

# La formación continua del profesorado de educación básica en el sexenio de la reforma educativa

Graciela Cordero Arroyo  
María del Ángel Vázquez Cruz



Epub



La formación continua del profesorado  
de educación básica en el sexenio  
de la reforma educativa

La formación continua  
del profesorado de educación  
básica en el sexenio  
de la reforma educativa

Graciela Cordero Arroyo  
María del Ángel Vázquez Cruz



Juan Pablos Editor

México, 2022



---

La formación continua del profesorado de educación básica en el sexenio de la reforma educativa / Graciela Cordero Arroyo y María del Ángel Vázquez Cruz, autoras -- México : Juan Pablos Editor, 2022

1a. edición  
284 p. : ilustraciones

ISBN: 978-607-711-665-3

T. 1. Maestros - Capacitación de - México T. 2. Profesores de educación básica - México

LB1719.M4 F67

---

LA FORMACIÓN CONTINUA DEL PROFESORADO  
DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL SEXENIO DE LA REFORMA EDUCATIVA  
de Graciela Cordero Arroyo y María del Ángel Vázquez Cruz

Primera edición, 2022 (Libro digital)

D.R. © 2022, Graciela Cordero Arroyo y María del Ángel Vázquez Cruz  
Número de registro ante INDAUTOR: 03-2022-052015475200-01

D.R. © 2022, Juan Pablos Editor, S.A.  
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19  
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán  
México, 04100, Ciudad de México  
<[juanpabloseditor@gmail.com](mailto:juanpabloseditor@gmail.com)>

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN: 978-607-711-665-3

Este libro fue sometido a dos dictámenes externos conforme a los criterios académicos de la Universidad Autónoma de Baja California

Impreso en México/Reservados los derechos

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza  
de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)  
Distribución: TintaRoja <[www.tintaroja.com.mx](http://www.tintaroja.com.mx)>

# Índice

Prólogo

Introducción

Delimitación del objeto de estudio

Los estudios de política y cambio de políticas

Características de la formación continua del  
profesorado

Preguntas de investigación

Nota metodológica

Estructura del libro

Agradecimientos

Políticas y programas de formación continua del  
profesorado de educación básica (1992-2012)

Introducción

Nota metodológica

La formación continua del profesorado antes de 1992

La formación continua del profesorado a partir de la  
década de los noventa

Acuerdo Nacional para la Modernización de la  
Educación Básica y Normal

Programa Nacional de Carrera Magisterial

La formación continua en la estructura de la sepde  
1993 a 2012

Cambios de políticas en materia de formación continua

Programa Nacional para la Actualización Permanente  
de los Maestros de Educación Básica en Servicio

(1995-2006)

Sistema Nacional de Formación Continua y  
Superación Profesional (2008-2012)

Carrera magisterial y los programas nacionales de  
formación continua

Factor grado académico

Factor acreditación de cursos de actualización,  
capacitación y superación del magisterio

Cursos nacionales de actualización (CNA)

Cursos estatales de actualización, capacitación y  
superación profesional

La operación del factor acreditación de cursos en el  
marco del SNFC

La oferta formativa en los Catálogos Nacionales de  
Formación Continua

Conclusiones

El cambio en la política de formación continua del  
profesorado en la reforma educativa de 2013

Introducción

Nota metodológica

La dimensión política: el Pacto por México

El mérito como argumento en contra del  
corporativismo sindical

La dimensión de política pública: los instrumentos de  
política que impulsaron el cambio

Cambios constitucionales

Cambios legales

Ley General de Educación (LGE)

Ley General del Servicio Profesional Docente  
(LGSPD)

La influencia de la OCDE en la LGSPD

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE)

Cambios de políticas en materia de formación continua

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Programa Sectorial de Educación

Estrategia Nacional de Formación Continua

Cambio en programas. El Programa para el Desarrollo Profesional Docente

La formación continua en la estructura de la SEP de 2012 a 2018

Autoridades educativas federales en educación y formación continua

Etapas de la formación continua de profesores en educación básica

Conclusiones

La trayectoria operativa de la política de formación continua del profesorado de educación básica en el sexenio 2012-2018

Introducción

Nota metodológica

Etapas 1. Diseño de la política nacional de carrera docente

Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional

Etapas 2. Gestión de la formación continua desde el SPD

Programa para el Desarrollo Profesional Docente 2014

Programa para el Desarrollo Profesional Docente 2015

Programa para el Desarrollo Profesional Docente 2016

Estrategia Nacional de Formación y Desarrollo Profesional 2015

Resultados del PRODEP



### Etapa 3. Centralización de la operación de la formación continua

Programa para el Desarrollo Profesional Docente 2016  
Estrategia Nacional de Formación y Desarrollo Profesional 2016  
Versión abril 2016  
Versión julio 2016  
Resultados del PRODEP

### Etapa 4. reorganización de la política de formación continua

Programa para el Desarrollo Profesional Docente 2017  
Programa para el Desarrollo Profesional Docente 2018  
Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional 2017  
Versión marzo 2017  
Versión junio 2017  
Versión septiembre 2017  
Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional 2018  
Versión enero 2018  
Versión agosto 2018  
Resultados Del PRODEP  
Ejercicio fiscal 2017  
Ejercicio fiscal 2018

Análisis comparativo de las Estrategias Nacionales de Formación Continua

Análisis comparativo de las reglas de operación del PRODEP

Conclusiones

La voz de los responsables de la implementación de las políticas de formación continua en el sexenio 2012-2018

Introducción

Nota metodológica

Las etapas de la formación continua en el sexenio

Diseño de la política nacional de carrera docente

Gestión de la formación continua desde la CNSPD

Centralización de la operación de la formación  
continua

Reorganización de la política de formación continua

La calidad de la formación continua

Padrón de instancias formadoras

Comités Académicos de Apoyo a la Evaluación (CAAEV)

Encuesta De Satisfacción

Conclusiones

Conclusiones

Definición y operación de la política de formación  
continua del profesorado de educación básica en el  
periodo 2012-2018

Cambios incrementales y no incrementales de las  
políticas docentes de formación continua en la reforma  
educativa de 2013

La institucionalización de la formación continua en  
México

Reflexiones finales

Bibliografía

Literatura

Documentos oficiales

Acrónimos, siglas y abreviaturas

Semblanzas

# Prólogo

El objetivo del libro que nos presentan Graciela Cordero Arroyo y María del Ángel Vázquez consiste en “describir y analizar las políticas y los programas de formación continua del profesorado de educación básica en el periodo de la Reforma Educativa (2012-2018), con el fin de contribuir a la reconstrucción y comprensión de la historia y el sentido de la formación continua en México”.

De acuerdo con las autoras, se trata de un estudio que se propone identificar la manera en que “la instancia responsable de la formación continua de maestros en servicio se ha desarrollado y consolidado a lo largo del tiempo; particularmente en el aspecto formal de la institucionalización, relacionado con la estabilidad de dichas estructuras y de sus regulaciones normativas”.

Quizá uno de los principales problemas para entender la situación actual de la educación en México tiene que ver con el hecho de que las políticas públicas dirigidas a la formación no comprenden una perspectiva holística del magisterio en servicio. En este sentido, el libro que hoy no ocupa abunda en puntos clave para dilucidar una de las áreas en las que, históricamente, se ha generado mayor confusión: la necesidad de procesos de políticas coherentes dirigidos a la formación continua de los profesores.

Coincidimos con las autoras en la necesidad de emprender, primero, un estudio dirigido a la clarificación conceptual de las unidades de análisis pertinentes. Como

se demuestra en las páginas del texto, las políticas públicas que a lo largo de distintos procesos históricos se han emprendido para la mejora de los sistemas educativos han carecido de una comprensión integral de las necesidades formativas del profesorado, especialmente de la formación continua.

Nos referimos a una tríada de conceptos: desarrollo profesional, formación continua y capacitación, así como las múltiples incomprensiones de sus esencias y relaciones por parte del campo de las políticas educativas, sus instituciones y actores fundamentales. Esta situación ha incidido, sin duda, en que los objetivos educativos fijados no se cumplan cabalmente. La búsqueda incesante a mediano y largo plazos de la mejora continua en la educación guarda una estrecha relación con las dificultades para establecer la singularidad del desarrollo profesional, la formación continua y la capacitación como parte de un trayecto integral. De aquí la relevancia de este libro, pues detecta las diferencias y rasgos propios de los componentes antes mencionados, a partir de un enfoque pertinente de política pública. Así, tomando como referente el cambio de políticas, es posible identificar los aportes y fallas de las decisiones de las propias políticas en función de sus resultados.

Si a lo anterior añadimos que las prioridades del campo político no siempre han coincidido con la solución de las enormes carencias de la educación mexicana, entonces estaremos en camino de comprender por qué los problemas de la educación mexicana muestran una larga tasa de sobrevivencia transexenal. Esto es un claro ejemplo de lo que en el ámbito de las políticas públicas se denomina *wicked problems*, que en español se traduce como *problemas de gran persistencia* dada su enorme

complejidad resolutive. En otras palabras, la relación que guardan el desarrollo profesional, la formación continua y la capacitación con el desempeño de los estudiantes no es lineal, al contrario, se encuentra mediada por múltiples dimensiones.

Otro acierto de Cordero y Vázquez es el rastreo histórico que realizan de la controvertida profesionalización de los docentes, la cual se ha caracterizado, sobre todo en los últimos procesos de reformas educativas, por un desequilibrio que pondera los procedimientos evaluativos del profesorado por encima de la profesión docente. Bien aclaran las autoras, siguiendo a Cuevas y Moreno (2016), que un proceso a todas luces multidimensional, complejo y multifactorial pareciera siempre resolverse, en una simplificación excesiva, en las ineficiencias de los colectivos de profesores.

Mientras que en términos evaluativos se ha desplegado un complejo arsenal técnico, sobre todo después de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y se ha multiplicado la densidad de políticas públicas destinadas muchas veces a contener la fuerza gremial del profesorado, para mejorar su formación se sigue insistiendo en los procesos de capacitación por encima de acciones formativas de mayor envergadura y eficacia probada. Como se señala correctamente en este libro: “ante la falta de claridad de los alcances y propósitos de la formación, se le ha supeditado a los resultados de los procesos evaluativos de tipo meritocrático y credencialista”.

El INEE, en un evidente avance, introdujo en 2018 el concepto de *trayectoria de desarrollo profesional docente*, mediante el cual se reconoce por primera vez en un documento oficial —de acuerdo con las autoras— que la

formación continua y el desarrollo profesional docente no son sinónimos, sino que la formación continua se articula con la carrera docente. A pesar de los cambios, las autoras afirman con razón que:

[...] la formación continua ha sido un apéndice de políticas asociadas a la carrera docente, y los maestros han aprendido a participar en actividades formativas con fines de acumulación para esquemas credencialistas, o con fines de obtención de puntajes para esquemas meritocráticos o, como sucedió el sexenio de estudio, con fines de acreditación de la evaluación para asegurar su ingreso, promoción o permanencia (Cordero y Vázquez, 2022: 247-248).

Resulta importante señalar la responsabilidad de las organizaciones políticas en la situación actual del sistema educativo mexicano. En efecto, tal como se propone en este texto, es necesario replantear la narrativa de la autoridad responsable de las políticas educativas, en cuanto a que sólo se puede mejorar el campo educativo incrementando la pertinencia en la formación del profesorado. Por otra parte, los discursos políticos generalmente insisten en el compromiso del Estado por mejorar la calidad educativa a través de la formación del profesorado; no obstante, en la práctica las acciones formativas se reducen a la participación en cursos que siguen la vieja dinámica — estudiada por las autoras— de la capacitación.

No podemos menos que coincidir con su valoración sobre “esta visión tan limitada que domina en nuestro país” pues “ha hecho que la práctica educativa haya permanecido impermeable a la innovación educativa, y dependiente de proyectos políticos que han sobreestimado

los *cursos de capacitación* como única respuesta al problema de la formación del profesorado en servicio”.

Una de las evidencias más contundentes se aprecia en las conclusiones del informe TALIS (*Teaching and Learning International Survey*), sobre la realidad educativa mexicana, que las autoras referencian. A partir de dicho estudio es posible constatar que existe una relación positiva entre los incentivos de las políticas de capacitación y la participación del magisterio en una gran cantidad de cursos. Así, la evidencia que TALIS aporta señala que:

[...] los maestros mexicanos eran los que más participaban en actividades formativas (9 de cada 10) y tenían más días obligatorios de formación que el conjunto de los países TALIS. Además, la duración de estas acciones era mayor que en el resto de los países donde se aplicó la encuesta. Los tipos de actividades formativas que mayormente atendían los docentes eran cursos y talleres (Backhoff *et al.*, 2009; Backhoff y Pérez, 2015). El contraste entre los bajos resultados educativos, persistentes a lo largo de los años, y el hecho de que los maestros mexicanos reporten un alto “consumo” de cursos y talleres (Backhoff *et al.*, 2009) indica que es necesario entender de mejor manera el desarrollo de las políticas docentes relacionadas con la formación continua, con el fin de que la inversión realizada en este campo se refleje en la mejora educativa, definida en términos que van más allá de los resultados de las pruebas nacionales e internacionales (Cordero y Vázquez, 2022:28-29).

La lectura de esta obra nos deja en claro los avances y pendientes de la agenda de investigación en el tema de la

formación del profesorado. En el orden teórico, el análisis de los cambios de políticas, considerado como un foco relevante dentro del proceso global de la política educativa, resulta de utilidad para ponderar los pasos incrementales y también las modificaciones, en la lógica misma de las nuevas decisiones en materia educativa. En el orden empírico, el trabajo resulta altamente pertinente, toda vez que arroja datos y evidencias referentes a una trayectoria de política pública en la cual aún falta profundizar.

En este tenor, quisiera suscribir una de las conclusiones más importante a las que arriban las autoras en el presente libro, sobre la insuficiente investigación que se ha hecho en este campo en nuestro país:

[...] hay muchos temas que requieren ser investigados para poder tener un panorama más completo de lo que sucede en México en materia de formación continua. Quedan pendientes varios temas de estudio. Uno de ellos es la evaluación de la formación. De acuerdo con el informe de la OEI, la mitad de los países prevén la evaluación de la formación continua, pero la información existente no permite conocer el impacto de sus resultados (Cordero y Vázquez, 2022:249).

Lo anterior revela que nos encontramos en un estadio que exige la construcción de nuevas miradas teóricas de política pública que nos permitan identificar la pertinencia de los diseños de políticas orientadas al desarrollo profesional, la formación continua y la capacitación, sin perder de vista su inevitable relación con los aprendizajes de los estudiantes. Se hace evidente, también, el requerimiento imperativo de un “análisis específico,



profesional y con una perspectiva holística”, objetivo que a nuestro juicio cumple el libro que hoy presentamos.

Dra. Gloria del Castillo Alemán,  
Ciudad de México, diciembre de 2021.

# Introducción

El logro educativo es una condición fundamental para la valoración del éxito de cualquier sistema escolar. Muchos son los factores que se reconocen como esenciales para conseguir este propósito, uno de ellos es el desempeño del profesorado. Tal como lo ha establecido la investigación educativa, el ejercicio profesional de los docentes posibilita el logro de las metas educativas y se espera que promueva oportunidades de aprendizaje permanente para todos los estudiantes (OCDE, 2019; OCDE, 2020; Gil-del Pino y García-Segura, 2019). Los maestros son: “la fuerza más influyente para la equidad, el acceso y la calidad en la educación y representan la clave para el desarrollo sostenible del planeta” (UNESCO, 2017:22).

Dada esta condición básica para el logro educativo, la formación del profesorado debe ser, en todas sus etapas, un componente fundamental de cualquier proyecto de política educativa, social y económica que aspire a alcanzar objetivos de mayor envergadura. De hecho, el cuarto objetivo de desarrollo sostenible de la UNESCO explica lo siguiente: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (UNESCO, 2016a:20). En la meta 4c establece:

De aquí a 2030, aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional para la formación de

docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo (UNESCO, 2016a:21).

Asimismo, la UNESCO (2016a) ha considerado como indicadores de esta meta la presencia de docentes en todos los niveles educativos, quienes “han recibido al menos el mínimo de formación docente organizada (por ejemplo, formación pedagógica), inicial o durante el empleo, necesaria para la docencia en un nivel pertinente en un país determinado” (UNESCO, 2016a:74).

En 2016 nuestro país firmó la declaración de México, *Docentes por la Educación 2030*, como miembro del Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes, de la UNESCO, documento que se presentó en el marco del VIII Foro Internacional de Diálogo sobre Políticas. En esta declaración se comprometió a cumplir con el objetivo 4 del “Marco de Acción para la Educación 2030”, parte de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, y reconoció que alcanzar esta meta dependía de contar con una fuerza docente calificada y motivada. El pronunciamiento establece:

Velaremos por que los docentes y los educadores estén empoderados, sean debidamente contratados, reciban una buena formación, estén cualificados profesionalmente, motivados y apoyados dentro de sistemas que dispongan de recursos suficientes, que sean eficientes y que estén dirigidos de manera eficaz (UNESCO, 2016b, párr. 4).

En las últimas décadas, la formación y la situación del docente de educación básica ha sido una de las preocupa-

ciones de los organismos internacionales, tanto en los países europeos como en los latinoamericanos. La Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y Cultura (OREALC-UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) han realizado diversos estudios, orientaciones y recomendaciones para el diseño de políticas docentes que coadyuven al fortalecimiento del profesorado en este nivel educativo. Los temas en los que coinciden estos organismos son:

[...] la preocupación por atraer estudiantes con mejores condiciones para un buen desempeño profesional, elevar la calidad de la formación inicial de los profesores, fortalecer la formación continua, promover carreras que incidan en el desarrollo profesional y garanticen remuneraciones adecuadas y condiciones para un trabajo docente efectivo, y sistemas de evaluación de desempeño basado en estándares con criterios consensuados (OREALC-UNESCO, 2013:14).

En este marco, el interés se ha centrado en desarrollar políticas para el profesorado de educación básica. El concepto mismo de políticas docentes se refiere al profesorado de este nivel educativo; de tal forma, se definen como: “[aquellas] acciones que forman parte de un plan o proyecto de Estado que se dirige a los maestros de educación básica” (Cuevas e Inclán, 2021:355).

La OREALC-UNESCO (2013) distingue tres dimensiones de las políticas docentes relacionadas entre sí: formación inicial, formación continua o en servicio y carrera docente.

Las dos primeras corresponden a las fases fundamentales de la formación del profesorado. La formación inicial y la formación en el servicio tienen características propias que las distinguen (Ávalos, 2007a) y su gestión depende de la estructura del sistema educativo de cada país (Alliaud y Vezub, 2014). A continuación se describen las características generales de ambas fases en México.

La formación inicial es un periodo formativo acotado a cuatro años de licenciatura. Se imparte en instituciones especializadas de educación superior (escuelas normales), con planes de estudios definidos y regulados por la federación en el ámbito nacional, tal como lo establece la Ley General de Educación (LGE) desde 1993 (DOF, 1993). Si bien las características de las escuelas normales son diversas (INEE, 2015b), tienen en común planes y programas de estudio y comparten el ideario del normalismo.

Respecto a esta primera etapa de la formación docente existen diversas líneas de investigación (Reyes y Zúñiga, 1994; Inclán y Mercado, 2005; Ducoing, 2013; Fortoul *et al.*, 2013; Juárez y Hernández, 2013), desarrolladas a lo largo de los últimos 20 años, que despiertan mucho interés entre los investigadores educativos y en los propios formadores de docentes. Como evidencia de la atención que esta etapa de la formación suscita tenemos que, de las 140 ponencias aceptadas en el área temática “Procesos de formación” del XV Congreso Nacional de Investigación Educativa realizado en 2019, 60 estudian algún aspecto de la formación inicial recibida en escuelas normales y en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), y sólo dos se refieren a la formación continua de maestros (Ducoing *et al.*, 2020).

La formación continua o en el servicio, por su parte, tiene características distintas. Esta formación:

Se ofrece a todos los actores educativos a lo largo de su vida profesional, desde el ingreso hasta la jubilación. Puede tener diversos fines específicos, como la actualización, la nivelación o la capacitación, y se imparte mediante diversas modalidades didácticas: cursos, talleres, seminarios, diplomados, asesoramiento en aula, asesoramiento en la escuela, etcétera (Cordero *et al.*, 2017:9).

En México la formación continua de los profesores de educación básica se encuentra regulada por la autoridad federal, a través de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), operada a su vez por las áreas administrativas homólogas en las entidades federativas, sean direcciones, departamentos o coordinaciones (DOF, 1993; 2013a). Las instancias formadoras pueden ser tanto las autoridades federal y estatal, como las instituciones de educación superior (IES), públicas y privadas; o bien, asociaciones u organismos que son contratados por las autoridades como proveedores para tal fin (Cordero *et al.*, 2017).

La formación continua constituye un objeto de estudio menos atendido por la investigación educativa. Tal como lo plantea Vezub (2021), éste “ha sido un campo fértil en prácticas y experiencias, más profuso en políticas, intervenciones y programas, pero ha sido poco abordado desde la investigación educativa” (Vezub, 2021:31). En el ámbito iberoamericano destacan trabajos centrales en España (Imbernón, 1989, 1994, 2017), en Argentina (Vezub, 2013, 2019) y en Chile (Ávalos, 2007b). En nuestro país, el campo no ha sido abordado ni estudiado sistemáticamente y aunque se han publicado trabajos importantes que son referencia obligada para los estudiosos del tema (Arnaut,

1989, 1996, 2004; Finocchio, 2006; Martínez Olivé, 2008, 2010; Nieto de Pascual, 2009), es un campo de investigación no explorado, sobre todo en lo que respecta a los años recientes.

Uno de los problemas para el estudio de la formación continua es la imprecisión conceptual del término, problema que se registra tanto en el mundo anglosajón (Bolam y McMahon, 2004), como en el iberoamericano (Birgin, 2012). En términos generales, puede decirse que coexisten como sinónimos de *formación continua*, conceptos tan específicos como el de *capacitación* y conceptos tan amplios como el de *desarrollo profesional*. Sin embargo, estos tres conceptos refieren a objetos distintos.

El concepto de capacitación asociado al magisterio se utiliza en nuestro país desde la década de los cuarenta del siglo xx. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue fundado en 1943, y tal como su nombre lo indica (Arnaut, 2013), en esta etapa de la historia del sistema educativo mexicano el maestro era un trabajador no especializado al servicio del Estado que, en la mayoría de los casos, no tenía ni siquiera la formación inicial de nivel técnico, por lo que requería de capacitación y entrenamiento en el servicio. Un año después de la fundación del SNTE se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, el cual pervivió hasta 1971. Desde entonces, este término se ha empleado de manera dominante para nombrar la formación del profesorado en servicio.

A pesar de los muchos pronunciamientos que gobiernos y autoridades de distintos partidos han hecho en nuestro país a favor de reconceptualizar al profesorado como profesionales de la educación, el concepto de capacitación

se sigue utilizando de manera coloquial, demeritando con esto la profesión. No reconocen la incongruencia de esta denominación al enfatizar la revalorización de la profesión docente. Por otro lado, los procesos de *capacitación* ha predominado el curso como dispositivo formativo, de forma que también es común que los maestros afirmen que asisten a cursos de capacitación y que estos sean los términos genéricos para denominar cualquier acción formativa.

El curso se convirtió en el epítome de la capacitación. Actualizar y capacitar profesores es ofrecerles cursos. Desde los más cortos, de algunas horas, hasta los más especializados con credenciales de posgrado. Desde los más serios, con fundamentos en la investigación educativa, hasta los que responden a alguna de tantas modas. Desde los que abrevan en las neurociencias a los que lo hacen en los estantes de autoayuda de las tiendas de ocasión (Martínez Olivé, 2009:80).

Los términos *formación continua* y *desarrollo profesional* tampoco son sinónimos. Como ya se mencionó en nuestro país se ha discutido ampliamente acerca de la conceptualización de la profesión docente y la importancia de reconocer a los docentes como profesionales desde muy diversas perspectivas y frentes (Arnaut, 1996, 2013; Latapí, 2003; Guevara Niebla, 2016). Un análisis de la manera en que se aplica y utiliza este concepto, tanto en la legislación mexicana como en el discurso de las autoridades educativas, permite ver con claridad esta imprecisión y la facilidad con la que se transita de un término a otro en la definición de las políticas docentes de formación continua (Cordero *et al.*, 2017).



El *Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica de la Reforma Educativa* (Cordero et al., 2017) evidenció que el hecho de no tener un concepto claro acerca de esta fase de la formación impacta en las políticas docentes. Como respuesta a este planteamiento, el INEE (2018) presentó en las *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica* una definición de desarrollo profesional, con base en Imbernón (2011, citado en INEE, 2018), con la cual se intentó clarificar que este concepto no es sinónimo de formación continua. En este documento se establece que el desarrollo profesional es un conjunto de factores, uno de los cuales es la formación.

Se trata, más bien, de la interrelación de estos factores, la cual define una visión integral, sistémica, progresiva y contextualizada de la profesión docente. Partiendo de estas consideraciones, se propone abordar la discusión del desarrollo profesional docente desde una concepción más comprensiva (INEE, 2018:17).

El planteamiento anterior recupera la afirmación que Ferreres e Imbernón (1999) hicieron hace más de 20 años, en el sentido de que la formación es “parte del desarrollo profesional docente, pero no todo desarrollo profesional docente es parte de la formación” (Ferreres e Imbernón, 1999:26). El INEE integra tres componentes del desarrollo profesional docente: la formación inicial y continua; las condiciones institucionales del centro escolar y la carrera docente, y la evaluación. La trayectoria de desarrollo profesional docente se encuentra determinada por las condiciones específicas de estos componentes (INEE, 2018).

Esta definición destaca por el hecho de que, por primera vez, un documento oficial reconoce que la formación continua y el desarrollo profesional docente no son sinónimos, y que la formación continua se articula con la carrera docente.

La carrera docente es la tercera dimensión de las políticas docentes. Se entiende como el conjunto de regulaciones legales, técnicas y organizacionales que determinan el ingreso, las promociones horizontal y vertical, la permanencia y la jubilación (Cuenca, 2015). Adicionalmente, “la carrera docente implica, además, los derechos y obligaciones laborales de los maestros” (Cuevas e Inclán, 2021:357).

Cuenca (2015) identificó diferentes tipos de regulaciones laborales de las carreras docentes en 18 países de América Latina, en el periodo comprendido entre 1953 y 2015. La primera generación se denomina burocrática y se caracteriza por reconocer la antigüedad y la acumulación de certificaciones para definir ascensos. Este tipo de regulaciones asegura la estabilidad laboral independientemente del desempeño individual. La segunda generación de regulaciones se denomina meritocrática y se apoya en un planteamiento muy distinto. La valoración del desempeño docente define el avance en la carrera, los incentivos y también condiciona la estabilidad laboral.

Cuevas y Rangel (2019) identificaron tres etapas en el desarrollo de la carrera docente mexicana desde 1930 y profundizaron en las especificidades de cada una de ellas. Las autoras denominaron a la primera *credencialista* y va de 1930 a 1992. En esta etapa la promoción en el servicio dependía de la antigüedad y de la acumulación de diplomas por asistencia a acciones de actualización. La promoción vertical se regulaba por el *Reglamento de escalafón* (DOF,

1973), operado por la Comisión Mixta de Escalafón, la cual estaba conformada de manera paritaria por representantes de la SEP y el SNTE. En esta etapa “puede reafirmarse que el sistema de promoción escalafonario era credencialista y piramidal al apoyarse en la lealtad al SNTE, en la acumulación de acciones formativas y en los años de antigüedad en el servicio” (Cuevas y Rangel, 2019:10).

La segunda etapa, llamada *de transición*, se ubica de 1993 a 2012. Aquí las autoras reconocen una combinación entre esquemas credencialistas (como el escalafón) y mecanismos de pago por mérito (como fue el Programa Nacional de Carrera Magisterial, PNCM). Así, coexistieron factores como *la antigüedad y la acumulación de diplomas*, con esquemas propios de un programa meritocrático, como la evaluación de conocimientos para determinar ingreso a plazas o estímulos salariales en la función. En esta segunda etapa las comisiones mixtas integradas por la SEP y el SNTE eran las instancias responsables de la gestión y la operación, tanto de los esquemas de promoción horizontal (meritocrática) como vertical (credencialista). Cuevas y Rangel (2019) señalan que “el enfoque de carrera docente de transición se distingue porque el SNTE controlaba los procesos de estímulos de pago por mérito y por eso la regulación tomó un curso particular” (Cuevas y Rangel, 2019:11).

La tercera etapa se identificó en el sexenio presidencial anterior, en el periodo 2013-2017.<sup>[1]</sup> En esta etapa desapareció el esquema credencialista y toda la carrera docente adquirió una estructura meritocrática dentro de la cual el ingreso, la promoción y la permanencia se definían a partir de la evaluación del desempeño individual. En esta etapa el Estado pretendió recuperar el control de la carrera

docente y asentar este proceso en la Constitución y en las leyes, para que las autoridades estatales tuvieran también esta prerrogativa.

### **DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

De las tres dimensiones de políticas docentes señaladas por OREALC-UNESCO (2013), este libro se centra en la formación continua del profesorado de educación básica. Tiene como objetivo describir y analizar las políticas y los programas de formación continua del profesorado de educación básica, en el periodo de la reforma educativa (2012-2018), con el fin de contribuir a la historia de la formación continua en nuestro país.

Cuatro razones hacen necesario el estudio en las políticas docentes de formación continua:

1. La formación continua del profesorado de educación básica ha constituido parte de la agenda de profesionalización del magisterio mexicano en los últimos 30 años. Es un tema que ha dependido de la estructura de la carrera docente y las demandas que se le han hecho, por lo que se le ha prestado poca atención como una política docente específica con características particulares. Por ejemplo, los trabajos realizados acerca del PNCM recuperan su propósito evaluador, pero no establecen una clara relación con las políticas o los programas formativos que se implementaron en el mismo periodo (Ducoing, 2019b).

2. Tanto la evaluación del desempeño docente como la formación en el servicio fueron dos ejes transversales de la Reforma Educativa (DOF, 2013b); sin embargo, el capital político del sexenio 2012-2018 se invirtió principalmente en el primero de ellos: la evaluación del desempeño docente.

Los procesos evaluativos se vincularon directamente con la regulación de la carrera docente, con el fin de que el Estado recuperara la rectoría en el sector educativo que había sido cooptada por el SNTE (Ornelas, 2018). Por tanto, este sexenio ha sido ampliamente documentado en cuanto a los procesos de evaluación del desempeño docente (Schmelkes, 2013; Guevara Niebla *et al.*, 2015; Cordero y González, 2016; Bracho y Miranda, 2018; Cuevas, 2019; Cordero *et al.*, 2021). En contraste, la formación en el servicio docente durante el mismo periodo ha recibido una atención menor y aunque existen algunos estudios parciales (Cordero *et al.*, 2017, Santibáñez *et al.*, 2018 y Tapia y Medrano, 2016), hace falta una revisión sistemática de esta política docente que complementa los trabajos de análisis que se hicieron de los programas y las acciones de ese sexenio, así como de los que le antecedieron.

3. Debido a que los bajos resultados que ha obtenido nuestro país en las pruebas internacionales (Vidal y Díaz, 2004; Díaz *et al.*, 2007; Díaz y Flores, 2011) se han asociado a la falta de preparación o capacitación de los maestros, esta deficiencia se considera un problema público. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de las primeras aplicaciones del estudio *Teaching and Learning International Survey* (TALIS; *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje*, en español), los maestros mexicanos eran los que más participaban en actividades formativas (9 de cada 10) y tenían más días obligatorios de formación que el conjunto de los países TALIS. Además, la duración de estas acciones era mayor que en el resto de los países donde se aplicó la encuesta. Los tipos de actividades formativas a los que mayormente atendían los docentes eran cursos y talleres (Backhoff *et al.*, 2009; Backhoff y Pérez, 2015). El contraste entre los bajos resultados

educativos, persistentes a lo largo de los años, y el hecho de que los maestros mexicanos reporten un alto “consumo” de cursos y talleres (Backhoff *et al.*, 2009) indica que es necesario entender de mejor manera el desarrollo de las políticas docentes relacionadas con la formación continua, con el fin de que la inversión realizada en este campo se refleje en la mejora educativa, definida en términos que van más allá de los resultados de las pruebas nacionales e internacionales.

4. Las políticas nacionales, al mismo tiempo que ponderan la figura docente como el mejor recurso para resolver este problema, han hecho que las políticas docentes de formación continua sean subsidiarias de otras políticas docentes en este país, como las de carrera docente o las de evaluación del desempeño docente. La formación continua ha sido entendida por las autoridades educativas como acciones de *capacitación* que resuelven, con programas de entrenamiento y casi de forma mágica, los problemas educativos y sociales del país (Birgin, 2012). Una visión tan limitada debe revisarse desde la perspectiva histórica de la formación continua en México, con el fin de tener elementos que nos ayuden a comprender los problemas que ha enfrentado la política de la formación continua en los últimos 30 años, y que representan obstáculos que impiden el cumplimiento de sus propósitos básicos.

Con la finalidad de precisar el objeto de estudio se delimitan aquí sus dos componentes centrales: 1) el enfoque de los estudios de política y del cambio de políticas; 2) el campo de la formación continua del profesorado de educación básica.