectos tendrán que encaminarse a crear espacios de trabajo conjunto para la optimización de los recursos materiales y humanos y recuperar las buenas prácticas entre instituciones y programas formativos específicos. Es deseable iniciar con proyectos piloto y documentar sistemáticamente la experiencia con el propósito de identificar los factores clave de su efectividad y los riesgos para su sostenibilidad en el tiempo. Esta información deberá tomarse en cuenta para planear el escalamiento de dichos proyectos y avanzar hacia su consolidación como una política pública.
- e) Impulsar esquemas de colaboración focalizada para disminuir las asimetrías institucionales.** Considerando las ventajas comparativas de las IES, será necesario impulsar estrategias para la colaboración focalizada que se dirige a las escuelas normales o IES en situación de mayor desventaja. Las estrategias deberán encaminarse a la optimización de los recursos materiales y humanos, así como de los programas y acciones dirigidos a la formación inicial docente. Además, deberán fundamentarse en diagnósticos sobre las necesidades de formación de los docentes identificadas en las evaluaciones del SPD.
- f) Conformar redes académicas.** Se sugiere la conformación de redes de académicos de los subsistemas normal, universitario y tecnológico de educación superior para intercambiar experiencias, identificar buenas prácticas de formación docente y trabajar activamente en los temas de interés común: desarrollo curricular, innovaciones didácticas, fomento de la investigación, formación de formadores y elaboración de material educativo, entre otros. Podrán desarrollarse programas institucionales basados en la movilidad intercurricular de docentes y estudiantes.
- g) Desarrollar un sistema integral de información del Marco Común.** Este sistema deberá concentrar toda la información disponible relativa a la construcción, la coordinación y la operación del Marco Común y sus resultados, así como de los proyectos piloto y de mayor escala. Para efectos de seguimiento, evaluación y mejora se recomienda construir un sistema de indicadores estratégicos.

Imagen objetivo

La construcción de un Marco Común entre las escuelas normales y las demás IES permitirá la integración de un sistema de formación inicial pertinente, eficiente y de calidad que responda a necesidades diversas y posibilite contar con docentes idóneos para la educación básica.

En particular, la mejora en la oferta educativa, resultado de los procesos de integración, cooperación e intercambio entre las escuelas normales y las otras IES, se expresará en aspectos relevantes como los siguientes:

- a) Existencia de una base sólida que reduzca las brechas entre los resultados de los egresados de las distintas instituciones formadoras de docentes y que contribuya a que dichos egresados alcancen perfiles cada vez más cercanos a los establecidos por el SPD.
- b) Mayor coordinación de las acciones sobre la formación inicial docente en tres ámbitos centrales: entre las escuelas normales; entre éstas y otras IES, y entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.
- c) Nuevas bases que permitan generar políticas para una gestión del sistema de formación inicial buscando su mejora.
- d) La disminución de las asimetrías institucionales y académicas entre las escuelas normales, y entre éstas y otras IES.

► Directriz 3

Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente

Propósito

Desarrollar investigaciones, sistematizar información y realizar ejercicios prospectivos sobre la oferta y la demanda de docentes con la finalidad de disponer de un robusto sistema para la planeación de la formación inicial docente en los ámbitos local, regional y nacional.

Problemas, debilidades y vacíos que atiende⁵

- a) Falta de diagnósticos, estudios e investigaciones sobre las instituciones formadoras de docentes, sus diversos componentes y funcionamiento.
- b) Insuficiente información y estudios sobre la relación oferta-demanda de docentes de educación básica a nivel nacional, regional y local.

⁵ La descripción más amplia de estos elementos, así como la evidencia derivada de evaluaciones, estudios y experiencias de buenas prácticas, se presentan en el anexo 1 de este documento.

- c) Inexistencia de escenarios prospectivos que consideren variables educativas y sociales para estimar el comportamiento de la oferta y la demanda de docentes.
- d) Falta de monitoreo y seguimiento sistemático de las políticas y acciones sobre formación inicial de docentes.

Aspectos clave de mejora

- a) **Consolidar mecanismos de recolección de información, monitoreo y seguimiento en las instituciones formadoras de docentes.** Se deberán establecer criterios y estándares apropiados para garantizar la calidad, la oportunidad y la comparabilidad de la información recabada por las instituciones formadoras de docentes. Las autoridades educativas deberán considerar la planeación y el desarrollo de estrategias de capacitación y acompañamiento técnico para que las instituciones fortalezcan sus competencias y avancen en la profesionalización del personal responsable de las tareas de monitoreo, seguimiento y recolección de información.
- b) **Construir la estructura del Sistema.** En la construcción del Sistema deberán seguirse altos estándares de calidad para el registro, el almacenamiento, la actualización y el tratamiento de datos. La definición de sus componentes deberá partir de un marco de referencia que considere al menos la estructura, módulos temáticos, variables, fuentes de información, mecanismos de actualización, la consulta y la difusión. Un módulo del Sistema deberá concentrar al menos la siguiente información para la realización de los ejercicios prospectivos:
 - Respecto de la oferta de docentes: la demanda para ingresar a instituciones formadoras de docentes; la matrícula en programas para la docencia en educación básica; estimaciones de egreso por tipo de institución —escuelas normales públicas, escuelas normales privadas, UPN y otras IES—; estimaciones de ingreso al SPD (docentes idóneos); número de docentes de educación básica en servicio por nivel educativo y modalidad; estructura etaria, y rotación (cambios, renunciaciones, jubilaciones y decesos).
 - En relación con la demanda de docentes: estructura demográfica y proyecciones poblacionales, y razón de alumnos por docente según tipo y modalidad educativa.

Adicionalmente, la información cuantitativa que se genere deberá complementarse con información de corte cualitativo que permita ampliar el conocimiento del estado que guarda la formación inicial en el país impulsando así el desarrollo de la investigación en este ámbito.

- c) **Generar vínculos con otros sistemas y fuentes de información.** Se requiere que el sistema que se propone esté vinculado con el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), el Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE) y de Indicadores Educativos (SIE), el Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente y otras fuentes de información relevantes. El vínculo entre sistemas debe fundamentarse en un marco de integración que garantice la calidad y la oportunidad de la información recabada.

- d) **Fomentar el uso del Sistema.** El Sistema deberá encaminarse a lograr la óptima explotación de la información para fines de monitoreo, seguimiento, planeación, gestión y evaluación a niveles tanto global como institucional, así como para la realización de estudios y ejercicios prospectivos con el fin de orientar acciones de política pública tendientes a equilibrar la oferta y la demanda de docentes. El objetivo de estos ejercicios es lograr una mayor integración entre la programación, la presupuestación y la gestión de las acciones públicas dirigidas a la formación inicial docente, además de la creación de oferta o modificación de la existente para incrementar la eficacia en el uso del gasto educativo destinado a dicho sector.
- e) **Generar estrategias para la sistematización, el análisis y la difusión de experiencias exitosas.** Se deberá impulsar la creación de un banco de experiencias exitosas en los ámbitos institucional y local que fomente el intercambio de iniciativas innovadoras y que hayan tenido un impacto en la mejora de la calidad de la formación inicial.
- f) **Definir características básicas del ejercicio prospectivo.** Se deberán establecer una metodología rigurosa para el desarrollo de los ejercicios prospectivos; una temporalidad para su realización, y las pautas para la difusión y el uso de sus resultados. Los ejercicios deberán recuperar la información de los levantamientos censales y conteos de población, así como las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Sin embargo, la actualización deberá realizarse en periodos de tiempo más cortos considerando la disponibilidad de información con la finalidad de lograr una adecuada planeación de las necesidades de docentes y la adecuación de las políticas docentes en curso.
- f) **Soporte y apoyo a las demás directrices propuestas.** El Sistema debe apoyar el desarrollo de las otras directrices planteadas ofreciendo información de calidad para la planeación estratégica de la acción pública en materia de formación inicial.

Imagen objetivo

La consolidación de un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente que integre, ordene, administre y actualice datos e información confiable, relevante y oportuna será la base para la mejora continua de la planeación, la gestión, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de las acciones de las instituciones formadoras de docentes. Esta consolidación del Sistema se expresará en los siguientes aspectos:

- a) Se cuenta con un sistema integrado de información confiable, relevante y oportuna que sustenta la toma de decisiones en materia de formación inicial docente. La disponibilidad de información también coadyuva a la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones formadoras de docentes.
- b) Se desarrollan diagnósticos y estudios rigurosos sobre las instituciones formadoras de docentes y las características de la oferta formativa, lo cual facilita la comprensión de las condiciones en las que se desarrolla la formación inicial docente, y sirve para sustentar políticas de mejora.
- c) Se consolida la realización de estudios prospectivos con fines de planeación y regulación de la oferta de formación inicial en los ámbitos estatal, regional y nacional.

- e) Se establecen medidas para prever desajustes entre la oferta de calidad (docentes idóneos) y la demanda de docentes, con lo cual se evita que posibles déficits de oferta se cubran con docentes sin las calificaciones requeridas, como consecuencia de una inadecuada planeación.

► Directriz 4

Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes

Propósito

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.

Problemas, debilidades y vacíos que atiende

- a) Insuficiencia de evaluaciones externas sobre estudiantes, docentes, directores, currículo, materiales educativos, infraestructura, y procesos de las instituciones que imparten formación inicial para docentes.
- b) Debilidad de los procesos internos de evaluación y poca articulación de éstos con los que se realizan externamente, lo que impide afianzar los elementos y factores que contribuyan a la mejora continua de la oferta.
- c) Fragilidad de los dispositivos para diseñar y adoptar estrategias de mejora e innovación académica e institucional que se deriven de los resultados de las evaluaciones.

Aspectos clave de mejora

- a) **Generar un modelo de evaluación con enfoque comprensivo.** Para afianzar los procesos de transformación académica e institucional de la oferta de formación inicial de docentes será necesario definir un modelo de evaluación de sus principales componentes, procesos y resultados que a la vez identifique relaciones entre ellos y la manera como contribuyen al desempeño institucional en su conjunto. También deberá establecerse la plataforma metodológica básica en la que se definan los criterios, indicadores, procedimientos y herramientas fundamentales de evaluación valorando alcances, usos y consecuencias.

Las evaluaciones del desempeño de estudiantes, docentes y directivos de las instituciones formadoras de docentes deberán considerarse prioritarias y plantearse en diferentes momentos de la trayectoria escolar o laboral a fin de llevar a cabo acciones preventivas y remediales con oportunidad.

- b) Desarrollar la normativa para el fomento y la regulación de evaluaciones en el marco de una educación de calidad y de normalidad mínima para la formación inicial de docentes.** Resulta indispensable generar un marco normativo que permita el desarrollo de evaluaciones de los distintos componentes, procesos y resultados del sistema de formación inicial docente. Se deberá considerar la emisión de un programa anual de evaluación que responda a las necesidades prioritarias de información; especifique los aspectos a evaluar, y precise, entre otras cosas, los objetivos, metodología que se utilizará y a los responsables. Deberán identificarse las características básicas del desempeño de docentes y directivos, así como la observancia de los calendarios y el adecuado aprovechamiento del tiempo escolar.
- c) Mejorar la pertinencia, contextualización y robustez técnica de las evaluaciones existentes.** La autoridad educativa deberá asegurar que se proporcione asistencia técnica a las autoridades estatales, locales y, en general, a las IES que la soliciten para avanzar hacia una evaluación que proporcione resultados confiables y comparables a través del tiempo y entre las instituciones y las entidades federativas.
- d) Profesionalizar la tarea de evaluación.** Es necesario desarrollar programas de formación de recursos humanos en materia de evaluación que estén en sincronía con los requerimientos técnicos del modelo de evaluación y las tareas que de él se desprendan. Asimismo, deberán desarrollarse acciones de asistencia técnica con el apoyo de organismos nacionales e internacionales especializados en evaluación. Deberá impulsarse la constitución de redes que permitan el fortalecimiento de las capacidades de evaluación.
- e) Impulsar la evaluación periódica de los programas académicos.** La evaluación de los programas académicos deberá ser pensada con un enfoque integral y periódico desde el cual puedan establecerse las interacciones entre las estructuras curriculares formales y los recursos institucionales reales.
- f) Fortalecer los procesos de difusión y uso de los resultados de las evaluaciones con fines de mejora y rendición de cuentas.** La difusión de los resultados de las evaluaciones deberá enmarcarse en estrategias que consideren la atención de distintos usuarios y agentes educativos, y el posicionamiento de los hallazgos en la agenda de discusión y definición de la política educativa. En ese sentido, también deberán fortalecerse los mecanismos y normativas para que los resultados de las evaluaciones se articulen con los instrumentos de planeación global e institucional y con la toma de decisiones en los distintos niveles de la estructura educativa. Para ello, se sugiere elaborar planes de atención a las debilidades detectadas en la evaluación en los que se definan las acciones a realizar, las fechas previstas para su operación y los responsables de su cumplimiento.
- g) Crear un sistema integral de información e indicadores de calidad de la oferta de formación inicial.** Se sugiere también la construcción de un sistema de indicadores estratégicos que apoye las tareas de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas. Las evaluaciones que se realicen deberán generar información que permita dar seguimiento al avance del logro de los objetivos y metas de las instituciones formadoras de docentes.

Imagen objetivo

La consolidación de un sistema de evaluación de los componentes, procesos y resultados que conforman la oferta de formación inicial de docentes contribuirá a la mejora continua del desempeño de los agentes y programas; a la atención oportuna de las necesidades de los estudiantes; al uso eficiente de los recursos, y a la transformación de la cultura institucional en la búsqueda constante de la calidad y la equidad educativas. Esta transformación se verá reflejada en los siguientes aspectos:

- a) Un sistema articulado de evaluaciones de distintos elementos asociados con la calidad educativa, así como de programas y acciones instrumentadas.
- b) Instituciones y áreas de evaluación locales, regionales y estatales con la capacidad técnica y de gestión para llevar a cabo los procesos de evaluación y hacer un uso adecuado de los resultados de las evaluaciones.
- c) Diagnósticos y procesos de mejora fundamentados en la evaluación.
- d) Un modelo de evaluación capaz de generar efectos multiplicadores en las instituciones y el sistema de formación inicial de docentes para desarrollar sinergias positivas y equilibrios en las diversas regiones y espacios donde se instala la oferta de formación.
- e) Uso articulado de los resultados de las evaluaciones internas y externas por parte de los distintos niveles de toma de decisión y planeación de las acciones en el desarrollo de la oferta de formación inicial docente.
- f) Toma de decisiones pertinentes y factibles que conduzcan a la mejora del desempeño de los agentes, programas, procesos y resultados educativos.
- g) Un sistema de indicadores que permita monitorear y evaluar la calidad, la pertinencia y la equidad de la oferta de formación docente.
- h) Una cultura de la evaluación y la mejora continua reflejada en la institucionalización de la evaluación para identificar debilidades y problemas, así como para fundamentar rutas de mejora e innovación.

4. Respuesta de las autoridades educativas para atender las directrices

En el artículo 50 de la Ley del INEE se establece que las directrices emitidas por el Instituto se darán a conocer a las autoridades e instituciones educativas correspondientes para su atención; a su vez, de acuerdo con lo que se señala en el artículo 51 de esa misma Ley, éstas deberán hacer pública su respuesta en un plazo no mayor a 60 días naturales.

Una vez cumplido ese plazo, en caso de que la respuesta sea afirmativa, las autoridades educativas podrán establecer un plan de trabajo que señale a los responsables e incluya los compromisos básicos, las metas y los tiempos requeridos para llevar a cabo las directrices. El INEE ofrecerá apoyo técnico para la realización de las mesas de discusión y análisis que se consideren necesarias. Los planes servirán para dar seguimiento a la ejecución de las directrices y actualizarlas.

El Instituto es consciente de los recursos adicionales que eventualmente se puedan requerir para la atención de las directrices por parte de las autoridades educativas. Por ello, se sugiere que su estimación se considere en el plan de trabajo que desarrollen las autoridades educativas.

En caso de que la autoridad educativa señale que no atenderá las directrices del INEE, deberá explicar sus razones.

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



Anexos

Anexo 1

Problemas, debilidades o riesgos que atienden las directrices

Directriz 1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales

A continuación se describen los principales problemas, debilidades o riesgos que, de acuerdo con la información proveniente de evaluaciones, estudios, investigaciones o evidencia empírica de buenas prácticas en el campo de la formación inicial de docentes, se consideran de especial relevancia en el marco de esta directriz.

a) Desajuste de los contenidos y enfoques curriculares

Una característica histórica 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. Esta situación ha sido una constante en la formación de los futuros docentes.

En 1993 se realizó una reforma curricular para la educación básica que incluyó nuevos enfoques, propósitos y contenidos; no obstante, la educación normal seguía formando a los nuevos maestros de preescolar y primaria con el plan de estudios de 1984, y a los de secundaria con el de 1983. No fue sino hasta 1997 cuando se reformó el plan de estudios de la Licenciatura de Educación Primaria; en 1999, los de Preescolar y Secundaria; en 2003, el de Educación Física, y en 2004, el de Educación Especial.

En este mismo año se reformó el currículo de educación preescolar; en 2006, el de secundaria, y entre 2009 y 2011 nuevamente sufrieron modificaciones los planes y programas de educación básica.

También en 2011 en la educación normal se puso en marcha un nuevo plan de estudios de cinco años con la denominada Prueba de Aula; en agosto de 2012 se generalizaron el plan de estudios para la Formación de Maestros de Primaria y Preescolar, de cuatro años (Acuerdos secretariales 649 y 650), y el de Primaria y Preescolar en la modalidad Intercultural Bilingüe (Acuerdos secretariales 651 y 652). Sigue pendiente la reforma al plan de estudios para Profesores de Educación Secundaria, quienes continúan formándose con el de 1999.

Si bien es cierto que existen diversos elementos que contribuyen al logro de los rasgos deseables del perfil de egreso de los estudiantes normalistas, los enfoques de enseñanza constituyen uno muy importante. 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.

b) Déficit en la calidad de los perfiles académicos tanto de los formadores de docentes como de los directivos

Pese a que existe normatividad que regula al personal docente en las escuelas normales, la evidencia disponible no muestra que ésta funcione de manera transparente y abierta en términos del ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de su personal académico y directivo, por lo que lograr su profesionalización en ese contexto exigirá esfuerzos extraordinarios y decisivos. Según el artículo 68 del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico del Subsistema de Educación Normal de la Secretaría de Educación Pública, de 1982, el ingreso y la promoción del personal académico docente de las escuelas normales en sus distintas categorías y niveles se realizarán mediante un concurso de oposición que será abierto para el ingreso y cerrado para la promoción (artículo 69).

En su artículo 4, el Reglamento clasifica a los docentes como “Profesores de Enseñanza Superior e Investigador”, “Profesor de Enseñanza Superior”, “Profesor de Asignatura”, “Profesor de Apoyo para Actividades Académicas”, “Técnico Docente de Enseñanza Superior” y “Profesor Preincorporado”. Salvo los últimos tres casos, el resto requiere tener título de una Escuela Normal Superior Federal o Estatal, o de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), ya sea de licenciatura o de posgrado, dependiendo del nivel al que se refiera: titular; asociado o asistente; categorías A, B o C.

Diversas opiniones de funcionarios, directores y ex directores de escuelas normales sostienen que, a pesar de esta reglamentación, no se tienen definidos para los aspirantes perfiles ni parámetros en materia de competencias y aptitudes docentes, investigación y otros que demandaría la formación de docentes. Tampoco se consideran mecanismos de transparencia e impugnación de resultados fuera de los propios órganos internos que se encargan de llevar a cabo dichos concursos.

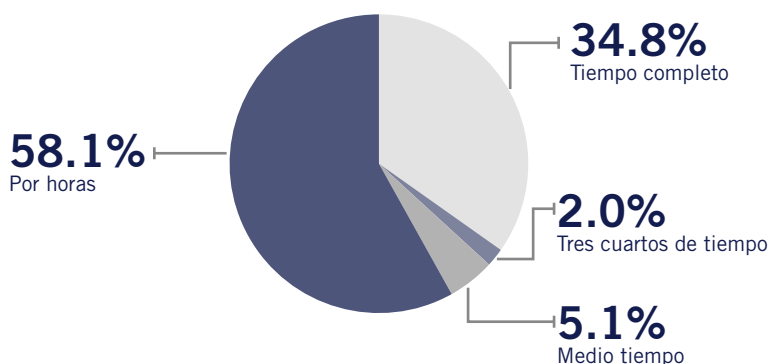
La normatividad en materia de ingreso y promoción del personal académico muestra, además, una profunda desactualización respecto de los requerimientos actuales. El Reglamento deja amplio espacio a la discrecionalidad, y no brinda condiciones para consolidar el subsistema de educación normal dentro del nivel de educación superior. Más aún, podría decirse que es excluyente al señalar como requisito de ingreso el haber egresado de una institución formadora de docentes.

Lo anterior contrasta con lo que actualmente ocurre en la educación obligatoria en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD), pues los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia se desarrollan a partir de evaluaciones transparentes, imparciales y objetivas. Esto puede representar no sólo un rezago, sino además una tensión importante entre la formación inicial de los docentes y las nuevas reglas establecidas para su ingreso al servicio público y su estancia en él, razón por la cual conviene buscar que la carrera profesional de los formadores de docentes sea consistente con estas nuevas reglas.

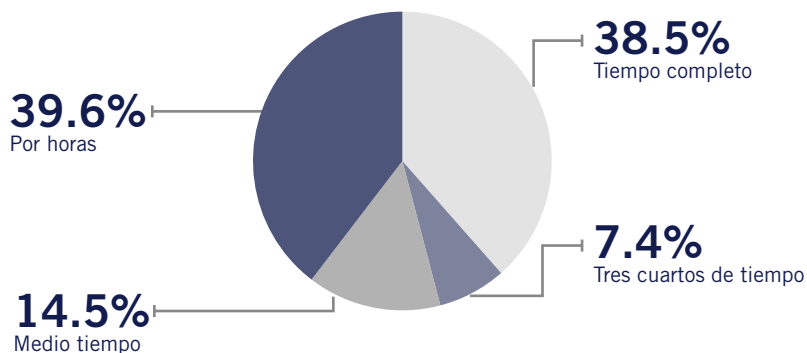
Por otra parte, la reforma de la educación normal de 1984 estableció que las instituciones formadoras de docentes se consideraran como instituciones de educación superior (IES) suscribiéndose a un modelo organizacional que implicaba el desarrollo de tres funciones sustantivas: docencia, investigación y difusión, para lo cual la planta académica requería de un perfil acorde a ellas.

Actualmente, se observan diferencias significativas entre los perfiles académicos de la planta docente de las escuelas normales y las de otras IES de carácter público. Es probable que esta variable tenga un peso importante en la explicación de los problemas académicos de las normales y la brecha observada respecto de otras IES, mayor incluso que el de otros factores como la distribución de plazas según tiempo de dedicación, el cual no parece tener diferencias acentuadas entre ambos tipos de instituciones. Por ejemplo, en las universidades y los tecnológicos de sostenimiento público, los docentes de tiempo completo representan 34.8%, mientras que más de la mitad están contratados por horas (58.1%) (ver gráfica 1). En el caso de las escuelas normales públicas, la proporción de docentes de tiempo completo es ligeramente mayor (38.5%), mientras que la de docentes por horas es menor (39.6%) y las plazas de medio tiempo equivalen a cerca de 15% (ver gráfica 2).

Gráfica 1. Docentes de universidades y tecnológicos públicos, porcentaje por tiempo de dedicación.
Ciclo escolar 2012-2013



Gráfica 2. Docentes de escuelas normales públicas, porcentaje por tiempo de dedicación.
Ciclo escolar 2012-2013



Fuente: INEE, elaboración propia con datos del ANUIES (2013).

Si se considera la estructura de contratación como una posible explicación de la diferencia en el cumplimiento de perfiles académicos entre escuelas normales y las IES, conviene tener en cuenta que ésta favorece a las primeras. No es así cuando se considera el nivel de estudios del personal.¹ Llama la atención, por ejemplo, que en las normales públicas los docentes de tiempo completo con doctorado representan 7.4%, mientras que en las IES ese porcentaje es de 24.9% (ver tabla 1).

Tabla 1. Porcentaje de personal docente de escuelas normales, universidades y tecnológicos públicos según nivel de estudios y tiempo de dedicación. Ciclo escolar 2012-2013

Grado	Normales públicas				Universidades y tecnológicos públicos			
	Tiempo completo	Tres cuartos de tiempo	Medio tiempo	Horas	Tiempo completo	Tres cuartos de tiempo	Medio tiempo	Horas
Doctorado	7.4	2.3	2.8	2.2	24.9	3.6	5.7	2.2
Maestría	50.3	45	40.5	31.8	43.1	31.1	34.7	30.9
Especialidad	2.1	2.3	2.8	3.1	2.6	1.5	4	1.8
Licenciatura	38.9	48.9	50.8	59.7	28.2	61.7	53.7	61.2
Técnico superior	1.3	1.6	3.2	3.1	1.2	2.2	1.9	3.9
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos del ANUIES (2013), ciclo escolar 2012-2013.

Por otro lado, la proporción de docentes con maestría y dedicación de tres cuartos de tiempo y medio tiempo en las escuelas normales es mayor en comparación con la de otras IES. Si se consideraran sólo estas características (tiempo de dedicación y nivel de estudios), la mayoría de los docentes de las escuelas normales podría integrar cuerpos académicos sólidos. Sin embargo, resulta fundamental tomar en cuenta la calidad de los programas de posgrado² que ha cursado el personal docente de las normales.

En cuanto a la calidad de la planta académica de las escuelas normales, según los estudios existentes, en general no se han alcanzado los mínimos satisfactorios, y se ha observado inequidad en la distribución de los docentes con buenos perfiles. Al respecto, Santibáñez (2007) ha documentado que las deficiencias en la calidad de la instrucción de las escuelas normales públicas se atribuyen de manera relevante a la carencia de formadores de docentes suficientemente calificados.

Aunque mediante la incorporación de las escuelas normales al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)³ se ha apoyado la profesionalización de los formadores de docentes, su alcance ha

¹ El Informe 2015 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señala que, para el ciclo escolar 2013-2014, de los 16 477 docentes de educación normal del país, 52% contaba con licenciatura, 2% con una especialidad, 39.7% con estudios de maestría y 4.2% con doctorado.

² Muy pocos forman parte del Programa Nacional de Posgrados del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

³ A partir del 2014 este programa se denomina Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP).

sido limitado. Según datos del Programa, en 2013 existían en México 4 042 cuerpos académicos, de los cuales 14.7% correspondían al área de educación. Por lo que respecta a las escuelas normales, existían 84 cuerpos académicos a nivel nacional, lo que representa 11% de los pertenecientes a dicha área. De ellos, ninguno había alcanzado el nivel de Consolidado; en contraste, la gran mayoría se ubicaba en el nivel de Formación.

De acuerdo con cifras del PRODEP, en mayo de 2015 existían en las escuelas normales 113 cuerpos académicos, de los cuales ninguno tenía el estatus de Consolidado. Estas cifras indican que el progreso de los cuerpos académicos de las escuelas normales ha sido relativamente lento. Por otro lado, en las universidades públicas, en el área de humanidades y artes, de 592 cuerpos académicos, se ha consolidado 24% (140).

Lo anterior se complementa con el hecho de que la mayoría de estas instituciones no ha logrado desarrollar habilidades para la elaboración de proyectos de investigación⁴ debido a las características propias del subsistema de escuelas normales y sus procesos político-académicos.

Por otra parte, las condiciones en las que se desarrollan las prácticas educativas en las escuelas normales no son las más adecuadas para la renovación de los procesos de gestión institucional. El desarrollo de recursos académicos que permitan lograr el equilibrio entre las funciones de docencia, investigación y gestión en el interior de las normales aún no cuenta con las condiciones suficientes para ello, pues a diferencia de la lógica que sigue la mayoría de los cuerpos académicos de las IES, en las normales son pocos los profesores que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Además, la mayoría de los formadores de docentes no cuenta con experiencia en investigación.

En suma, como lo han subrayado algunos analistas, las normales “tienen una brecha de 20 años en relación al resto de los organismos que conforman el subsistema de educación superior” (Yáñez *et al.*, 2014: 6). Esta situación dificulta que la mayoría de las normales formen cuerpos colegiados que cumplan los criterios de consolidación.⁵ Los cuerpos académicos “se debe[n] de crear con afinidad, es decir sus integrantes deben de tener afinidad hacia el trabajo, hacia el trabajo colegiado y hacia la investigación, entonces en el caso específico de la normal superior dichas condiciones no se dieron, se crearon por decreto” (Yáñez *et al.*, 2014: 6).

La siguiente tabla muestra los cuerpos académicos según su grado de consolidación en el área de Educación, Humanidades y Artes.

⁴ Vera (2011) señala que la investigación educativa requiere libertad de ideas y expresión, y relativa autonomía para diseñar el proceso de aprendizaje con el fin de transitar hacia un perfil del personal académico de las IES. No obstante, dada la naturaleza del subsistema, en la mayoría de las escuelas normales no se facilita el cumplimiento de dichas características.

⁵ Es preciso reconocer que los procesos de conformación de cuerpos académicos en las escuelas normales conllevan mayores complejidades, pues éstas se incorporaron al PROMEP tiempo después que el resto de las IES, además de que existen condiciones institucionales, de organización y de gestión que dificultan los procesos de formación y consolidación de cuerpos colegiados.

Tabla 2. Cuerpos académicos reconocidos por el PRODEP en el área de conocimiento Educación, Humanidades y Artes

Subsistema	Grado de consolidación			
	En Formación	En Consolidación	Consolidados	Total
Normales	109	4	0	113
Universidades públicas estatales y afines	254	198	140	592
Universidades tecnológicas	10	0	0	10
Universidades politécnicas	3	0	0	3
Institutos tecnológicos	10	0	0	10
IES (total)	386	202	140	728

Fuente: elaboración propia a partir de datos consultados (mayo 2015) en <http://promep.sep.gob.mx/ca1/>

Por otro lado, la preparación del personal directivo y sus capacidades de gestión constituyen también aspectos que requieren ser fortalecidos para que las escuelas normales cumplan de mejor manera con sus objetivos encomendados.

Parte del problema es la inexistencia de perfiles para directivos de educación normal que expresen los rasgos deseables para el desempeño eficiente y que guíen la formación continua. También afecta la heterogeneidad de procesos para ocupar el cargo, los cuales van desde concursos de oposición y mecanismos regulados por alguna normatividad estatal, hasta la designación discrecional por parte de las autoridades educativas de los directores de las escuelas normales como personal de confianza.

Asimismo es diversa la normatividad (manuales generales, leyes orgánicas o reglamentos internos) donde se estipulan las funciones de los directores de las escuelas normales. Aun cuando en estos documentos se establecen las responsabilidades de los directores y otras figuras afines, no se llega a definir el perfil que se requiere para el fortalecimiento de la gestión escolar y el liderazgo directivo.

c) Falta de congruencia entre los perfiles de egreso de las escuelas normales y los establecidos para el ingreso al Servicio Profesional Docente

La definición de perfiles, parámetros e indicadores que sean referentes de la práctica docente es relevante toda vez que marca el rumbo hacia donde se dirigen los esfuerzos de mejora y desarrollo profesional; constituye una guía que permite orientar los procesos de evaluación y, posteriormente, canalizar las intervenciones o acciones de política dirigidas a lograr ese propósito. Aunque lo anterior ha quedado plasmado en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), no se han establecido acciones que generen una adecuada vinculación entre el perfil de ingreso a las normales, los trayectos formativos de los estudiantes y el perfil de egreso de dichas escuelas por un lado, y por el otro los perfiles, parámetros e indicadores establecidos tanto para el ingreso a la profesión docente como para la evaluación de su desempeño.

Los resultados del primer y el segundo concursos de oposición para el ingreso al SPD mostraron las debilidades que la formación profesional de los egresados de las escuelas normales posee. En 2014 y 2015, sólo 45% y 59% de los candidatos normalistas resultaron con un perfil idóneo para desempeñar la labor docente, respectivamente.

Son diversos los factores que influyen en los resultados anteriores; sin embargo, éstos apuntan a la necesidad de fortalecer la congruencia entre el perfil de egreso de las instituciones de formación inicial de docentes, y los conocimientos, habilidades y competencias que se consideran indispensables para el inicio del ejercicio profesional docente. Es deseable, pues, asegurar que la enseñanza que ocurra en las normales se encuentre alineada a los perfiles, parámetros e indicadores de ingreso y desempeño de la profesión docente (INEE, 2015a).

d) Debilidad de los sistemas de tutoría, apoyo y acompañamiento a los estudiantes de educación normal

En la Reforma Curricular de 2012 de las escuelas normales, y en la Reforma Educativa de 2013, se establece que, debido a su enfoque centrado en el aprendizaje, los estudiantes de las escuelas normales deberían de contar con apoyo y acompañamiento. Por lo tanto, la tutoría representa un componente central del nuevo modelo. Esta atención deberá ser personalizada para contribuir al desarrollo personal y profesional del estudiante, favorecer su inducción a la práctica escolar y lograr un ingreso satisfactorio del futuro docente en la práctica educativa (DGESPE, s.f.).

Sin embargo, aunque algunas escuelas normales han adoptado programas de acción tutorial o llevan a cabo labores de acompañamiento estudiantil, la tutoría dirigida a fortalecer la formación académica de los normalistas todavía es una práctica incipiente en la mayoría de estas instituciones. Además, persiste el problema de la disparidad de concepciones y representaciones sobre lo que significa la tutoría para los docentes y los alumnos.

En particular, de acuerdo con lo expuesto por maestros en varios grupos focales desarrollados por el INEE, se percibe que los formadores de docentes de las escuelas normales no están preparados para realizar las funciones de tutoría y brindar acompañamiento, ya sea en la práctica o identificando problemas que impiden el buen desempeño; además, están alejados de la realidad educativa, debido a que su experiencia se remonta a mucho tiempo atrás. Por otro lado, el análisis de los procesos de acompañamiento y asesoría a los estudiantes, específicamente durante su práctica profesional, evidencia el desconocimiento que tienen los formadores de las funciones de aquéllos, lo que se refleja en el escaso impacto que han tenido en la práctica (Sandoval, 2009).

Estos hechos apoyan escasamente la formación de los estudiantes y obstaculizan el fortalecimiento de una visión cercana a las acciones que se realizan en la práctica cotidiana. Lo anterior es razón suficiente para justificar la necesidad de establecer y asegurar un perfil adecuado de los tutores de los alumnos que realizan prácticas profesionales durante su formación, así como diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación de la práctica tutorial con el fin de garantizar su calidad y un impacto positivo en la formación del futuro docente.

e) Inadecuada vinculación entre los programas de formación docente y las escuelas de educación básica

La vinculación entre la teoría y la práctica en la formación inicial se reconoce a nivel internacional como un elemento necesario para desarrollar las competencias docentes y elevar la calidad de la enseñanza (Vaillant, 2013; Calvo, 2009; Carvajal y Villegas, 2009; Czarny, 2003; McIntyre, 2009). Esta vinculación se ha buscado mediante un periodo de práctica docente que debe realizar el estudiante y que se constituye como un primer acercamiento a la realidad en el aula, a la institución educativa y a las situaciones derivadas de contextos particulares.

Debido a lo anterior, las licenciaturas de las normales y de otras IES integran en sus planes y programas de estudio las prácticas profesionales como estrategia para enfrentar a los estudiantes a situaciones reales y específicas en el aula y la escuela. En la Licenciatura en Educación Secundaria, por ejemplo, los estudiantes permanecen en la escuela de práctica durante casi dos terceras partes del último ciclo escolar. Se plantea la práctica como un ejercicio que lleva al estudiante a la construcción de nuevos saberes a la vez que lo prepara para su futura inserción laboral (Perrenoud, 2001).

Aunque la práctica profesional se ha institucionalizado en los programas de formación inicial, ésta no ha logrado consolidarse como un proceso formativo que desarrolle en el futuro docente habilidades para mejorar su quehacer en el aula y la escuela con base en procesos reflexivos, reacción ante situaciones inesperadas e innovación a partir de la identificación de problemas y la investigación.⁶ Este tipo de formación tiene el propósito de propiciar en el futuro docente un proceso de análisis sobre la práctica de la enseñanza hecho mediante la observación entre pares o la autorreflexión. La investigación, además, pretende lograr una participación activa en actividades que implican el desarrollo o la mejora de procesos y materiales educativos, y la innovación tecnológica, metodológica, didáctica y de organización (Grau *et al.*, 2009).

Aunque la observación y la reflexión se prescriben en los programas de formación inicial, especialmente en relación con la práctica, la realidad del ejercicio profesional dista de ser un proceso formativo en el sentido antes descrito según los escasos estudios que existen al respecto. Más bien, se identifica una falta de vinculación entre la institución formadora y la escuela que es necesaria para impulsar procesos reflexivos y de investigación e innovación en los futuros docentes. Mercado (2010) argumenta que esta desvinculación es uno de los aspectos más sensibles en la formación inicial de docentes en México. Carvajal y Villegas (2009) señalan la falta de comunicación y visión común entre los docentes de la institución formadora y la escuela, que Mercado (2010) plantea como la relación de dos culturas distintas.

Al respecto, algunos de los problemas encontrados en el desarrollo de la práctica profesional se relacionan con el desconocimiento de los tutores (maestros titulares de los grupos en los que el estudiante realiza su práctica) de su función; la resistencia de éstos a participar en la formación del practicante;

⁶ Aunque este tipo de formación está pensada para docentes en ejercicio, la necesidad de brindar a los aspirantes a la docencia la capacidad de analizar el sistema educativo y desempeñar su práctica en un esquema de innovación requiere de una formación inicial centrada en el análisis y la reflexión de la práctica.

posturas encontradas entre el tutor y el asesor⁷ (docente de asignatura en la institución formadora), y la participación del practicante limitada a cuestiones normativas y de orden y disciplina⁸ (Sandoval, 2009; Carvajal y Villegas, 2009).

También destacan las dificultades de los estudiantes normalistas para ajustarse a los ritmos y las necesidades propias del trabajo de las escuelas de práctica, mientras los profesores de estas escuelas se encuentran a su vez inmersos en tareas diferentes a las de las instituciones formadoras (Mercado, 2010). Destaca, asimismo, el desconocimiento que tienen los maestros de las normales sobre los enfoques vigentes para la enseñanza en el nivel de primaria, los materiales que se utilizan y el marco para favorecer el análisis de las prácticas (Czarny, 2003).

Estos hallazgos coinciden con lo expresado en los grupos focales de docentes analizados por el INEE en 2014, pues la mayoría de los participantes consideró que una de las principales limitaciones en su formación fue el insuficiente e inadecuado empleo de los referentes para la comprensión de contextos particulares y la construcción de respuestas a los problemas propios del desarrollo de la labor docente. Acorde con lo anterior, y según el análisis de Carvajal y Villegas (2009), los formadores de las normales no han sabido generar una reflexión a partir de la teoría y las experiencias prácticas que incida en estas últimas.

Lo anterior refleja un escaso reconocimiento del plantel escolar como un espacio formativo importante, y del papel del tutor (maestro titular) en el proceso de formación del practicante, lo que se atribuye a una falta de articulación entre la institución formadora de docentes y la escuela pública (Carvajal y Villegas, 2009; Sandoval, 2009). En esta señalada dicotomía entre la teoría y la práctica, la pertinencia de los saberes que se enseñan en la institución formadora, y la coherencia en las aulas de las acciones relacionadas con los aprendizajes teóricos y metodológicos no se cuestionan ni se entrelazan (Perrenoud, 2001).

En este contexto, se considera indispensable desarrollar una vinculación estrecha entre las instituciones formadoras y las escuelas públicas donde se definan estrategias de acción integradas y pertinentes que conduzcan a la reflexión, el aprendizaje, la investigación y la innovación, funciones específicas de cada una de las partes, así como estrategias para habilitar su propio desarrollo.

f) Carencia de programas sistemáticos de seguimiento de egresados

Los ejercicios sistemáticos de seguimiento a egresados permiten contar con información relevante sobre su desempeño como docentes en servicio y la formación proporcionada en las escuelas normales. Estas experiencias aportan información para la toma de decisiones con el fin de orientar mejoras de los procesos académicos y de gestión de los servicios educativos, fortalecer la cultura de evaluación en las escuelas normales y conocer la calidad de la formación de los profesionales de la educación.

⁷ Éstas suelen relacionarse con las teorías y los métodos de enseñanza o con el trabajo del estudiante. Para evitar problemas, el asesor por lo general le sugiere al estudiante adaptarse al trabajo del tutor aunque no concuerde con el enfoque aprendido y promovido en su formación teórica (Carvajal y Villegas, 2009).

⁸ Los practicantes apoyan actividades extraclase relacionadas en su mayoría con la disciplina escolar, incluidos la revisión de la entrada y la salida de los alumnos, y el cumplimiento cabal del uso del uniforme (Carvajal y Villegas, 2009).

Los estudios sobre los egresados de las escuelas normales constituyen una herramienta que permite retroalimentar los procesos formativos de estas instituciones contrastándolos con la realidad laboral a la cual se integran y enfrentan, y, de ser necesario, revalorar los distintos componentes y procesos que intervienen en la formación inicial docente.

A partir de 2006 se incorporó un objetivo específico al Programa para el Mejoramiento Institucional de las escuelas normales Públicas (PROMIN) relacionado con llevar a cabo procesos de seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación proporcionada y enriquecer los procesos educativos de las escuelas normales públicas. Este objetivo se ha mantenido vigente en las reglas de operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) buscando su consolidación a nivel estatal.

Por su parte, por medio del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) se han facilitado el diseño y la ejecución de programas de seguimiento a egresados mediante convenios de colaboración firmados por las entidades federativas y la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE). Algunas entidades emplean para ello programas institucionales o investigaciones que buscan generar información sobre la relación entre la formación de los egresados normalistas y su realidad laboral. Además, en el interior de algunas escuelas normales se observan experiencias que se orientan en el mismo sentido.

Por mencionar algunos casos, el Estado de México tiene un programa estatal de seguimiento a egresados para las escuelas normales públicas con una metodología definida.⁹ La Secretaría de Educación del Estado de Veracruz, mediante la Dirección de Educación Normal, desarrolló una investigación titulada Seguimiento de Egresados de las Escuelas Normales del Estado de Veracruz durante el Periodo 2009-2010, la cual tuvo como objetivo conocer los procesos de formación que se llevaron a cabo con la inserción laboral y el desempeño profesional de los egresados de las escuelas normales. Por su parte, la UPN unidad Aguascalientes realizó un estudio denominado Seguimiento de Egresados de las Escuelas Normales Públicas del Estado de Aguascalientes”, con el objetivo de establecer la relación entre la formación profesional de los egresados de la generación 2005-2009 y la eficiencia del desempeño laboral.

Sin embargo, el seguimiento de los egresados de las escuelas normales no ha sido sistemático ni se ha institucionalizado como una política a nivel nacional. Principalmente a nivel de los estados, son pocas las investigaciones y experiencias de política que han indagado en la relación que existe entre los procesos de formación de los futuros docentes, la inserción laboral y el desempeño en el ejercicio de la profesión.

Hoy, en el marco de la LGSPD, será muy importante intensificar los esfuerzos sobre los programas de seguimiento de egresados a fin de dar cuenta del grado en que los alumnos de las escuelas normales cumplen con los perfiles requeridos para el ingreso al SPD, reconocer su desempeño profesional y, a partir de ello, retroalimentar los procesos de la formación inicial de los docentes.

⁹ En 2010 el Estado de México diseñó y llevó a cabo un proyecto denominado Seguimiento a Egresados y Evaluación de los Servicios de las Escuelas Normales Públicas del Estado de México, el cual tuvo como objetivo estratégico concretar el seguimiento y la evaluación de la práctica docente; los resultados de aprendizaje de los estudiantes para transformar las prácticas de enseñanza; las estrategias de aprendizaje; la satisfacción como estudiantes, y su desempeño como egresados (Aguilar, 2010).

g) Fragilidad de la evaluación interna y externa, así como su articulación con procesos de mejora

Desde 2002, el PROMIN identificó la necesidad de realizar ejercicios de evaluación interna y externa del desempeño institucional de las escuelas normales con el objetivo de generar información útil para su transformación. Adicionalmente, puso en marcha acciones para el fortalecimiento institucional de las escuelas normales, principalmente para la elaboración de documentos de planeación institucional que mejoraran su organización y funcionamiento —PEFEN, Programa de Gestión Estatal de la Educación Normal (PROGEN), Programas de Fortalecimiento de la Escuela Normal (PROFEN)—.

Las evaluaciones al PROMIN realizadas por instancias externas, entre ellas la Universidad Veracruzana, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), identifican la consolidación de los procesos de evaluación interna y externa como uno de los desafíos que persisten y que impiden la transformación de las normales (Cruz, 2014). La propia DGESPE ha reconocido que los logros en cuanto al mejoramiento institucional de las escuelas normales han sido heterogéneos en función de la propia génesis de los planteles, su historia, su situación geográfica y política, y otros rasgos particulares. A pesar de los esfuerzos para la instauración de las evaluaciones interna y externa en las escuelas normales, a la fecha en ninguna han logrado consolidarse.

Por otro lado, se puede afirmar que la mayoría de las experiencias de evaluación de docentes en servicio no se vincula significativamente con procesos de mejora de la formación y el desempeño docente.

A nivel de las autoridades educativas, tanto federal como estatales, y en el interior de las propias escuelas normales, los resultados no se han utilizado para retroalimentar al Sistema Educativo Nacional (SEN) ni para tomar decisiones de política educativa. La difusión y el uso de los resultados de las evaluaciones de los docentes se orientan más a la entrega de éstos a los aspirantes y docentes participantes, y a la elaboración de reportes e informes de resultados que se publican en las páginas electrónicas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y sus subsecretarías. En general, éstos no incluyen un análisis para tomar decisiones orientadas, por ejemplo, a la generación de un nuevo perfil docente de educación básica, al diseño de pruebas con diversos propósitos (diagnóstico, ingreso, egreso, reconocimiento, incentivos, asignación), al establecimiento de modelos de evaluación de la docencia o a vincular de manera efectiva los resultados de las evaluaciones de los docentes con los programas de desarrollo profesional (OCDE, 2010).

Particularmente, las experiencias de evaluación en la formación inicial docente han estado compuestas por pruebas de conocimientos para los estudiantes de las escuelas normales. Hasta 2014, en estas escuelas se aplicaban el Examen Intermedio de Conocimientos y el Examen General de Conocimientos (EGC), dirigidos a estudiantes que cursan, respectivamente, el cuarto y el último semestre de las licenciaturas en educación. Aunque estos instrumentos permitían obtener un panorama sobre el nivel de logro de los alumnos normalistas con respecto a algunos conocimientos y habilidades esenciales establecidos en el plan de estudios, no eran suficientes para desarrollar acciones institucionales comprensivas orientadas a la mejora efectiva de la formación, y había sólo intervenciones aisladas y de poco efecto multiplicador.

h) Restricciones en la autonomía académica de las escuelas normales

Las escuelas normales pertenecen al sistema de educación superior; sin embargo, muchas de ellas en la realidad aún no han logrado consolidarse como instituciones de nivel terciario. Son diversos los factores que han hecho de las escuelas normales un sistema altamente heterogéneo. Uno de ellos es la definición jurídica de la estructura organizacional, pues no les otorga autonomía suficiente académica ni de gestión para ponerlas a la par de las demás IES.

Dotar a las escuelas normales de autonomía académica implica conceder un margen de libertad para determinar su propia organización académica y de gestión con el fin de formar docentes autónomos, críticos y comprometidos con el interés superior del niño y el derecho a una educación de calidad. Sin dejar de reconocer el papel fundamental de las autoridades educativas en la determinación de pautas que garanticen rutas para acercarse a una educación de calidad, la clave para mejorar la formación de los docentes se encuentra en el interior de las propias instituciones formadoras de maestros (UNESCO, 2006).

Por lo anterior, sería deseable promover como parte del fortalecimiento de las escuelas normales la autonomía que requiere toda institución académica de nivel superior. Si bien es cierto que la revisión jurídica será necesaria, también lo es que serán el compromiso y la madurez institucional que muestren las escuelas normales factores de primer orden para asumir con responsabilidad la autonomía académica necesaria en la mejora de la pertinencia y la calidad de la formación que se ofrezca a los futuros docentes del país.

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

A continuación se describen los principales problemas, debilidades o riesgos que, de acuerdo con la información proveniente de evaluaciones, estudios, investigaciones o evidencia empírica de buenas prácticas en el campo de la formación inicial de docentes, se consideran de especial relevancia en el marco de esta segunda directriz.

a) Escasa coordinación entre escuelas normales, y entre éstas y las demás instituciones de educación superior que ofrecen programas para la formación inicial de docentes

En 1984 la formación docente para educación básica pasó a ser de nivel terciario y se instauraron las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria. En 2005 las escuelas normales se integraron al subsistema de educación superior;¹⁰ con ello, se buscaba avanzar en la profesionalización de la carrera docente mediante el fortalecimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión.

¹⁰ Sin embargo, en algunas entidades federativas las escuelas normales continúan adscritas a la estructura organizativa de la educación básica.

Analistas y tomadores de decisiones coinciden en reconocer que, a pesar de los intentos por transformar las escuelas normales, no se ha logrado consolidar al sistema normalista como uno de tipo superior que asuma los preceptos, las orientaciones, los fines y la vida académica específica que se fomentan y se experimentan en el interior de las IES. Las escuelas normales, con los problemas que enfrentan para lograr su fortalecimiento académico e institucional, no han estado en condiciones para afrontar las transformaciones, pero tampoco la acción pública ha estado a la altura de sus necesidades.

Aun cuando existen algunos esfuerzos dirigidos a la coordinación interinstitucional, éstos han resultado de poca envergadura. Por ejemplo, en el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 se proponía “promover la coordinación de las dependencias e instituciones formadoras de maestros de cada entidad federativa y su vinculación con las instituciones de educación superior locales”. Algunas escuelas normales han instrumentado programas de vinculación e intercambio académicos con otras escuelas normales e incluso con otras IES nacionales e internacionales; sin embargo, en general las propuestas no logran consolidarse, y los esfuerzos han sido aislados y de poco alcance.

b) Vacíos de coordinación entre la federación y los estados en la operación de las políticas, los programas y las acciones de formación inicial docente

En los últimos 40 años, junto con la expansión del sistema educativo, que buscó atender a millones de niños y jóvenes, se crearon instituciones y programas destinados a la formación inicial de los maestros. Sin embargo, el crecimiento de la oferta de instituciones y estudios para la formación docente estuvo marcado por asimetrías institucionales importantes. La propia SEP (2003) reconoce que la creación de nuevas instituciones formadoras de docentes y la expansión de la oferta de programas y cursos en los estados, así como la transformación del estatus de la formación inicial de los maestros a nivel licenciatura se produjeron de una manera desordenada y sin criterios claros de planeación.

En la década de los noventa, el Gobierno Federal impulsó procesos de descentralización educativa desde los cuales se concedió un nuevo estatus a las instituciones formadoras de docentes en su relación con los gobiernos locales, pues se transfirió la operación de los servicios de educación normal a los gobiernos de los estados. No obstante, los gobiernos locales tienen diferencias en el tamaño y la calidad de la estructura administrativa para operar dichos servicios y para la gestión institucional de la formación docente. En este marco, la relación entre los estados y la federación en materia de políticas de formación inicial de los maestros no ha generado criterios para mejorar el logro de los perfiles de egreso que requiere un desempeño profesional acorde con las necesidades actuales para avanzar hacia una educación de calidad para todos.

En el diseño y la adopción de un plan de formación inicial docente, en algunos casos los criterios de negociación política se han antepuesto a una planeación congruente entre la federación y los estados en la que se toman las decisiones sobre la oferta de licenciaturas, modalidades y matrícula.

En los estados las tendencias en las transformaciones del subsistema de educación normal obedecen a diferencias en el énfasis y el compromiso de éstos con la modificación de los sistemas de formación inicial, lo cual está determinado por la correlación de fuerzas dentro de las administraciones educativas de cada una de las entidades federativas y su entorno. Debido a ello, en muchas ocasiones la apertura

de nuevas escuelas normales y servicios no se acompaña del estudio respectivo de planeación y factibilidad. Es decir, no se presenta la justificación del servicio por necesidades de atención ni se tienen las condiciones académicas, organizativas y de infraestructura que deben reunirse para los estudios (SEP, 2003).

La falta de coordinación entre la federación y los estados en la definición de políticas de formación docente no permite aprovechar adecuadamente los recursos de cada entidad federativa para dar opciones educativas a los futuros docentes. La falta de una política nacional de formación inicial docente bien definida y relacionada con las necesidades educativas del país dificulta crear las condiciones indispensables que se correspondan con las necesidades de cada estado y con las demandas de la educación básica (Arnaut, 2004).

c) Heterogeneidad en la calidad de la educación superior relacionada con educación y formación inicial docente, y en las condiciones institucionales para la enseñanza, la investigación y la innovación educativa

No obstante que la formación inicial de docentes de educación básica en México ha sido atendida de manera prioritaria por las escuelas normales, procesos como la ampliación de la cobertura de los servicios educativos, producto de la declaración de la obligatoriedad de la educación secundaria (1993) y preescolar (los tres grados en 2011), así como las modificaciones curriculares de los planes y programas de estudio de la educación básica han provocado que el sistema educativo se haya apoyado para la formación de docentes en la UPN y en otras IES (INEE, 2015a).

Hay 22 programas de licenciatura dirigidos a la formación inicial docente para la educación básica y ofrecidos por la educación normal; 19 con un plan de estudios con carácter nacional y 3 que tienen autorización para algunas escuelas. Por su parte la UPN cuenta con 11 licenciaturas orientadas a la formación docente y al área de la educación, con diferencias en el número de programas impartidos y en los procesos de ingreso entre las distintas unidades y subsedes que conforman el sistema en cada entidad federativa (INEE, 2015a).¹¹

Con respecto a las otras IES¹² que ofrecen licenciaturas relacionadas con la formación docente, los programas se impartieron en 695 planteles, los cuales están distribuidos en diversos campos de formación académica que van desde programas multidisciplinarios o generales, hasta la formación para la enseñanza de asignaturas específicas, pasando por la formación docente para cada uno de los niveles educativos de la educación obligatoria. Esta heterogeneidad se incrementa si se consideran las demás licenciaturas relacionadas con el área de pedagogía, como las de ciencias de la educación o programas multidisciplinarios o generales; las de didáctica, pedagogía y currículo; las de planeación y evaluación educativa, y las de psicología educativa, entre otras (INEE, 2015a).

¹¹ Según la página electrónica de la UPN unidad Ajusco, éstas son: Administración Educativa; Educación Indígena; Pedagogía; Psicología Educativa; Sociología de la Educación; Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena; Intervención Educativa; Educación; Educación e Innovación Pedagógica, y Enseñanza del Francés.

¹² Distintas a las escuelas normales y al sistema UPN.

Como parte del Proyecto Alfa Tuning para América Latina, en la búsqueda de consensos para lograr una articulación en la educación superior del continente se realizaron diversos trabajos de diagnóstico y análisis de la oferta de formación para el área de educación que ofrecen las IES en México. Se encontró que ésta se caracteriza por la diversidad, la heterogeneidad y la poca convergencia curricular, que son el resultado de la orientación que adquiere cada programa educativo al considerar para su configuración aspectos diversos como los niveles del sistema escolar (educación inicial, primaria, secundaria, media superior, por ejemplo), el énfasis curricular (generalista o especializado), la atención a los grupos con necesidades pedagógicas particulares (discapacidad o poblaciones específicas de alta vulnerabilidad) o el grado académico (como licenciaturas o especialidades). Pero en general se observan diferencias en los perfiles de egreso y en las competencias que se plantean desarrollar en sus egresados (Miranda, 2011).

d) Poca integración de la Universidad Pedagógica Nacional y sus unidades con las políticas de formación inicial docente

La UPN es la segunda institución formadora de docentes en el país, con presencia y alcance en 500 puntos geográficos gracias a sus 78 unidades y 208 subsedes y extensiones, única entre otras instancias públicas o privadas (Guajardo, 2015). Sin embargo, su participación y las posibilidades de aportar a la formación de docentes se encuentran desdibujadas en las políticas educativas dirigidas a mejorar el desempeño de los docentes. El Plan Sectorial de Educación 2013-2018, por ejemplo, establece el compromiso de desarrollar un plan integral para asegurar la calidad y la competencia de los egresados formados en las escuelas normales, mientras que se excluye de dicho planteamiento la formación docente otorgada por la UPN.

Esta falta de atención a la UPN y sus unidades se podría interpretar como una omisión, dado que en el marco del SPD el ingreso a la docencia deja de priorizar a egresados de escuelas normales que de manera tradicional habían cubierto hasta hace algunos años la demanda de docentes de educación básica, principalmente en preescolar y primaria, con lo que se espera una mayor participación de los egresados de otras instituciones formadoras.

No obstante la cobertura nacional con la que cuenta la UPN, hay algunos factores que deben atenderse para estar en posibilidad de enfrentar en mejores condiciones los retos de la formación docente en educación básica. Entre éstos destaca la desarticulación entre las unidades de la UPN, que da cuenta de una estructura fracturada en el plano nacional, con desarrollos desiguales entre las distintas unidades y los estados, en algunos de los cuales se han realizado procesos formales de descentralización que han creado UPN estatales (Chihuahua en 2011, Sinaloa en 2013 y Durango desde 1997). Parte de estas inequidades se puede observar en la conformación de la oferta educativa en cada una de las unidades, los indicadores educativos, la conformación de las plantas docentes y las tareas de investigación realizadas, entre otras. En este contexto, existe una brecha cada vez mayor entre la UPN Ajusco y algunas de las unidades de la UPN en los estados (Guajardo, 2015).

A estos procesos de desarrollo desigual derivados del proceso de descentralización realizado en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en la década de 1990, han contribuido también la falta de una normatividad que regule la participación de la UPN en el sistema de formación de docentes de educación básica; situaciones de orden político que favorecen u obstaculizan

la mayor o menor presencia de las unidades en las decisiones en materia de formación en cada estado (Castañeda *et al.*, 2003), y las limitaciones que le confiere el ser un organismo desconcentrado de la SEP, con fronteras estrechas de gobierno y con menos márgenes facultativos que los disfrutados por la mayoría de las IES (UPN, 2015).

Por otro lado, la necesidad de atención a la UPN es resaltada por los resultados del primer concurso de ingreso al SPD, realizado en 2014, los cuales, en general, fueron poco alentadores: 73% de los participantes en el concurso de oposición obtuvo resultados de no idoneidad (INEE, 2015a).

e) Ausencia de estrategias encaminadas a construir referentes y espacios comunes de educación superior en el área de enseñanza y formación inicial docente

La conformación de espacios educativos nacionales que permitan la conjunción de esfuerzos para elevar los niveles académicos de las IES, los cuales a su vez favorezcan el fortalecimiento de la formación de profesionales y la investigación como tareas centrales, ha constituido una alternativa para enfrentar los desafíos educativos y sociales.

En México el principal referente es el Espacio Común de Educación Superior (ECOES), constituido en 2004 ante la necesidad de contar con un espacio donde se genere innovación de conocimiento y aprendizaje. Éste se propuso ser un mecanismo de interlocución entre los gobiernos estatales, el Gobierno Federal y las organizaciones nacionales e internacionales partícipes de la investigación y la educación superior, con la finalidad de construir redes académicas y de cooperación interinstitucional, así como favorecer la movilidad de estudiantes y académicos. El ECOES integra y agrupa a las principales universidades públicas del país. En este marco y con propósitos similares se han creado también el Espacio Común en la Educación Superior a Distancia (ECOESAD) y el Espacio Común de Educación Superior Tecnológica (ECEST).

Ni las escuelas de educación normal ni la UPN, las dos instancias principales que participan en la formación de docentes para la educación básica, integran alguno de estos espacios comunes para la educación superior. Las desigualdades en los desarrollos institucionales que caracterizan su conformación y los preceptos jurídicos particulares que las rigen constituyen condicionantes importantes que limitan sus posibilidades de integración.

Al respecto, en la directriz anterior se ha documentado que las escuelas normales, a pesar de ser consideradas como IES, en la realidad no cuentan con la jerarquía y la estructura necesarias para realizar actividades consistentes y rigurosas de investigación en ciencia, tecnología y humanidades, y no cuentan con un presupuesto significativo para estas tareas, como lo determina el Estatuto del ECOES. Las escuelas normales aún no logran afianzarse como IES para construir esquemas de formación de profesionales que superen las condiciones en las que actualmente se encuentran para desarrollar actividades adicionales a la docencia, como la investigación, la difusión, la tutoría y la gestión. Estas condiciones desfavorables hacen que las escuelas normales no se consideren para intervenir en espacios comunes de educación superior.

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

A continuación se describen los principales problemas, debilidades o riesgos que, de acuerdo con la información proveniente de evaluaciones, estudios, investigaciones o evidencia empírica de buenas prácticas en el campo de la formación inicial de docentes, se consideran de especial relevancia en el marco de esta directriz.

a) Falta de diagnósticos, estudios e investigaciones sobre las instituciones formadoras de docentes, sus diversos componentes y funcionamiento

La falta de información confiable, relevante y oportuna sobre los agentes, recursos, procesos y gestión de las instituciones formadoras de docentes ha limitado la elaboración de diagnósticos certeros que identifiquen los problemas y necesidades que se requiere atender, tanto a nivel general como particular, para lograr una educación de calidad.

Si bien la operación del PROMIN sentó las bases para que las escuelas normales y las áreas estatales responsables de la educación normal mejoraran sus capacidades para la planeación y la gestión, y, a través de diagnósticos institucionales y estatales, se tuviera una mayor participación en la planeación global del subsistema, la elaboración de diagnósticos integrales dista mucho de ser una actividad consolidada y un referente para la planeación. Existen pocos estudios rigurosos sobre las condiciones físicas y organizacionales en las que operan las escuelas normales y la relación que esas condiciones tienen con sus procesos y resultados.

Una situación parecida se experimenta en la UPN, donde existen algunos diagnósticos que forman parte de sus procesos de planeación institucional, como el Programa Integral de Desarrollo Institucional 2014-2018, en el cual se identifican algunos desafíos generales que enfrenta esa universidad, pero sin ahondar en las distintas realidades de las unidades y las sedes establecidas en los estados, ni identificar ampliamente los factores que contribuyen a la configuración de la situación actual de esa institución.

No existe un diagnóstico integral de la formación inicial en el país, lo cual parece ser reconocido en parte cuando el artículo vigésimo segundo transitorio de la LGSPD establece que la SEP formulará un plan integral para iniciar los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas, a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta, la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del SEN. Sin embargo, este precepto únicamente hace alusión a las escuelas normales, dejando fuera un número creciente e importante de instituciones que forman a los futuros docentes del país, entre ellas la UPN y un número no menor de instituciones de educación superior públicas y privadas.

b) Insuficiente información y estudios sobre la relación oferta-demanda de docentes de educación básica a nivel nacional, regional y local

El Instituto ha identificado la falta de información precisa y completa sobre los docentes de educación básica en México (INEE, 2015a), situación que también se presenta en el caso de los estudiantes

inscritos en las instituciones formadoras de docentes, y en particular en las escuelas normales privadas.¹³ Esta falta de información no permite caracterizar a los futuros docentes y analizar su compatibilidad con los requerimientos del sistema educativo. Hasta ahora las instancias de planeación educativa no parecen considerar la realización de estudios sobre la relación oferta-demanda de docentes a nivel nacional, regional o local conforme los perfiles y requerimientos específicos de cada nivel y modalidad educativos, con lo que sería posible ajustar la oferta de formación inicial en función de las necesidades de las regiones, las entidades o los municipios.

Resulta de especial interés comenzar a generar información sobre la matrícula de los programas de formación para la docencia impartidos por otras IES para planificar, en el marco del SPD, no sólo la cantidad de docentes que egresarán, sino la calidad de su formación. Al respecto, el INEE ha resaltado la importancia de identificar con mayor precisión la participación de las universidades en la formación inicial de docentes (INEE, 2015a) para evitar que un posible déficit sea cubierto por docentes sin las calificaciones necesarias, contrario a lo concebido en la política educativa nacional.

Una vez calculadas la oferta y demanda, podrán contrastarse y será posible contar con mayores referentes para la construcción de estrategias orientadas a lograr un mayor equilibrio entre éstas en el ámbito nacional, regional y local. En este sentido, ya Arnaut (2004) mencionaba que en el campo de la formación inicial del magisterio, uno de los principales retos es consolidar la planeación de la matrícula de las escuelas normales y, cuando sea el caso, reorientar sus ofertas de licenciatura para atender realmente la demanda existente de maestros y mejorar la calidad y pertinencia de los programas de licenciatura y de posgrado que se ofrecen.

c) Inexistencia de escenarios prospectivos que consideren variables educativas y sociales para estimar el comportamiento de la oferta y la demanda de docentes

Entre las herramientas para la planeación educativa se encuentra el Sistema de Pronósticos Educativos (PRONOSEP). De acuerdo con la SEP, esta herramienta “permite estimar, a futuro, el comportamiento de la matrícula de los servicios educativos, a partir de [...] el diseño de escenarios deseables que se puedan construir con base en la formulación de políticas que modifiquen el comportamiento de los alumnos dentro del sistema educativo” (SEP, s.f.). Sin embargo, esta herramienta no incluye como insumos para la proyección de escenarios un conjunto de variables y dinámicas educativas que afectan el comportamiento de la oferta y la demanda de los docentes,¹⁴ lo cual limita la elaboración de una adecuada planeación estratégica.

¹³ Ello puede explicarse por la ausencia de un control administrativo central derivada de la dispersión de la atribución de emitir reconocimientos de la validez oficial de estudios para programas relacionados con la docencia en la educación básica, así como la falta de esquemas efectivos de supervisión de dichas escuelas por parte de las autoridades federales y estatales.

¹⁴ Por ejemplo, en el ciclo escolar 2013-2014 en varias entidades se registró un desajuste entre los lugares ofrecidos para matricularse en programas de formación para la docencia y los lugares ocupados. De acuerdo con cálculos del INEE: “en las normales públicas sólo 72.6% de los lugares disponibles fueron ocupados, y este porcentaje fue mucho menor en las privadas (52.4%) [...] En Baja California, Chiapas y Nuevo León, alrededor de la mitad de los lugares ofertados por sus normales públicas quedaron vacíos; en contraste, en los estados de Chihuahua, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí y Yucatán, el número de alumnos inscritos rebasó la cantidad de lugares disponibles” (INEE, 2015a).

Aunado a lo anterior, se identifica la inexistencia de estudios complementarios sobre el comportamiento demográfico, la demanda de servicios de educación básica por nivel educativo y su relación con el requerimiento de docentes; tampoco hay estudios sobre las dinámicas demográficas y laborales del magisterio en el ámbito nacional, regional y local, ni otros que permitan vincular la georreferenciación de la demanda por la carrera docente con elementos de geopolítica y capacidades institucionales.

Por otra parte, aunque en contados casos el diseño de las propuestas de ampliación de la oferta educativa considera los resultados de estudios de factibilidad, éstos suelen ser parciales, no cuentan con toda la información disponible, y sus proyectos se plantean a muy corto plazo (Rosales, 2010). De hecho, la evidencia apunta a que no existe una planeación prospectiva a mediano y largo plazos que permita definir acciones tendientes a equilibrar la oferta y la demanda de servicios de educación básica y, de manera particular, de docentes a nivel municipal, estatal o regional. En definitiva, la ausencia de ejercicios prospectivos limita el desarrollo de una planeación con alto sentido de anticipación y construcción de futuro (Martínez, 2009).

d) Falta de monitoreo y seguimiento sistemático de las políticas y acciones sobre formación inicial de docentes

Las condiciones físicas y los distintos niveles de desarrollo institucional de las instituciones formadoras de docentes repercuten en sus capacidades para el monitoreo, el seguimiento y la recolección de información sobre su funcionamiento. En este sentido, se observa que la calidad y la oportunidad de la información generada por dichas instituciones son altamente heterogéneas, debido a la diversidad de principios, criterios, procedimientos e instrumentos a partir de los cuales cada una monitorea sus procesos y resultados. Esto ocasiona que la información disponible no sea compatible entre sí, lo cual impide la integración de un sistema de información.

Si bien el Sistema de Información Básica de la Educación Normal (SIBEN) representa un avance en la recopilación, la actualización y la difusión de información de las escuelas normales del país, presenta importantes áreas de mejora. Por ejemplo, no contiene información de algunos de los componentes de la oferta ni de los procesos y los resultados; presenta diferencias con otras fuentes oficiales de información y estadística educativa, y requiere mejorar la pertinencia y la utilidad de la información recabada (hay escuelas normales que prefieren utilizar fuentes administrativas internas para realizar sus tareas de planeación y gestión). Igualmente, la información captada por medio del denominado Formato 911 es limitada para fines de monitoreo y seguimiento institucional,¹⁵ y también presenta problemas de subutilización (Ortega, 2014).

¹⁵ De acuerdo con algunos especialistas, hay una imagen distorsionada de la cobertura y el tránsito escolar debido a los periodos en los que se realiza el levantamiento (Robles y Hernández, 2007). En una investigación realizada en Veracruz, se encontraron varios problemas de confiabilidad de la información capturada en el Formato 911. Por ejemplo, en algunas escuelas normales las cifras sobre matrícula presentaban errores debido a que los responsables de la captura seguían criterios distintos, específicamente, reportaban los programas con clave de Técnico Superior Universitario (TSU) en lugar de registrarlos en el rubro de licenciaturas. Otro problema era la inconsistencia del formato de normales en relación con el resto de formatos para carreras universitarias en lo relativo a la entidad de origen de los estudiantes, por lo que no se captaba adecuadamente su flujo migratorio (Ortega, 2014).

Por otra parte, es necesario que las demás instituciones formadoras de docentes también instauren o consoliden mecanismos de monitoreo, seguimiento y recolección de información sistemática, con el propósito de ampliar el conocimiento que se tiene de ellas y mejorar su calidad, reconociendo los retos comunes y las particularidades de cada una.

Al respecto, la UPN señala como debilidad la falta de un sistema de información para la planeación, el seguimiento y la evaluación, y reconoce la falta de mecanismos para el establecimiento de un sistema de información consolidado que permita fortalecer la planeación y la rendición de cuentas, y contribuir a la modernización universitaria (UPN, 2015).

Los actuales mecanismos de monitoreo y seguimiento de las políticas y acciones públicas dirigidas a la formación inicial de docentes de educación básica se encuentran dispersos y no aportan información suficiente y confiable sobre la operación y el desempeño reales de los programas ni sobre la medida en que van cumpliendo los objetivos, debido sobre todo a la laxitud y la heterogeneidad de los indicadores, fuentes y procesos de documentación de la información que siguen las instancias involucradas en los procesos de monitoreo y seguimiento.¹⁶ En ese sentido, los esfuerzos que se realizan a nivel estatal o institucional son asistemáticos y no permiten identificar de manera certera y oportuna las posibles áreas de mejora de los programas. Debido a que la información disponible impide identificar las acciones efectivas en la operación de los programas, su reformulación es limitada y sigue una trayectoria inercial, lo que se refleja también en las asignaciones presupuestales de los programas.

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

A continuación se describen los principales problemas, debilidades o riesgos que, de acuerdo con la información proveniente de evaluaciones, estudios, investigaciones o evidencia empírica de buenas prácticas en el campo de la formación inicial de docentes, se consideran de especial relevancia en el marco de esta directriz.

a) Insuficiencia de evaluaciones externas sobre estudiantes, docentes, directores, currículo, materiales educativos, infraestructura, y procesos de las instituciones que imparten formación inicial para docentes

Aunque las instituciones formadoras de docentes han sido objeto de evaluaciones externas, éstas se han enfocado principalmente en la evaluación del aprendizaje de los estudiantes y la acreditación de servicios y programas, la mayoría de las veces bajo el mecanismo de la evaluación interinstitucional por pares (Mendoza, 2003; Marcelo y Vaillant, 2015). En general, se cuenta con poca evidencia de evaluación sobre otros componentes y procesos educativos clave para tener una visión amplia que oriente las acciones de mejora en dichas instituciones, esto a pesar de que la evaluación de programas hecha por comités valora algunos de sus componentes educativos.

¹⁶ Esto pone en evidencia la falta de un marco de referencia claro para orientar su actuación en materia de monitoreo y seguimiento.

En las escuelas normales y otras instituciones formadoras de docentes, la evaluación externa de los estudiantes ha tenido fines de selección para el ingreso y de diagnóstico y valoración de la formación obtenida al término del programa de licenciatura; es decir, ha considerado distintos momentos de su trayectoria estudiantil.¹⁷ Sin embargo, sus resultados no se encuentran articulados con diagnósticos e intervenciones para fortalecer el desempeño académico de los estudiantes (como programas de tutoría y acompañamiento) u otros planes de mejora institucional. Adicionalmente, las evaluaciones a estudiantes que se realizaban en las escuelas normales (Exámenes Intermedios y Generales de Conocimientos) fueron suspendidas.

Por otro lado, en otras IES, incluidas las privadas y la UPN, se han hecho evaluaciones externas, entre otras las realizadas por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR),¹⁸ así como los Exámenes Generales de Egreso de la Licenciatura (EGEL). Sin embargo, no todos los programas de formación inicial impartidos en estas las instituciones han sido objeto de evaluación externa, ni ésta se ha proyectado como una acción prioritaria.

Aun cuando la evaluación institucional externa ha sido cuidadosamente construida entre las instituciones —la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la SEP—, también se han realizado críticas a las políticas de evaluación y aseguramiento de la calidad en las que se inscriben estas evaluaciones, pues se considera que responden más bien a criterios y procedimientos de regulación y control (Esquivel, 2006). Otra limitante de la evaluación de programas por medio de los CIEES¹⁹ es que los mecanismos y las normativas para que las recomendaciones derivadas de estas evaluaciones sean atendidas son limitados y no se consolidan en proyectos institucionales de mejora continua.

A esto se suma el limitado avance en la cobertura de este tipo de evaluaciones en las escuelas normales públicas. De acuerdo con la evaluación de desempeño del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las escuelas normales, en 2012 no se logró alcanzar las metas planteadas en relación al número de programas que se pretendía que fueran evaluados por los CIEES (se evaluó 12.84% de los programas, cuando la meta era alcanzar el 16.06%) (CONEVAL, 2013a). Para 2014, de un total de 484 escuelas normales, 175 (121 públicas y 54 particulares) tenían al menos un programa evaluado por los CIEES. De las públicas, 54 escuelas (44.6%) se ubicaron en el nivel uno y otras 67 en el nivel dos (55.4%), mientras que entre las particulares, menos de una cuarta parte se ubicó en el nivel uno (24%) (SEP, 2015a).

¹⁷ El primer Examen de Ingreso a la Educación Normal (EIEN) data de 1983 y fue aplicado por la Dirección General de Evaluación (DGE); posteriormente éste fue sustituido en 1987 por el Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a la Educación Normal (IDCIEN) y el EXANI II del CENEVAL. Asimismo, a partir del 2003 el CENEVAL elaboró y aplicó Exámenes Generales e Intermedios de Conocimientos a los alumnos normalistas de 4º y 8º semestres.

¹⁸ Esta dirección realizó un ejercicio denominado Transparencia y Evaluación del Servicio Educativo 2012, dirigido a instituciones particulares de educación superior, que consideró la revisión de aspectos de perfil institucional; infraestructura; oferta educativa; perfil docente; métodos de enseñanza; operación; internacionalización; vinculación empresarial, social y profesional; provisión de servicios con equidad y género; investigación y desarrollo; control interno de la calidad, y resultados en materia de aprendizaje, empleabilidad y desarrollo profesional.

¹⁹ Los ejes y categorías para la evaluación de los programas académicos para las IES, determinados por los CIEES, consideran los siguientes aspectos: a) intencionalidad (normativa, y políticas generales y la planeación-evaluación); b) contexto y procesos (modelo educativo y plan de estudios, alumnos, personal académico y servicio de apoyo a los estudiantes); c) infraestructura (instalaciones, equipo y servicios), y d) resultados e impacto (productividad académica, en donde se incluye docencia e investigación, vinculación con los sectores de la sociedad y la trayectoria, las perspectivas y el impacto social del programa).

Por otro lado, los directivos de las instituciones formadoras de docentes, como figura central en los procesos de autoevaluación institucional, planeación y gestión, prácticamente no han sido evaluados en su función, por lo que no se tiene información suficiente sobre su desempeño y sus capacidades y necesidades formativas para liderar los procesos organizativos y académicos en dichas instituciones.

Otro problema de las evaluaciones externas a las instituciones formadoras de docentes es la heterogeneidad de su robustez técnica, producto de la diversidad de capacidades de las agencias, organismos, instituciones o personas que las llevan a cabo (Gómez-Morín, 2014). La falta de personal técnico y operativo capacitado para realizar evaluaciones sólidas a nivel estatal es una de las principales limitaciones detectadas en estudios y revisiones en materia de evaluación. Lo anterior se refleja en ejercicios de evaluación poco rigurosos y asistemáticos que impiden la obtención de información confiable y útil. Dicha situación se manifiesta igualmente en los procesos de seguimiento y monitoreo a la aplicación de los programas educativos federales en los que participan los estados y las instituciones formadoras de docentes (Martínez y Mendieta 2013; Jiménez, 2010).

Las diferencias entre estados e instituciones en cuanto a capacidades técnicas, operativas y para la explotación y uso de los resultados de la evaluación²⁰ acentúan las asimetrías y obstaculizan el desarrollo institucional. Se han identificado diferencias entre las entidades en el grado de consistencia, participación y claridad en las acciones realizadas en las evaluaciones externas hechas al PROMIN. Al respecto, la evaluación de este programa realizada por la Universidad Veracruzana en 54 escuelas normales públicas identifica que los directivos y docentes muestran insuficiente comprensión de los procesos de evaluación y falta de preparación para la evaluación diagnóstica, la planeación institucional y el desarrollo de un proyecto de mejora (Casillas y López, 2005).

Por último, en relación con la eficacia de las políticas públicas puestas en marcha para mejorar la formación inicial de docentes, se ha documentado, en las evaluaciones externas, una ausencia de evaluaciones de impacto que permitan determinar la eficacia de estas acciones (CONEVAL 2012a y b).

En este sentido, la evaluación como herramienta para generar un mayor conocimiento de los componentes y los procesos educativos, así como del consecuente desarrollo de propuestas de intervención que los fortalezca y transforme son señalados como imperativos. Como se advierte, además de la insuficiencia de evaluaciones sobre algunos componentes y procesos educativos en las instituciones formadoras de docentes, persisten problemas con la oportunidad, la confiabilidad, la relevancia, la articulación y el uso de los resultados, por lo que las intervenciones que se realicen para mejorar la evaluación de dichas instituciones deberán atender también esas dimensiones.

²⁰ Como reconocen Cejudo y Maldonado (2011), además de solventar las brechas en las capacidades técnicas, se requiere de interés y capacidad de gestión por parte de quienes deben tomar las decisiones.

b) Debilidad de los procesos internos de evaluación y poca articulación de éstos con los que se realizan externamente, lo que impide afianzar elementos y factores que contribuyan a la mejora continua de la oferta

La SEP ha promovido la evaluación interna o autoevaluación en las escuelas normales mediante diversos instrumentos. En 1997, el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las escuelas normales (PTFAEN)²¹ propuso un seguimiento interno en las escuelas normales que permitiera revisar y ajustar los diferentes programas de estudio y sus correspondientes materiales de apoyo; fortalecer distintas estrategias de actualización; apoyar el trabajo de las academias, y valorar los avances del programa. Más recientemente, se ha promovido y enmarcado la evaluación interna en programas federales de mejora institucional o como parte de los procesos de evaluación con fines de acreditación de programas. En ambos casos, los resultados se han empleado para elaborar diagnósticos institucionales y, en el caso de los programas federales, documentos de planeación a nivel institucional y estatal (PEFEN, PROGEN, PROFEN).

Así, los procesos de seguimiento o evaluación en el interior de las escuelas normales se han desarrollado desde hace más de una década con el fin de obtener información de la institución y sus actividades, así como de generar procesos de análisis y reflexión de la práctica docente. En algunas instituciones se han establecido criterios y orientaciones comunes como parte de un marco general para las actividades de seguimiento.²²

No obstante, la evidencia aportada por algunos estudios de caso en escuelas normales (Loza *et al.*, 2013) muestra que los procesos de seguimiento y evaluación internos no ocupan un lugar central, y que, por el contrario, se realizan de forma irregular por distintos docentes a quienes durante un ciclo escolar se les asigna la comisión de evaluación. Al respecto se afirma:

Dependiendo su disposición y conocimiento, los comisionados realizan las evaluaciones básicamente con encuestas a los alumnos acerca del desempeño de sus maestros. Estos resultados son sistematizados y en ocasiones son mostrados a los docentes, quienes de forma autónoma hacen su propia reflexión, con cierto “deseo” de mejorar o con la intención de una represalia a un grupo o a algún alumno que evidenció un desempeño poco favorable (Loza *et al.*, 2013: 2).

La debilidad de las evaluaciones internas y su mínimo impacto en la toma de decisiones para la mejora son también asuntos de interés para la UPN. En 2009, durante la presentación de los problemas de las Unidades UPN, identificadas a partir de un análisis cualitativo y cuantitativo, se planteó la necesidad de definir un sistema de información para la planeación, el seguimiento y la evaluación en el interior de las Unidades. Asimismo, en 2011, como parte de un programa de fortalecimiento de las

²¹ El PTFAEN se puso en marcha en 1997, y comprendió una reforma curricular de la enseñanza normal; acciones encaminadas a la actualización y el perfeccionamiento del personal docente de las escuelas normales; el equipamiento y el mejoramiento de la planta física, así como una estrategia para la transformación de la gestión institucional y la regulación del trabajo académico de las escuelas normales (Arnaut, 2012).

²² Por ejemplo, en 2002 la Escuela Normal Rural de Oaxtepec-Morelos, en la constitución de este marco, señaló la necesidad de generar prácticas de autoevaluación del desempeño de los docentes para posibilitar la mejora de las prácticas de enseñanza y de gestión institucional (SEP, 2004).

Unidades UPN se identificó la necesidad de la evaluación interna como instrumento para el análisis de brechas y la identificación de fortalezas y problemas.²³

Sin embargo, la evaluación interna parece estar limitada por entramados burocráticos relacionados con diversas decisiones académicas, administrativas y financieras que toman las unidades responsables de la conducción de las instituciones formadoras de docentes. Además, este tipo de evaluación ha venido creciendo conforme a las propias necesidades de control interno y las exigencias de coordinación, en muchos de los casos sin las capacidades necesarias en el interior de las instituciones (Jiménez, 2010). Asimismo, las evaluaciones muestran niveles muy diferenciados de robustez técnica, y, aunque no se descartan aquellas que se caracterizan por su alta calidad, típicamente tienden a situarse en los niveles medio y bajo.²⁴

Así, se concluye que es necesario reforzar las acciones que se han realizado a nivel nacional e impulsar, mediante orientaciones precisas, el seguimiento en cada plantel y entidad federativa sobre la aplicación de programas y la normatividad académica; el desempeño de profesores y directivos; la gestión institucional, y la vinculación entre las escuelas formadoras y las de educación básica. Sólo a partir de ello será posible emprender acciones oportunas y pertinentes para fortalecer logros, enfrentar retos y superar dificultades.

Por otro lado, la necesidad de vincular estas evaluaciones a la evaluación externa se señala desde 2002 en el marco del PROMIN, con el objetivo de generar información útil para su mejora. La vinculación, además, supone una mayor integración de elementos para la toma de decisiones y una menor inversión de recursos en la obtención de información ya existente. Sin embargo, ésta continúa siendo uno de los desafíos señalados en las evaluaciones al programa para la transformación de las normales²⁵ (Cruz, 2014).

La falta de articulación entre las normas, la homologación de indicadores y prácticas evaluativas que vinculen la evaluación interna con la externa y éstas, a su vez, con un sistema de rendición de cuentas impide la eficiencia y la efectividad de las acciones encaminadas a la mejora de los resultados. Las dificultades generadas por esta falta de vinculación en las evaluaciones han sido señaladas a partir de la revisión de experiencias de evaluación por algunos funcionarios que mencionaron que en el momento de informar sobre resultados a los distintos organismos evaluadores han tenido que atender mandatos contrapuestos, reglas confusas y controles inconexos (Cejudó, 2011).

²³ En abril de 2011, la UPN convocó a todas sus unidades a participar en el Programa de Fortalecimiento y Mejora de las Unidades UPN para obtener apoyo económico adicional. Dicha estrategia estuvo orientada a construir una Red de Unidades UPN, donde las Unidades se reconocieran como Instituciones de Educación Superior dedicadas, preponderantemente, al desarrollo profesional de los docentes en cada estado de la república, teniendo como punto de partida la reorientación de la oferta educativa alineada a la perspectiva actual de la misión y la visión institucionales de la UPN. Y justo uno de los tres aspectos centrales que incluía dicho Programa era la autoevaluación o la evaluación interna de las Unidades UPN para la definición de indicadores básicos, el análisis de brechas y la identificación de fortalezas y problemas. Al final, la orientación de la inversión general de los Proyectos Integrales por objetivos incluyó un Objetivo 3 (Gestión institucional) y una de sus categorías fue la evaluación interna de los procesos de gestión.

²⁴ Estas posibilidades se sustentan tanto por las características de los productos de evaluación detectadas y documentadas, como por las valoraciones de la capacidad técnica de los estudios disponibles consultados.

²⁵ Las evaluaciones al PROMIN son las realizadas por instancias externas, entre ellas la Universidad Veracruzana, la UAM, el IPN y el CONEVAL.

En general, y ante este panorama, resulta necesario que la evaluación se conciba como una parte fundamental del proceso de planeación integral de las instituciones de educación superior, y que la acreditación se posicione como un imperativo para la rendición de cuentas a la sociedad y en la búsqueda de reconocimiento social y prestigio (Rubio, 2007). Asimismo, es fundamental contar con información al respecto, puesto que la existente es escasa y se encuentra dispersa, lo que dificulta la caracterización y el fortalecimiento de la formación inicial.

c) Fragilidad de los dispositivos para diseñar y adoptar estrategias de mejora e innovación académica e institucional que se deriven de los resultados de las evaluaciones

La insuficiencia y la fragmentación de los procesos de evaluación externa de las instituciones formadoras de docentes, así como su desvinculación con la evaluación interna, son parte de las condiciones institucionales que han limitado el impacto de los dispositivos diseñados y adoptados para la mejora y la innovación académica e institucional.

Al respecto, Ángeles (2015) explica que en las escuelas normales se han realizado diversas reformas curriculares, políticas y administrativas sin que medie evaluación alguna o exista evidencia que permita debatir la pertinencia de las nuevas propuestas. Además, las normales han tenido escasa posibilidad de tomar decisiones y poco margen de actuación; mantienen fuertes tradiciones y, no obstante los cambios que han experimentado, son instituciones que siguen desarrollando prácticas que no repercuten en mejores resultados para sus estudiantes y egresados.

Lo anterior coincide con lo señalado en los foros de consulta realizados en 2014 para las escuelas normales, en torno a que las estrategias para mejorar sus resultados académicos han sido poco efectivas: “los programas de mejora instrumentados en los últimos 28 años no han logrado impactar en el cambio de las prácticas docentes en las instituciones formadoras de docentes” (SEP, 2014a). Si bien se reconocen avances en materia de infraestructura física y tecnológica, se hace hincapié en que no se han logrado diseñar programas efectivos de mejora del profesorado y de las prácticas educativas en el aula que eleven sustancialmente la calidad de la formación docente.

Si bien se ha documentado un avance en el desarrollo de una cultura de la planeación estratégica y participativa, tanto a nivel estatal como institucional, que implica además ejercicios de rendición de cuentas y transparencia en la asignación de recursos de las escuelas normales,²⁶ se presentan avances heterogéneos entre instituciones y entre las entidades federativas. La aceptación y la apropiación de los programas de mejora varían en función de la historia de cada institución, de sus características académicas, de sus rezagos y carencias, de su nivel de desarrollo, y del grado de involucramiento de sus actores, principalmente de los directores de las escuelas (Casillas y López, 2005).

Las evaluaciones externas realizadas al PROMIN también aportan evidencia de otros factores que influyen en la debilidad de los dispositivos de mejoras institucional y académica, como la falta de información sobre las prácticas de los docentes y directivos y de los procesos académicos que desarrollan, o la inexistencia de un sistema de información para consultar los avances en cada una de las fases de

²⁶ Evaluaciones externas realizadas al PROMIN.

ejecución del programa, a fin de intervenir de manera oportuna cuando se detectan problemas o déficits de aplicación, en especial en los procesos académicos que impactan directamente en la calidad de la formación. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la evaluación del Programa realizada por la UAM en 2007, el agregado de información y datos no permite apreciar el impacto real de los resultados del programa, dado que no se genera información precisa sobre los avances presentados. Sin embargo, el problema más apremiante es que no se cuenta con mecanismos para validar la información y las estadísticas reportadas, lo que supondría la evidencia en la operación del Programa y el uso del recurso asignado.

En otras instituciones, como las Unidades UPN, los procesos de planeación para la mejora institucional se han realizado en el marco del PROFOCIE (antes PIFI, Programa Integral de Fortalecimiento Institucional). Los estudios y las evidencias disponibles sobre la incidencia del PIFI en las Unidades UPN indican que éste ha sido efectivo como un mecanismo de ordenamiento, debido al establecimiento de una serie de orientaciones para la gestión institucional.

En general, algunas instituciones reportan cambios en términos de un mayor orden en la planeación interna, en la sistematización de información y en el logro de indicadores básicos que contribuyen a mejorar su organización y gestión, tanto en el aspecto institucional como el académico. Pese a estos avances, la evidencia también indica que un asunto pendiente es la construcción de indicadores de impacto, de producto y de resultado los cuales ofrecerían mayores elementos para valorar el alcance efectivo del programa, así como detectar áreas de mejora en la formación de los futuros docentes (López, 2011).

Finalmente, y como se apuntó en apartados previos, la debilidad de los marcos normativos relacionados, directa o indirectamente, con la evaluación externa de la oferta formativa, así como la heterogeneidad en la calidad técnica de las evaluaciones externas e internas, asociadas a deficientes dispositivos de mejora institucional, han derivado en acciones de evaluación aisladas y poco efectivas para mejorar la pertinencia y la calidad de dicha oferta.

La consolidación de un sistema de evaluación de los componentes, procesos y resultados que integran la oferta de formación inicial de docentes puede ayudar a fortalecer los procesos de mejora continua del desempeño de los agentes y programas, a dar una atención más oportuna a las necesidades de los estudiantes de las escuelas normales, a hacer más eficiente el uso de los recursos, y a transformar una cultura institucional más orientada hacia la búsqueda constante de la calidad y la equidad educativas.

Anexo 2

Contexto de política educativa en el que se inscriben las directrices

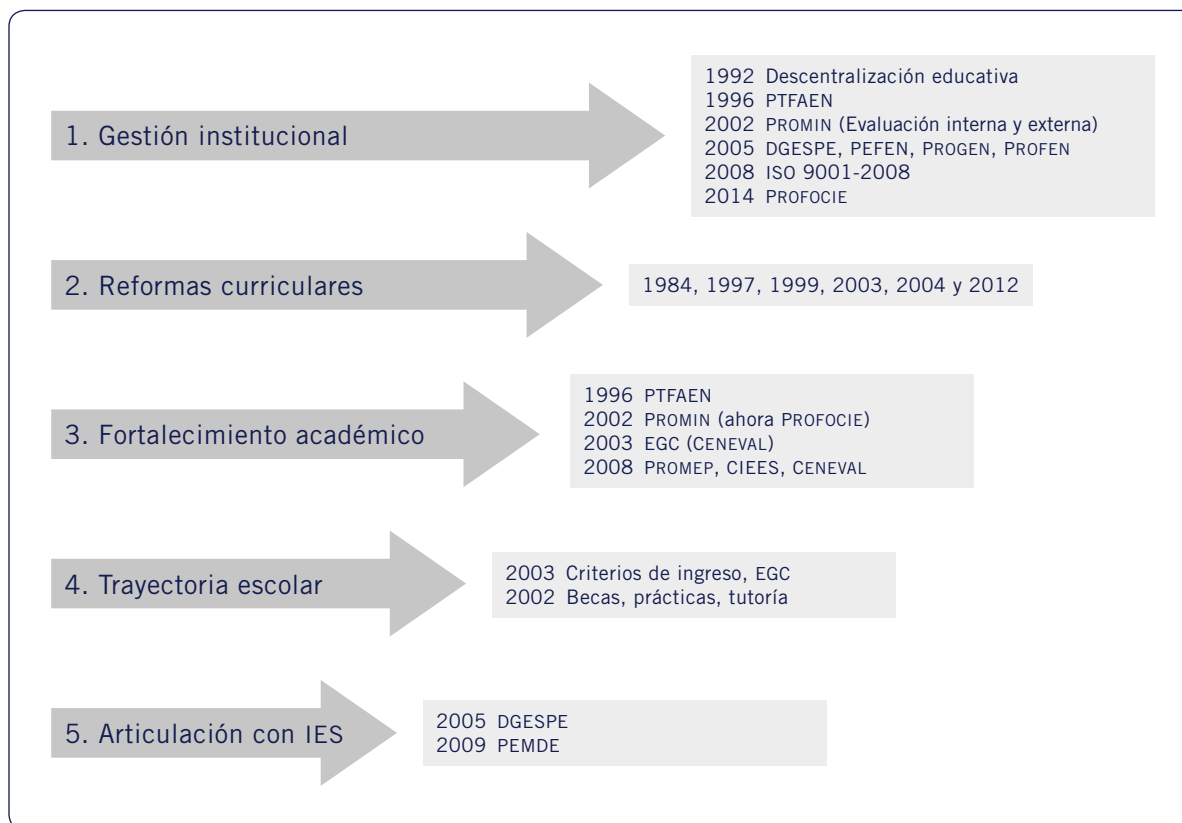
Principales ejes de acción pública para la formación inicial de docentes de educación básica

Durante los últimos 20 años se han instrumentado en México 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 parecen indicar que los programas y las acciones públicas puestos en marcha no han mostrado la efectividad requerida, 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.

A partir de entonces, las escuelas normales han atravesado por diversos procesos de cambio con diferentes grados de intervención gubernamental. En un breve balance analítico de los últimos 20 años, es posible identificar cinco ejes principales de la acción pública en el ámbito de la formación inicial de docentes: a) gestión institucional; b) reformas curriculares; c) fortalecimiento académico; d) trayectoria escolar de los estudiantes, y e) articulación con las instituciones de educación superior (IES).

Sin la intención de determinar los resultados y el impacto de las acciones realizadas para los distintos ejes de acción pública —debido a que no existen evaluaciones o información que den mayor cuenta de ello—, éstos se presentan en función de la importancia de las acciones realizadas. De esta forma, tal como se muestra en el diagrama 2, la gestión institucional de las escuelas normales y las reformas curriculares son los ámbitos en los que se han llevado a cabo un mayor número de acciones, lo cual contrasta con lo realizado en el campo del fortalecimiento de las trayectorias escolares de los alumnos y de la articulación con las IES, que son ámbitos más recientes y de menor desarrollo relativo.

Diagrama 2. Ejes de acción pública sobre formación inicial

Fuente: INEE, elaboración propia.

En seguida se describe brevemente cada uno de los ejes de acción pública.

Gestión institucional

En 1992, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la descentralización educativa, la transferencia de la operación de las escuelas normales a los servicios educativos estatales representó un cambio sustancial para el Sistema Educativo Nacional (SEN), y trajo como consecuencia la transformación de las relaciones entre la federación y los estados. En la Ley General de Educación (LGE), aprobada en 1993, el gobierno federal conservó la facultad para “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica”, así como para “regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio de educación básica”.

En 1996 se instrumentó una reforma integral mediante el PTFAEN,¹ que, como se mencionó anteriormente, tenía una línea de acción prioritaria relacionada con la elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional. Aunque esta línea fue la de mayor visibilidad, mostró limitaciones derivadas

¹ A partir de la puesta en marcha de este programa se formularon acciones específicas dirigidas a las escuelas normales.

de las características específicas de cada escuela, su dinámica de trabajo y las prioridades educativas que se definían en su interior. Muchas escuelas mantenían inamovible su estructura y formas de organización debido a la falta de políticas educativas específicas que facilitaran su renovación, y a las inercias existentes en su interior, que dificultaban su apertura a los cambios e impedían una dinámica de auto-evaluación y mejoramiento continuos (Torres, 2014).

En 2002 se instrumentó el Programa de Mejoramiento Institucional de la Educación Normal (PROMIN) con fondos por los que se podía concursar para el desarrollo de proyectos académicos, el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento de las escuelas y la mejora de los perfiles de egreso y la planta docente. Este programa buscaba promover cambios en la organización y el funcionamiento de las instituciones normales.

El PROMIN consideraba dos líneas de acción adicionales cuyo objetivo era transparentar los procesos de gestión e incrementar la competitividad en la formación de los docentes: a) la evaluación interna y externa, y b) la regulación de los servicios de educación normal. Llama la atención que en ese momento la evaluación se definía como la herramienta que podría contribuir a que las escuelas normales identificaran y atendieran sus propias debilidades. Durante los primeros años de operación del PROMIN se avanzó en la mejora de la planeación institucional y se logró una mayor apertura hacia la evaluación y la rendición de cuentas.

Posteriormente, en 2005, como parte del proceso de reestructuración de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se creó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) y se rediseñó el PROMIN. Asimismo, en la búsqueda por mejorar la planeación y la gestión institucionales se crearon los siguientes programas: el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), el Programa de Gestión Estatal de la Educación Normal (PROGEN) y los Programas de Fortalecimiento de la Escuela Normal (PROFEN),² todos ellos vigentes en la actualidad. Durante esos años recibió un fuerte impulso la certificación de la gestión de calidad bajo la norma ISO 9001:2008.

De acuerdo con las evaluaciones externas,³ uno de los principales logros del PROMIN ha sido que tanto en las entidades como en las escuelas normales se avanzó en el desarrollo de una cultura de planeación que implica ejercicios de rendición de cuentas y transparencia en la asignación de recursos. Sin embargo, aún se observan diferentes grados de consistencia, de participación y de claridad entre las entidades federativas.

A partir del 2013, en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) se fusionaron diversos programas, entre ellos el PROMIN, que sigue las mismas líneas de acción con las que había funcionado anteriormente.

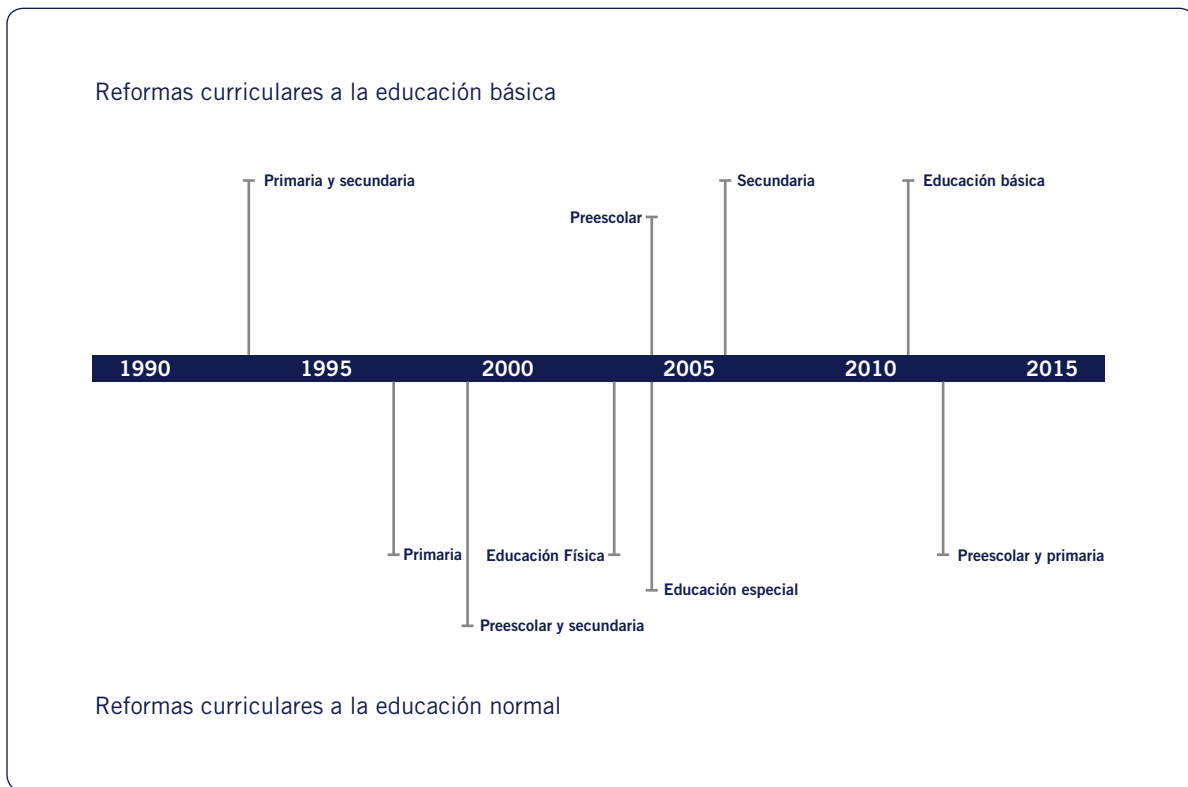
² El PEFEN incorpora el PROGEN y el PROFEN. El primero proporciona orientaciones de política para el conjunto del sistema estatal de educación normal, y contribuye con la ejecución de proyectos integrales para dar respuesta a problemas comunes de las escuelas normales. El segundo lo formula cada escuela normal con la finalidad de proteger sus fortalezas institucionales y, mediante un proyecto integral articulado, mejorar el desarrollo de las licenciaturas, la formación profesional y el desempeño de sus maestros, así como la organización y el funcionamiento del centro educativo.

³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 al Programa de Mejoramiento Institucional de la Educación Normal.

Reformas curriculares

Históricamente las reformas curriculares en la educación normal han ocupado un lugar central, y se han dejado en un segundo término otros aspectos relevantes. Además, como se planteó anteriormente, dichas reformas han ido a la zaga respecto de las de educación básica, y han ocasionado un desfase que ha obstaculizado que la formación de maestros tenga características deseables y acordes con los enfoques curriculares de la educación básica. En la figura 1 se muestra gráficamente dicho desfase.

Figura 1. Reformas curriculares en educación básica y normal (1992-2012)



Fuente: INEE, elaboración propia.

En el ámbito de los planes de estudio para la formación de docentes están en discusión temas tales como el rescate de las prácticas de investigación; la necesidad de un currículo más flexible y adaptado a las características de cada región; la ampliación del número de asignaturas optativas; la adopción de modalidades a distancia; el fortalecimiento del trabajo de tutorías, y la mejor vinculación entre teoría y práctica, de manera que los profesores egresen con una sólida preparación acorde al reto que representa mejorar la calidad de la educación obligatoria en México.

La última generación de profesores de primaria y preescolar formada con los planes 1997 y 1999, respectivamente, egresará en 2015; los aspirantes a profesores de secundaria continuarán preparándose con el plan de 1999. También egresarán los estudiantes normalistas del plan 2011, Prueba de Aula. La primera generación de profesores formados con el plan 2012 egresará a mediados de 2016.

Fortalecimiento académico

Una línea de acción del PTFAEN de 1996 fue la actualización y el perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales. La primera se realizaba por medio de talleres y materiales de estudio altamente valorados por la comunidad normalista; sin embargo, los resultados obtenidos en la formación mostraron que los esfuerzos fueron insuficientes y las acciones limitadas.

Se requería de un programa riguroso con acciones sistemáticas y permanentes para profesionalizar a los docentes normalistas, y que incluyera no sólo el conocimiento de contenidos, sino los nuevos enfoques para su enseñanza, la planeación didáctica y el desarrollo del trabajo colegiado. Se observaron también dificultades para que los docentes de las escuelas normales desarrollaran las tareas sustantivas propias de las IES (docencia, investigación y difusión), en parte por las limitaciones de formación, pero también por la propia inercia institucional de las normales, que dificultaba los cambios necesarios. Adicionalmente era necesario modificar los criterios y procedimientos para la selección y la permanencia de los directivos de las escuelas normales, a fin de fortalecer su liderazgo académico (Torres, 2014).

Por su parte, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 estableció objetivos tendientes a profesionalizar al cuerpo de docentes y directivos de las escuelas normales mediante diversas líneas de acción, entre las que destacan: establecer normas académicas para el ingreso y la permanencia de los profesores conforme a los perfiles académicos y el desempeño profesional; promover la profesionalización del personal académico como formadores de docentes; impulsar la formación y la actualización de los equipos directivos, y establecer normas académicas para su selección, así como fortalecer el trabajo colegiado de profesores y directivos.

Sin embargo, en la práctica, además de cursos y talleres para los formadores de docentes, sólo se contó con el PROMIN para lograr la profesionalización, y se priorizaron los proyectos orientados a mejorar las prácticas docentes en la asignación de recursos.

En 2003 se dio inicio a la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes normalistas con la aplicación de los Exámenes Generales de Conocimientos (EGC), a cargo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL). Uno de los propósitos de dichas evaluaciones fue aportar elementos para la mejora de los planes y programas de estudio, las prácticas educativas y las acciones para la actualización de los docentes.

Más adelante, en 2008, se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación, que se propuso fortalecer, entre otros aspectos, la profesionalización de los formadores de docentes de las escuelas normales y crear cinco centros regionales de excelencia académica.⁴ Las acciones que se impulsaron con la Alianza en el ámbito del fortalecimiento académico fueron:

- Mejorar el perfil y el desempeño del personal académico de las escuelas normales mediante la inclusión desde 2008 de las escuelas normales públicas en las acciones del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP),⁵ aplicado en las IES desde 1998 con el objetivo de contribuir a que los profesores de tiempo completo alcancen las capacidades para realizar investigación y docencia, se profesionalicen, se articulen y se consoliden en cuerpos académicos.
- Extender las prácticas de evaluación para mejorar la calidad de las instituciones, los programas y los estudiantes. Desde 2008 los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) iniciaron la evaluación de los programas educativos y la gestión institucional de las escuelas normales.

Con su incorporación al PROMEP y la evaluación de sus programas educativos a cargo de los CIEES, se incluye a las escuelas normales en las acciones de política de la educación superior; sin embargo, el perfil de los formadores de docentes y las limitaciones para el desarrollo de la investigación han sido una dificultad para la conformación de los cuerpos académicos y para que las normales puedan beneficiarse integralmente de dichas acciones.

Trayectoria Escolar

Una de las recomendaciones realizadas en el seno de la Conferencia Internacional de Educación de 1996⁶ fue la necesidad de atraer a la profesión docente a los jóvenes más competentes reconociendo que la secuencia para la construcción de un docente comienza con la elección de carrera (Tedesco, 1998). También el denominado informe McKinsey de 2007 identifica que un rasgo común de los sistemas educativos de alto desempeño es el de atraer a las personas más aptas para ejercer la docencia.

En México, antes de 2003 se aplicaban mecanismos e instrumentos para la admisión de estudiantes de acuerdo con las necesidades de las entidades federativas y las instituciones formadoras de docentes. Ese año la SEP emitió los criterios y recomendaciones para la regulación del proceso de ingreso a las instituciones formadoras de docentes: 1) la emisión de una sola convocatoria por entidad federativa para el ingreso a las escuelas normales; 2) el empleo de instrumentos de evaluación elaborados de

⁴ También llamados Centros Regionales de Formación Docente e Investigación Educativa, buscan mejorar y actualizar los conocimientos y habilidades de los maestros de las escuelas normales y, en general, de los docentes de educación básica. Desde 2009 se asignaron recursos federales para la creación de los cinco centros regionales de excelencia académica; sin embargo, el primero abrió hasta finales de 2013.

⁵ El programa opera desde 2014 bajo el nombre de Programa de Desarrollo Profesional (PRODEP).

⁶ La 45ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE), convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se celebró en Ginebra del 3 de septiembre al 5 de octubre de 1996.

manera externa a las instancias estatales de educación, a fin de garantizar un proceso uniforme de selección, y 3) la solicitud en la convocatoria de un promedio mínimo de 8 en el certificado de bachillerato como requisito de ingreso.

A partir del ciclo escolar 2010-2011, en las licenciaturas de educación básica las normas de control escolar para las instituciones formadoras de docentes, tanto públicas como privadas de todas las entidades del país, consideran lineamientos para el proceso de selección e inscripción a los programas que éstas ofertan. Sin embargo, dado el carácter descentralizado de la educación normal, la evidencia disponible permite afirmar que dichos lineamientos se han venido cumpliendo de manera heterogénea.

Por otro lado, entre 2003 y 2013 se aplicaron los Exámenes Intermedios de Conocimiento con el fin de conocer el logro de los estudiantes y realizar acciones de mejora para alcanzar el perfil de egreso. A partir de 2008 se ha impulsado (por medio del PROMIN y del PROMEP) el desarrollo de programas de tutoría y asesoría para mejorar los procesos de formación y aprendizaje de los estudiantes en las escuelas de práctica y en las formadoras de docentes; ello ha generado que, tanto en el ámbito estatal como en el de las propias escuelas normales, se elaboren planes institucionales de tutoría académica. Las tutorías se han incluido en el plan de estudios de 2012 como estrategia de apoyo a los estudiantes, y se ha reconocido su importancia para el logro académico.

Por último, en 2008 la política de becas creció de manera relevante mediante el Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS) y el Programa Nacional de Becas de Educación Superior (PRONABES). El primero tuvo una cobertura de más de 98% de su población objetivo⁷ entre 2008 y 2012.

Articulación con instituciones de educación superior

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 planteó como uno de sus compromisos trasladar de la Subsecretaría de Educación Básica a la de Educación Superior la atribución referida a la normatividad de la formación inicial de docentes en las normales. Así, en 2005 se creó la DGESPE, la cual se constituyó como un elemento fundamental para permitir cierta articulación entre las escuelas normales y el resto de las IES.

En 2009, con el Programa Emergente para Mejorar el Desempeño de los Estudiantes de las escuelas normales (PEMDE), se reconoció la necesidad de acercar las escuelas normales a las IES más destacadas de cada entidad para establecer acuerdos con el fin de que aquéllas fortalecieran su planta docente. Sin embargo, pese a la relevancia del programa, no se dispone de evidencia que respalde la efectividad de su ejecución. Asimismo, llama la atención que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) no reconozca todavía a las escuelas normales como IES, lo cual es una señal de las dificultades mostradas en esta importante transición académica e institucional.

⁷ La población objetivo del PROBAPISS son alumnos regulares que cursan el séptimo y el octavo semestres, de conformidad con los planes de estudios de las licenciaturas en las escuelas normales públicas del país.

Principales resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas realizadas a los programas orientados a la mejora de la calidad de las escuelas normales

Las evaluaciones de los programas y las acciones públicas dirigidas a las escuelas normales han sido escasas. De acuerdo con los registros disponibles,⁸ los principales programas que han sido evaluados externamente son el PROMIN y el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las escuelas normales.⁹ Dichas evaluaciones dan cuenta de la necesidad de afrontar retos que limitan la transformación de las escuelas normales. Entre otros aspectos, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Incidir en el nivel de habilitación de los formadores de docentes, y reconocer su importancia en la formación de los futuros docentes.
- Avanzar en la acreditación de programas de estudio de las escuelas normales.
- Fortalecer los procesos de enseñanza.
- Consolidar las evaluaciones interna y externa de las escuelas normales.
- Diseñar y desarrollar herramientas que permitan un mayor conocimiento de las prácticas de docentes y directivos.
- Fortalecer las competencias estatales en materia de planeación.
- Favorecer una planeación efectiva de la oferta y la demanda de docentes.
- Necesidad de una evaluación de impacto del logro académico y el desempeño docente.
- Proporcionar certeza presupuestal tanto a la DGESE, para la planeación de acciones, como a las áreas estatales encargadas de la educación normal, para la ejecución de dichas acciones.

Política educativa actual: qué se está haciendo en materia de formación inicial

Con fundamento en el artículo 22 transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la SEP debe formular el Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas para mostrar la situación actual de las escuelas normales, sus problemas y sus alternativas de solución a partir de la información derivada del proceso de consulta interna y externa a la comunidad de dichas escuelas. A partir de este documento, se propondrá el establecimiento de las líneas generales de trabajo para fortalecer y rediseñar el sistema público de escuelas normales (SES, 2013).¹⁰

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 establece las siguientes líneas de acción relacionadas con las escuelas normales: 1) formular el Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas; 2) asegurar la calidad de la educación que imparten las normales y la competencia académica de sus egresados, y 3) fortalecer los mecanismos para seleccionar a los mejores aspirantes a ingresar a la formación inicial de docentes. Las acciones específicas de la actual administración relacionadas con las escuelas normales se encuentran en proceso de definición.

⁸ Evaluaciones externas realizadas entre 2007 y 2012, y Diagnóstico del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (SEP, 2014a).

⁹ Dichos programas funcionan a partir de 2013 como parte del PROFOCIE.

¹⁰ SES. 2013 *Estrategia para la construcción del Plan Integral para el Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento del Sistema Público de Normales-Subsecretaría de Educación Superior* <http://www.sev.gob.mx/educacion-media-superior-y-superior/files/2013/11/Reforma-Educativa-Esc-Normales-05.pdf>

Conviene subrayar que si bien la política sobre formación inicial queda brevemente delineada en la nueva legislación, parece estar centrada en las escuelas normales.¹¹ No se vislumbran acciones para otras instituciones que forman a futuros docentes, como la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y otras universidades públicas y privadas.

En suma, puede concluirse que la acción pública en materia de formación inicial de docentes tiene como rasgos principales los siguientes: presencia de programas aislados; acciones poco articuladas, y mayor énfasis en la gestión institucional que en los procesos sustantivos de orden académico, lo que en conjunto parece sostener la hipótesis de que no ha habido una política integral que establezca objetivos y rutas articuladas de trabajo en torno a la mejora de las escuelas formadoras de docentes. Este reto será, sin duda, de la mayor relevancia en el futuro inmediato en el marco del Reforma Educativa puesta en marcha actualmente por el Estado mexicano.

Panorama de las recomendaciones de política para la mejora del desempeño docente

La Reforma Educativa de 2013 abre un nuevo horizonte para los procesos de mejora de la práctica docente al reconfigurar la conceptualización de la evaluación y la docencia expresadas ahora como mandato en la LGSPD, de lo cual se espera un impacto en las prácticas educativas que de manera cotidiana se desarrollan en las escuelas. Al respecto, resulta indispensable recuperar lo que las investigaciones, los estudios y las buenas prácticas han arrojado como recomendaciones de mejora.

Con el fin de ejemplificar la consistencia entre los problemas identificados y las recomendaciones para su atención, en las tablas 1, 2 y 3 se presenta un breve esquema descriptivo de las propuestas de mejora planteadas por la UNESCO, el INEE y los foros para la educación normal organizados por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La UNESCO (2013) ha realizado una serie de recomendaciones para el contexto latinoamericano, la mayoría en sintonía con las de la OCDE (2010) en materia de mejora del desarrollo profesional de los maestros; todas ellas sintetizan las aportaciones de la investigación realizada y las experiencias registradas en el campo. En la tabla 1 se enuncian de manera breve estas recomendaciones.

¹¹ De acuerdo al artículo 22 transitorio de la LGSPD.

Tabla 1. Principales recomendaciones de la UNESCO en materia de desempeño docente

Criterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes en América Latina	
Formación inicial	Formación continua
1. Promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia elevando el grado de exigencia para ingresar a los estudios pedagógicos. 2. Fortalecer la calidad de los programas de formación docente —especialmente, de los contenidos curriculares y las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes— y de los formadores. 3. Ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos. 4. Asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos.	1. Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante, pertinente y centrada en la formación integral y los aprendizajes de los estudiantes. 2. Asegurar impactos significativos de la formación continua en las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes. 3. Construir trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo etapas en la vida del docente. 4. Aplicar mecanismos de regulación de la oferta de formación continua con el fin de asegurar su calidad y relevancia. 5. Promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar. 6. Regular la pertinencia de la oferta de posgrados.
Carrera docente	Instituciones y procesos de políticas docentes
1. Diseñar y ofertar carreras destinadas a fortalecer la profesión docente y a incidir en la atracción de buenos candidatos. 2. Reconocer en la carrera diferentes etapas de desarrollo de la trayectoria y la competencia docentes. 3. Estructurar la carrera docente en torno al mejoramiento del desempeño profesional. 4. Diseñar y aplicar una política de remuneraciones e incentivos clara y articulada para estimular la labor profesional docente. 5. Desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente. 6. Disponer de mecanismos transparentes para el acceso a las plazas docentes y la asignación de funciones.	1. Priorizar las políticas docentes en una perspectiva sistémica. 2. Lograr mayor efectividad de las políticas docentes conciliando criterios de continuidad y cambio. 3. Promover la participación de los actores en la generación de políticas. 4. Fortalecer la institucionalidad pública para el desarrollo de las políticas docentes.

Fuente: INEE, elaboración propia a partir de UNESCO (2013).

Por otra parte, en el Informe 2015 del INEE *Los docentes en México* se destacan varias recomendaciones para su formación inicial y continua; mismas que se muestran en tabla 2.

Tabla 2. Principales recomendaciones del INEE

Formación inicial	Formación continua
1. Fortalecer la congruencia entre los perfiles de egreso de las instituciones de formación inicial de docentes. 2. Fortalecer la gestión organizacional y elevar el nivel de formación proporcionado por las escuelas normales y las IES. 3. Establecer una mayor articulación entre la educación normal y las IES. 4. Contar con esquemas más claros de evaluación y con procedimientos estrictos para el mejoramiento institucional.	1. En el diseño de sus programas y estrategias, la formación continua de docentes debe beneficiarse de la información proporcionada por las evaluaciones de desempeño y de ingreso al servicio docente. 2. La formación continua debe descansar menos en cursos y talleres masivos, y centrarse más en la escuela y los problemas reales que los maestros enfrentan para que sus alumnos aprendan. 3. Deberán impulsarse procesos de tutoría, modelaje, <i>coaching</i> y creación de comunidades de aprendizaje en las escuelas o en grupos de escuelas aledañas. 4. Dado el papel de la nueva figura de asesor técnico pedagógico, deberá cuidarse tanto su selección como su preparación profesional.
Carrera docente	Institucionales
1. Dada la fragmentación de plazas en los niveles de educación secundaria y media superior, se recomienda evitar los nombramientos por horas y desarrollar acciones para la compactación de horas. 2. El nuevo esquema de promoción horizontal debe considerar las lecciones de Carrera Magisterial.	1. Habrá de realizarse una estimación sistemática de la oferta (número y calidad) de docentes que permita una adecuada planeación de acciones de política.

Fuente: elaboración propia a partir de INEE (2015).

Por otro lado, durante el 2014, en el marco de los trabajos para el rediseño de los modelos educativos, la SEP convocó a una serie de foros regionales de consulta en los que participaron diversos actores de la educación obligatoria y normal. Los foros para la educación normal serán un referente para la construcción del Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas. Uno de los temas abordados en los foros para la revisión del modelo para la educación básica fue el desarrollo profesional docente.

En la tabla 3 se sintetizan las recomendaciones vertidas en los ámbitos de formación inicial y desarrollo profesional docente.

Tabla 3. Principales recomendaciones de los foros nacionales organizados por la SEP

Formación inicial	Desarrollo profesional docente
1. Consolidar a las escuelas normales como IES mediante más comunicación, intercambio y cooperación con otras instituciones no normalistas de educación superior, nacionales y extranjeras. 2. Establecer mejores criterios de selección para el ingreso a las escuelas normales. 3. Mejorar el perfil de egreso de las escuelas normales. 4. Consolidar las plantas académicas de las escuelas normales con el establecimiento de un sistema más pertinente, objetivo y transparente para el ingreso, la movilidad y el reconocimiento de los formadores de maestros. 5. Revisar el marco normativo nacional y construir una nueva relación entre el sistema de formación y otros componentes del sistema educativo. 6. Fortalecer la planeación de la matrícula normalista atendiendo a las capacidades de cada escuela normal y a los requerimientos docentes de cada nivel y modalidad en las entidades federativas. 7. Considerar presupuesto para la inversión y el mantenimiento de condiciones mínimas de infraestructura y equipo para las escuelas normales.	1. Identificar las etapas de desarrollo profesional y sus características y necesidades particulares. 2. Fortalecer y mejorar los programas de formación permanente tomando como marco su inserción en el sistema de educación superior. 3. Ofrecer posgrados y posibilidades de realizar investigación centrada en el aula y los procesos de aprendizaje escolar. 4. Diseñar esquemas de seguimiento y evaluación del trabajo docente para el desarrollo de programas pertinentes de formación inicial y continua. 5. Mejorar los salarios y establecer mecanismos horizontales y verticales de ascenso basados en el mérito.

Fuente: elaboración propia a partir de los foros de consulta nacional para la revisión del modelo educativo. SEP (2014).

Fortalecer la formación inicial ha sido un tema recurrente en las recomendaciones formuladas en diversos estudios e investigaciones nacionales e internacionales sobre los docentes y su profesionalización. A ello se agrega la necesidad de avanzar en la transformación de las escuelas normales en verdaderas IES; éste es quizá el principal desafío para la creación de la nueva plataforma de la formación inicial de los docentes en México.

Para la formación continua, además de garantizar una oferta pertinente y de calidad, será de vital importancia avanzar en el fortalecimiento del trabajo colaborativo, la tutoría, el acompañamiento a los docentes y la evaluación de su desempeño como instrumentos importantes de mejora. Asimismo, avanzar en las condiciones institucionales para un mejor desempeño docente exigirá procesos de coordinación y planeación institucional cada vez más eficaces.

Existe un consenso acerca de las áreas de oportunidad que prevalecen para mejorar la formación inicial de los docentes; también hay acuerdo respecto de la necesidad de mejorar el perfil de egreso, las plantas académicas y la gestión institucional. Las recomendaciones también señalan la necesidad de establecer mejores criterios de ingreso a las normales, fortalecer la planeación del sistema, y considerar un mayor presupuesto. La tabla 4 sintetiza las principales recomendaciones que se han hecho al respecto.

Tabla 4. Mapa de recomendaciones: formación inicial

Área de oportunidad	Foros de consulta para la revisión del modelo educativo: escuelas normales	Informe 2015, INEE	UNESCO 2012
Consolidar a las normales como IES	Comunicación, intercambio, cooperación, movilidad académica	Articulación entre las IES y las escuelas normales	_____
Mejores criterios de selección para el ingreso a las normales	Revisar criterios de selección, exámenes complementarios	_____	Elevar el nivel de la exigencia
Mejorar el perfil de egreso	Alinear con educación básica y el SPD	Congruencia entre el perfil de egreso y el SPD	Fijar estándares básicos de competencia docente, alinear currículo, estrechar teoría/práctica
Mejorar las plantas académicas	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
Gestión organizacional	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
Planeación del sistema	Planeación de la matrícula; realizar estudios prospectivos de demanda y estudios cualitativos de programas	Estimar requerimientos de docentes a futuro asegurando calidad	_____
Presupuesto	Mayor presupuesto		

Fuente: INEE, elaboración propia con información de los foros de consulta, INEE 2015 y UNESCO 2013.

Fuentes consultadas

- Aguilar, A., y Castillo, M. (2010). *Seguimiento de egresados y evaluación de los servicios de las Escuelas Normales Públicas del Estado de México*. México: Gobierno del Estado de México.
- Ángeles, O. (2015). Presente y futuro de la formación de profesores: ¿hacia dónde van las escuelas normales? En: Guevara, G., y Backhoff, E. (coord.). *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018* (pp. 310-326). México: FCE/INEE.
- ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2013). *Anuario Estadístico de Educación Superior*. Recuperado de: <http://www.anui.es/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacionsuperior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- Arnaut, A. (2004). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio* (Cuadernos de Discusión, vol. 17). México: SEP.
- _____. (2012). Gestión del Sistema Educativo Federalizado 1992-2010. En: Arnaut, A., y Giorguli, S. (coord.). *Los grandes problemas de México. VII. Educación* (pp. 233-267). México: El Colegio de México.
- Barber, M., y Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. PREAL, núm. 41. Recuperado de: http://www.oei.es/pdfs/documento_preal41.pdf
- Bernal, R., et al. (2015). *Factores asociados con el ingreso al servicio profesional de docentes formados en escuelas normales* (ponencia presentada en el COLMEE 2015). México: INEE.
- Calvo, G. (2009). Inclusión y formación de maestros. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm 4, pp. 78-94.
- Carvajal, A., y Villegas, N. (2009). La práctica en la formación Inicial de profesores de educación primaria: consideraciones múltiples. En Sandoval, E., Blum-Martínez, R., y Harold, I. (coords.). *Desafíos y posibilidades en la formación de maestros. Una perspectiva desde América del Norte*. (pp. 183-208) México: UPN.
- Casillas, M., y López, R. (coords.) (2007). *Evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) 2005*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Castañeda, A., et al. (2003). *La UPN y la formación de maestros de educación básica* (Cuadernos de Discusión, vol. 15). México: SEP.
- Cejudo, M. (2011). De las recomendaciones a las acciones: el uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno. En Cejudo, M., y Maldonado, C. (eds.). *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011. Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación* (pp. 11-28). México: CIDE.
- CIEES. Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (2014). *Procedimiento general para la evaluación de Programas y funciones en la educación superior*. México: autor. Recuperado de: <http://www.ciees.edu.mx/images/documentos/Procedimiento%20general%20para%20la%20evaluacion%20de%20programas%20y%20funciones%20en%20la%20educacion%20superior.pdf>
- CNSPD. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (2015). *Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica. Ciclo Escolar 2014-2015*. Recuperado de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/ingreso/ordinaria/>

- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012a). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales*. México: SEP/autor.
- _____. (2012b). *Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012. Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. México: SEP/autor.
- _____. (2013). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales*. México: SEP/autor.
- _____. y Secretaría de Educación Pública (2012). *Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012. Programa Beca de Apoyos a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas*. Recuperado de: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/ddi/probapiss/evaluacion/2011-2012/S156_PROBAPISS.pdf.
- Cruz, O. (2014). Políticas para las Escuelas Normales: elementos para una discusión. En Ducoing, P. (coord.). *La escuela normal. Una mirada desde el otro* (pp. 49-77). México: UNAM.
- Czarny, G. (2003). *Las escuelas normales frente al cambio. Un estudio de seguimiento a la aplicación del Plan de Estudios 1997* (Cuadernos de Discusión, vol. 16). México: SEP.
- De Garay, A. (2007). *Informe final de la evaluación de Diseño 2007 del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. México: UAM-Azcapotzalco.
- DGESPE. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (2010). *Programa de Fortalecimiento Académico de los Estudiantes de las Escuelas Normales*. Recuperado de: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/pemde>
- _____. (s.f.). *Planes de estudio 2012*. Recuperado de: http://www.dgespe.sep.gob.mx/reforma_curricular/planes
- Esquivel, A. (2006). *Las políticas educativas para la educación superior y sus efectos en la reorganización académica de la UPN* (tesis de maestría). Universidad Pedagógica Nacional, México. Recuperado de: <http://200.23.113.59/pdf/23275.pdf>
- Gómez-Morín, L. (2014). *Capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades estatales*. México: INEE.
- Grau, S., et al. (2009). La formación del profesorado como factor decisivo de la excelencia educativa. En: Gómez, C., y Grau, S. (coords.). *Propuestas de diseño, desarrollo e innovaciones curriculares y metodología en el EEES* (pp. 78-84). Marfil: Universidad de Alicante.
- Guajardo, E. (2015). La Universidad Pedagógica Nacional en el contexto de la reforma educativa (2013). En: Guevara, G., y Backhoff, E. (coords.). *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*. (pp. 296-309) México: FCE
- Hoyos, M., y Cano, J. (2011). *Seguimiento de egresados en las escuelas normales del estado de Veracruz*. (ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Investigación Educativa). Monterrey: COMIE.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015a). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: autor.
- _____. (2015b). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México: autor. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/>
- _____. (2015c). *La mirada de los docentes sobre los factores que condicionan su desempeño. Informe del análisis de la información obtenida en grupos focales con docentes y con informantes clave (directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos)* (documento de trabajo). México: autor.
- Jiménez, V. (2011). *OCDE Revisión de los marcos de valoración y de evaluación para mejorar los resultados escolares. Informe de las prácticas de la evaluación de la educación básica en México 2010*. México: SEP.

- Ley General de Educación (1993). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General del Servicio Profesional Docente (2013). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). *Diario Oficial de la Federación*.
- López, A. (2011). ¿Cambio sin impacto? Programa de Fortalecimiento y Mejora de las Unidades UPN (tesis de maestría). Recuperado de: http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/900/Lopez_A.pdf?sequence=1
- Loza, M., et al. (2013). *La evaluación de la práctica docente a partir del trabajo entre pares* (ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Investigación Educativa). Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_14/2397.pdf
- Marcelo, C., y Vaillant, D. (2015). *El ABC y D de la Formación Docente*. Madrid: Narcea.
- Martínez, L. (2009). *Planificación prospectiva. Construyendo “los futuros”*. Montevideo: ILPES/CEPAL.
- Martínez, A., y Mendieta, G. (coord.) (2013). *Inventario crítico de instituciones y organismos públicos y privados de evaluación educativa en educación básica a nivel federal y en cinco entidades federativas. Proyecto: El universo de instituciones dedicadas a la evaluación de la educación básica en México. Informe 2013*. México: INEE.
- McIntyre, D. (2009). The Difficulties of Inclusive Pedagogy for Initial Teacher Education and Some Thoughts on the Way Forward. *Teaching and Teacher Education*, vol. 25, núm. 4, pp. 602-608.
- Mendoza, J. (2003). *La evaluación y acreditación de la educación superior mexicana las experiencias de una década* (ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública). Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0048003.pdf>
- Mercado, R. (2010). Un debate actual sobre la formación inicial de docentes en México. *Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional*, vol. 14, núm. 1, pp. 149-157.
- Miranda, F. (2011). *Proyecto Alfa Tuning para América Latina. Resultados de contraste del metaperfil del área de Educación*. Recuperado de: <http://www.uta.cl/UTAALDIA/2013/Julio/EDUCACION.pdf>
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. Recuperado de: <http://www.waece.org/enciclopedia/2/Los%20docentes%20son%20importantes.pdf>
- ____ (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategia para la acción en México*. México: autor.
- Oliveira, D. (2009). Modelos y estrategias de desarrollo profesional docente: reflexiones críticas desde la realidad latinoamericana. En: Vélaz de Medrano, C., y Vaillant, D. (coords.). *Profesión docente. Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 99-107). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura/Fundación Santillana.
- Ortega, J. (2014). *Procesos e instrumentos de recolección de información de las Instituciones de Educación Superior: Estadística 911 (1997-1998 a 2011-2012)*. (tesis doctoral). Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Perrenoud, P. (2001). La formación de los docentes en el siglo XXI. *Revista de Tecnología Educativa*, vol. XIV, núm. 3, pp. 503-523.
- Robles, H., y Hernández, J. (2007). *Sistema de indicadores educativos del INEE. Avances y perspectivas*. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa1/19/JuanManuelHernandez.pdf>
- Rosales, A. (2010). *Modelo para la planeación prospectiva de servicios educativos de nivel medio superior en el Estado de México*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.
- Rubio, J. (2007). La evaluación y acreditación de la educación superior en México: un largo camino por recorrer. *Reencuentro*, 50, pp. 35-44. Recuperado de: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=3363&archivo=3-252-3363apv.pdf

- Sandoval, E. (2009). La inserción a la docencia. Aprender a ser maestro de secundaria en México. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Vol. 13, núm. 1. pp. 183-194.
- Santibáñez, L. (2007). Entre dicho y hecho. Formación y actualización de maestros de secundaria en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 12, núm. 032, pp. 305-335. Recuperado de: <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v12/n032/pdf/N0320.pdf>
- Schmelkes, S. (2013). *Desempeño docente: estado de la cuestión* (conferencia impartida en el Seminario Evaluación Formativa para el Desempeño Docente). México: UNIVES.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (1982). *Reglamento Interior de Trabajo del personal Académico del Subsistema de Educación Normal de la Secretaría de Educación Pública*. Recuperado de: http://seer.slp.gob.mx/Transparencia_1/18_II_DJEL_RITPASENSEP.pdf
- ____ (1984). Acuerdo que establece que la Educación Normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el Grado Académico de Licenciatura. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4660109&fecha=23/03/1984
- ____ (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Recuperado de: <http://www.dof.gob.mx/abrirPDF.php?archivo=19051992-MAT.pdf&anio=1992&repo=repositorio/>
- ____ (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. Recuperado de: http://www.oei.es/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf
- ____ (2003). *Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Documento base* (Cuadernos de discusión. Vol. 1). México: autor.
- ____ (2004). *El seguimiento y la evaluación de las prácticas docentes: una estrategia para la reflexión y la mejora en las escuelas normales. Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales*. México: autor.
- ____ (2005). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766674&fecha=21/01/200
- ____ (2006). Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. Recuperado de: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/ddi/promin/reglas/reglas_2006.pdf
- ____ (2008). Informe General de Resultados. Exámenes Generales de Conocimientos de las Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria 2008. Recuperado de: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/dsi/egc/2008/InformeNacional2008.pdf>
- ____ (2009a). Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/school/43758607.pdf>
- ____ (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>
- ____ (2009c). Acta de Acuerdos. 18a Reunión Nacional Plenaria Ordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/pie_notas_161009a
- ____ (2012a). Acuerdo número 649 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria. Recuperado de: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_649.pdf
- ____ (2012b). Acuerdo número 650 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Preescolar. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a650.pdf>
- ____ (2012c). Acuerdo número 651 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Primaria Intercultural Bilingüe. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a651.pdf>

- ____ (2012d). Acuerdo número 652 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Preescolar Intercultural Bilingüe. Recuperado de: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_652.pdf
- ____ (2012e). *Sexto Informe de Labores*. México: autor. Recuperado de: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/informes/labores/2006_2012/6to_informe_labores.pdf
- ____ (2013a). Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- ____ (2013b). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf
- ____ (2013c). Acuerdo número 676 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288952&fecha=26/02/2013
- ____ (2014a). *Diagnostico. S245 Programa de Fortalecimiento de la Calidad de las Instituciones Educativas*. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5010/1/images/diagnostico_del_programa_s245.pdf
- ____ (2014b). *Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo. Educación Normal. Documento base*. Recuperado de: http://www.modeloeducativo.sep.gob.mx/files/base_educacion_normal.pdf
- ____ (2015a). Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales, Situación Actual de la Educación Normal.
- ____ (2015b). Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Recuperado de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>
- ____ (s.f. a). Cuerpos académicos reconocidos por PRODEP. Recuperado de: <http://promep.sep.gob.mx/ca1/>
- ____ (s.f. b). Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa. Sistema de Pronósticos Educativos. Recuperado de: <http://planeacion.sep.gob.mx/estadistica/SistesepPortal/sistesep.html>
- SES. Subsecretaría de Educación Superior (2013). Estrategia para la Construcción del Plan Integral para el Diagnostico, Rediseño y Fortalecimiento del Sistema Público de Normales. Recuperado de: <http://www.sev.gob.mx/educacion-media-superior-y-superior/files/2013/11/Reforma-Educativa-Esc-Normales-05.pdf>
- ____ (s.f.). 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>
- Tedesco, J. (1998). Fortalecimiento del rol de docentes: balance de las discusiones de la 45ª sesión de la Conferencia Internacional de Educación. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 29, pp. 15-37.
- Torres, R. (2014). *Estudio de Acciones, Políticas y Programas encaminados a la mejora del desempeño docente en Educación Básica*. México: UPN/INEE.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2006). *Modelos innovadores en la formación inicial docente. Estudio de casos de modelos innovadores en la formación docente en américa latina y Europa*. Santiago: autor. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001465/146544s.pdf>
- ____ (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago: autor.

- _____. (2014). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago: autor.
- UPN. Universidad Pedagógica Nacional (2015). *Programa Integral de Desarrollo Institucional (PIDI) UPN 2014-2018*. México: autor.
- Vaillant, D. (2013). Formación Inicial del Profesorado en América Latina: Dilemas Centrales y Perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada*, 22, pp. 185-206.
- Vera, J. (2011). Reconfiguración de la profesión académica en las escuelas normales. *Reencuentro*, 62, pp. 82-87. Recuperado de: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/3-580-8258ihu.pdf
- Yáñez, A., et al. (2014). Los cuerpos académicos de las escuelas normales, entre la extinción y la consolidación. *Revista de Evaluación Educativa*, vol. 3, núm. 1. Recuperado de: <http://revalue.mx/revista/index.php/revalue/article/view/99/161>

Siglas y acrónimos

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
ECOES	Espacio Común de Educación Superior
EGC	Exámenes Generales de Conocimientos
IES	Instituciones de Educación Superior
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEFEN	Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal
PEMDE	Programa Emergente para Mejorar el Desempeño de los Estudiantes de las Escuelas Normales
PROBAPISS	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
PRODEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
PROFEN	Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal
PROFOCIE	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas
PROGEN	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PROMIN	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
PRONABES	Programa Nacional de Becas de Educación Superior
PRONAE	Programa Nacional de Educación
PRONOSEP	Sistema de Pronósticos Educativos
PTFAEN	Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios Superiores, Federales y Estatales
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública

SES	Subsecretaría de Educación Superior
SIBEN	Sistema de Información Básica de la Educación Normal
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNRSPD	Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente
SPD	Servicio Profesional Docente
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

DIRECTORIO

Junta de Gobierno

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera Presidenta

EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO

Consejero

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

Consejero

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Consejera

Unidades administrativas

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Unidad de Normatividad y Política Educativa

JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

AGUSTÍN CASO RAPHAEL

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

LUIS SALVADOR CASTILLO MONTES

Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social

MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES

Unidad de Administración

LUIS FELIPE MICHEL DÍAZ

Contraloría Interna

