



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo

Unidad de Evaluación Educativa

FUNDAMENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN EL PROYECTO DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN (IFICOPE)

UEE REPORTE TÉCNICO 14-008 / 2014



Graciela Cordero Arroyo
Claudia Navarro Corona
Oscar Ortega Vélez



El presente reporte técnico documenta el estudio evaluativo con el mismo nombre que fue financiado por el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California y por el Fideicomiso para el Desarrollo Empresarial del Estado (FIDEM) del Consejo Coordinador Empresarial.

El presente documento fue aprobado por el Consejo Académico de la UEE y por su Consejo Consultivo. Este documento no ha sido publicado o sometido a su publicación por otro medio impreso o electrónico.

uee

DIRECCIÓN POSTAL

Unidad de Evaluación Educativa
Km. 103, carretera Tijuana-Ensenada
Ensenada, Baja California, México

Teléfono: (646) 175 07 07 ext. 64533
Fax: (646) 175 20 60

INTERNET

<http://uee.uabc.mx>

DERECHOS RESERVADOS

Ninguna parte puede ser reproducida excepto mediante autorización otorgada por escrito. Esta condición se extiende a la reproducción por cualquier medio.
2014, UEE. IIDE. Universidad Autónoma de Baja California

DOCUMENTACIÓN DEL REPORTE TÉCNICO

1. No. de Reporte: UEE RT 14-008	2. Periodo que cubre el reporte: 01/03/2013 al 01/06/2013	3. Fecha de publicación: 03/02/2014
4. Título: Fundamentos para la articulación de la formación de profesores en el proyecto de creación del Instituto de Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación (IFICOPE)		
5. Investigadores	6. Datos de contacto:	
Graciela Cordero Arroyo	Institución: IIDE UABC Tel: 646 175 70 00 ext. 64510 e-mail: gcordero@uabc.edu.mx	
Claudia Navarro Corona	Institución: IIDE UABC Tel: 646 175 70 00 e-mail: claudia.navarro7@uabc.edu.mx	
Oscar Ortega Vélez	e-mail: oscar.ortega.velez@gmail.com	
7. Institución responsable del estudio: Universidad Autónoma de Baja California Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo Unidad de Evaluación Educativa	8. Dirección: Km. 103, Carretera Tijuana-Ensenada Ensenada, Baja California C.P. 22890	
9. Institución Patrocinadora:	10. Dirección:	
Sistema Educativo Estatal de Baja California Fideicomiso para el Desarrollo Empresarial del Estado (FIDEM) del Consejo Coordinador Empresarial.		
11. Resumen: Se presentan los fundamentos generales del proyecto de creación de un instituto descentralizado dedicado a la formación inicial y en servicio de profesores de educación básica. El reporte está dividido en seis apartados: en el primer apartado se abordan las características de la perspectiva sistémica, la conceptualización de la formación inicial y continua y las recomendaciones que los organismos internacionales hacen en materia de formación docente a los países latinoamericanos y a México. En el segundo, está dedicado a la manera en que se han caracterizado los sistemas nacionales de formación de profesores en el sistema educativo mexicano. El tercero revisa la organización en el país de la formación inicial y continua de profesores. El cuarto y el quinto, revisan las experiencias de articulación de la formación inicial y continua a nivel federal y en las entidades, presenta además una experiencia concreta de articulación. Finalmente, el sexto apartado desarrolla los lineamientos generales y administrativos de un organismo descentralizado dedicado a esta función en Baja California.		
12. Palabras clave: Formación inicial de profesores, formación de profesores en servicio, educación básica.	13. Restricción para distribución: Sin restricciones, si no se modifica.	
14. Formato de cita sugerido: Cordero, G., Navarro, C. y Ortega, O. (2014). <i>Fundamentos para la articulación de la formación de profesores en el proyecto de creación del Instituto de Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación (IFICOPE)</i> . UEE RT 14-008. Ensenada, México. Universidad Autónoma de Baja California.		

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	1
1. LA PERSPECTIVA SISTÉMICA EN FORMACIÓN DE PROFESORES.....	2
2. LOS SISTEMAS NACIONALES DE FORMACIÓN DE MAESTROS EN MÉXICO.....	7
2.1. El sistema de formación de profesores desde la perspectiva legislativa.....	7
2.2. El sistema desde la perspectiva programática.....	10
3. LA ORGANIZACIÓN DE LA FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA EN MÉXICO	12
3.1. Desarrollo de la formación inicial y su constitución	14
3.2. La constitución de la formación continua	16
4. LA EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN MÉXICO.....	21
5. EL SISTEMA DE FORMACIÓN DE MAESTROS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	23
6. LA FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA EN BAJA CALIFORNIA	24
6.1 Lineamientos para la creación de un instituto especializado en formación de profesores.....	25
6.2 Ventajas de la creación de un instituto descentralizado de formación de profesores.....	27
7. REFERENCIAS.....	29

PRESENTACIÓN

La Secretaría de Educación y Bienestar Social de Baja California solicitó al Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) realizar un proyecto de decreto para la creación de un instituto descentralizado que permitiera atender de manera articulada el servicio de formación de sus profesores, tanto inicial como en servicio, actividades centrales para la mejora de la calidad de la educación.

El presente reporte técnico expone diversos tipos de planteamientos que sustentan la creación de una estructura estatal articulada con carácter descentralizado. Para este fin, se revisan las ventajas de organizar la formación de profesores bajo un enfoque sistémico, las formas en que se han caracterizado los sistemas nacionales de formación de maestros en México, se hace una breve revisión histórica de la administración de la formación inicial y continua en nuestro país y se concluye presentando los lineamientos que se tomaron en cuenta para la propuesta de creación de un organismo descentralizado para la administración de la formación inicial y continua en Baja California denominado como Instituto de Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación (IFICOPE) y la integración del proyecto del decreto para su creación.

1. LA PERSPECTIVA SISTÉMICA EN FORMACIÓN DE PROFESORES

Un sistema puede definirse de diferentes maneras. Entre las acepciones más recurrentes de los autores se considera como un “ente formado por un conjunto de elementos interrelacionados e interactuantes con un objetivo determinado” (Kramis, 1994, p. 15). Esto es, que el sistema tiene un objetivo específico en cuyo cumplimiento se movilizan todos sus elementos. Estos, pueden tener propósitos particulares, pero sus funciones confluyen para lograr el objetivo general del sistema. Jhonson, Kast y Rosenzweig (1969) lo resumen como “un arreglo de componentes para lograr un objetivo planeado” (p. 302).

En un sistema, los elementos se encuentran vinculados por medio de los procedimientos de funcionamiento (Jhonson y otros, 1969; Kramis, 1994); es decir, por el conjunto de pasos necesarios para la concreción de la operación del sistema (Gilli, Arostegui, Doval, Lesulauro y Schulman, 2007). Además, los elementos se encuentran distribuidos en etapas que permiten el funcionamiento del sistema (Jhonson y otros, 1969; Kramis, 1994). Según Kramis, las etapas de todo sistema son la entrada, el proceso y la salida. El autor lo esquematizó como en la Figura 1.

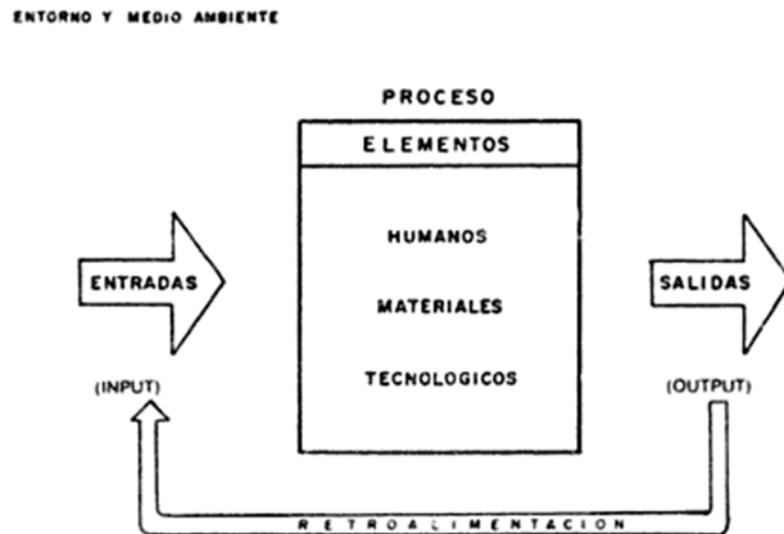


Figura 1. Representación de un sistema.

Fuente. Tomado de “Sistemas y procedimientos administrativos” p. 15 por Kramis, J. L., 1994, México.

En el ámbito educativo, este planteamiento se ha aplicado al conjunto de instituciones, procesos y normativas que forman parte de los sistemas educativos en su conjunto y en forma muy reciente, también a la formación de profesores.

El campo de la formación de profesores reconoce dos grandes etapas en el proceso de formación: la inicial y en servicio. La formación inicial es la que los profesores reciben previamente al ejercicio de su carrera profesional, en una institución específica en donde se adquieren los conocimientos disciplinarios, pedagógicos y didácticos y se realizan prácticas de enseñanza (Marcelo, 1995). En México, esta institución específica es la Escuela Normal.

La formación en servicio, también denominada formación permanente y/o formación continua, es la que reciben los profesores, por conducto del sistema educativo o que ellos mismos planifican, para potenciar su desarrollo profesional en su ejercicio docente. Este tipo de formación de profesores se instrumenta a lo largo de la vida profesional, por lo que es la de mayor duración. En nuestro país, se manejan diferentes acepciones sobre la formación continua, por ejemplo, las primeras Reglas de Operación que se definieron para el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (PSNFCSP), instancia encargada de ofrecer la formación continua, definió la formación continua como “los procesos sistemáticos de actualización, capacitación y superación profesional en los que participan los maestros, asesores técnico-pedagógicos y autoridades educativas, con el propósito de desarrollar su conocimiento y competencias profesionales” (DOF, 2008a, p. 51). En la operación del programa, la formación continua se orientó a acciones de actualización, mientras que la superación profesional se identificó con el posgrado.

Una subetapa de la formación en servicio referida por la literatura es el periodo de *inducción al puesto*. De acuerdo con Strong (2009) el periodo de inducción se atraviesa durante los tres primeros años de servicio en la carrera docente o en el periodo inicial cuando se ocupa un nuevo cargo. De acuerdo con Portner (2005), en la inducción es conveniente ofrecer acciones formativas y acompañamiento a los profesores novatos con el propósito de apoyarles en el aprendizaje de las funciones de su nuevo puesto; sin embargo, hasta antes de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Docente (DOF, 2013c), la inducción no había sido contemplada en el sistema de formación docente de nuestro país. La tabla 1 hace una breve revisión de las características de la formación inicial y continua en nuestro país, mismas que son similares a las que se encuentran en el ámbito de otros países latinoamericanos (Avalos, 2007).

Tabla 1. Características generales de la formación inicial y continua en México

Característica	Formación inicial	Formación continua
Institución que la imparte	Un único tipo de institución: Escuela Normal	Diversos tipos de instituciones: universidades, institutos tecnológicos, universidad pedagógica nacional, escuelas normales, centros de actualización magisterial, asociaciones civiles, etc.
Nivel educativo	Educación superior	Educación superior en el caso de los posgrados/ Educación no formal para el caso de la capacitación y la actualización
Duración	Cuatro años	A lo largo de la vida profesional del docente
Plan y programa de estudios	Únicos en todo el país, definido por la SEP	Diversos, definidos por las instituciones participantes.
Modalidad	Escolarizada	Diversas modalidades para posgrados y otras acciones formativas.
Mecanismos de evaluación	Definidos por el plan de estudios y por organismos evaluadores y acreditadores	No definidos

Una de las autoras que ha estudiado la formación inicial y continua de profesores latinoamericanos desde la perspectiva sistémica es Beatrice Ávalos (2007). Esta autora, sostiene que los servicios de formación inicial y los de formación continua deben funcionar de manera articulada, lo que conlleva a la formación de un sistema más amplio con un propósito compartido por ambos tipos de servicios. Además, recomienda que el sistema funcione mediante estructuras coordinadas a nivel nacional, regional y local, cuya tarea es diseñar planes de trabajo periódicos y asegurar la participación de instituciones oferentes calificadas.

Además, la autora sostiene que tanto la estructura y los procedimientos deben asegurar oportunidades efectivas de acceso a la formación ofrecida y establecida. Esto requiere que la oferta y su cobertura sean especificadas; además el sistema debe regular la calidad y el modo en que se ejecutarán las actividades formativas (Ávalos, 2007).

Los organismos internacionales como la OECD y la UNESCO han realizado recomendaciones para que los sistemas educativos de países latinoamericanos mejoren la formación inicial y en servicio de los profesores. Las recomendaciones de ambas organizaciones coinciden en la necesidad de que se mejoren los procesos que se llevan a cabo en distintos momentos del trayecto formativo de los profesores: ingreso a los estudios pedagógicos, formación inicial y formación durante la vida profesional.

En el caso de la OECD, ésta ha realizado recomendaciones dirigidas específicamente a México. Éstas son: atraer a los mejores aspirantes a la carrera docente, fortalecer la formación inicial, crear periodos de inducción y prueba, mejorar el desarrollo docente, evaluar para ayudar a mejorar y profesionalizar la formación de los directores (OECD, 2010).

Por su parte, las recomendaciones de la UNESCO (2012) están dirigidas a los países del Caribe y latinoamericanos en general, entre los que se encuentra México. La tabla 2 señala las recomendaciones de este organismo internacional.

Tabla 2. Orientaciones generales para la mejora de la formación docente en América Latina y el Caribe

En materia de formación inicial:	En materia de formación continua:
<ul style="list-style-type: none"> • Elevar el nivel de exigencia para ingresar a estudios pedagógicos. • Fortalecer la calidad de los programas y procesos de formación. • Ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos. • Asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y en los aprendizajes de los estudiantes. • Asegurar impactos significativos de la formación continua en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los estudiantes. • Construir trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo etapas en la vida. • Implementar mecanismos de regulación de la oferta de formación continua con el fin de asegurar su calidad y relevancia. • Promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar. • Regular la pertinencia de la oferta de postgrados.

Fuente: Elaboración propia con base en Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe por UNESCO, 2012. Francia.

Adicionalmente, la UNESCO (2012) resalta que “es necesario promover intervenciones sistémicas que consideren la formación de los docentes como un componente de un conjunto de acciones destinadas a apoyar su trabajo pedagógico en la escuela” (p. 146),

advierte que “todo sistema educativo corre el riesgo de no ser eficaz en su función de bien público, de servir más a lógicas particularistas que sistémicas” (p. 110) y ante esto, insiste consistentemente en que el seguimiento que se realice de los programas de formación inicial y continua se haga de manera integrada (UNESCO, 2012).

Son pocos los países en América Latina que han articulado la formación inicial y continua en un modelo único. Tales son los casos de Cuba y Argentina. En el caso de Cuba, la experiencia de articulación de estos servicios se aplica desde hace más de cuatro décadas. “La Dirección de Formación y Perfeccionamiento del Personal Pedagógico del Ministerio de Educación garantiza no solo la coherencia y articulación entre la formación inicial y la permanente, sino también la existencia de una red única de centros formadores con objetivos bien definidos en la política educacional del país” (Díaz Fuentes, 1996, p. 4).

Más recientemente, en 2005 en Argentina, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología creó la Comisión Federal para la Formación Docente con el objeto de buscar una estrategia para reconstruir el sentido de la formación docente del país. Esta comisión emprendió un estudio diagnóstico de las instituciones y políticas en esta materia. La recomendación más importante del estudio fue la creación de un nuevo espacio de planificación, diseño e impulso del sistema formador, a fin de lograr los cambios estructurales requeridos. “Se plantea la generación de un organismo nacional de formación docente inicial y continua, de trazado federal. El mencionado organismo tendrá como misión generar las condiciones para el mejoramiento de la formación docente inicial y continua y fortalecer el funcionamiento de sus instituciones” (MECT, 2005, p.31). El Instituto Nacional de Formación Docente fue creado en 2006 con el fin de promover políticas nacionales en torno a la formación docente atendiendo la formación inicial y la continua como un sistema, denominado Sistema de Educación Superior de Formación Docente Inicial y Continua. El Instituto elaboró el Plan Nacional de Formación Docente (2007-2010) en donde se establecen metas inmediatas, mediatas y de largo alcance encaminadas a la mejora de la formación docente y a las que se les da continuidad en el Plan 2011. Los planteamientos incluyen una transformación curricular de la formación inicial y la continua y un marco regulatorio (UNESCO, 2012).

En México también han existido planteamientos sobre la articulación de un programa de formación docente. Esto se ha hecho desde la perspectiva legislativa y también desde la programática; sin embargo, la tarea de articular sistema único la formación inicial y la continua, es compleja y difícil, por lo que, pese a los diversos intentos en la historia del SEN de configurar un modelo de formación articulado, la formación inicial y la continua se han desarrollado de manera desvinculada. En los siguientes apartados, se detalla el modelo de sistema de formación desde las perspectivas mencionadas, la forma en que han operado los sistemas de formación inicial y continua, los intentos por articular un sistema único de formación, y finalmente, una propuesta para materializar un sistema de formación docente.

2. LOS SISTEMAS NACIONALES DE FORMACIÓN DE MAESTROS EN MÉXICO

La idea de articular un modelo sistémico de formación en México, no es nueva; sin embargo, es difícil identificar una definición precisa del sistema de formación docente. Esta complicación resulta del hecho de que en México existen dos sistemas nacionales de formación. El primer concepto de sistema de formación nacional está definido desde la perspectiva legislativa, en éste, se establece un modelo sistémico que incluye la formación inicial y continua. El segundo, se define a partir de la perspectiva programática. En este modelo solo se integra la formación en servicio, específicamente en sus acepciones de actualización, capacitación y superación, mismas que se operan de manera independiente a la formación inicial. A continuación se detallan ambas concepciones de sistema.

2.1. El sistema de formación de profesores desde la perspectiva legislativa

La primera mención de *sistema* que es posible rastrear en las leyes educativas mexicanas está contenida en la Ley Orgánica de Educación de 1940 (DOF, 1940), refiriéndose con éste término a la integración del Sistema Educativo Nacional (SEN). El artículo 35 de esta ley señala que “el sistema educativo nacional está constituido por las escuelas, instituciones, centros de investigación, de estudio y demás actividades culturales que establezca y realice el Estado”. La Ley Orgánica, estipuló que el SEN comprende los siguientes niveles educativos a los que, entonces, denominó como “aspectos de la educación”:

Educación Primaria;

Educación Secundaria;

Educación Vocacional o de Bachilleres;

Educación Normal;

Educación Técnica y Profesional;

Enseñanza para Post-Graduados;

Institutos de Investigación Científica;

Escuelas de Preparación Especial;

Educación Extraescolar (DOF, 1940).

De forma específica, la primera definición de un *sistema de formación se encuentra en el Programa para la Modernización Educativa (PME)* publicado en 1989, en donde se planteó la estrategia de convertir la formación docente en un proceso continuo que se prolongara

en la actualización permanente con la finalidad de mejorar la profesionalización de los maestros (SEP, 1989).

Esta idea se retomó en 1993 en la Ley General de Educación de 1993 (DOF, 1993). En dicha Ley se estableció el Sistema de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para los Maestros. El artículo 20 de dicha ley señaló que este sistema integra la formación con nivel licenciatura, la formación continua, la especialización, maestría y doctorado, el desarrollo de investigación pedagógica y la difusión de la cultura (DOF, 1993), articulando así la formación inicial y la continua.

Antes de la reforma de septiembre de 2013 la LGE mantenía el concepto de un sistema de formación con las características originales a las propuestas desde 1989 en el PME. El artículo 12 de la LGE señalaba que es una atribución exclusiva de la federación regular dicho sistema. Se expresa en la Fracción VI de la siguiente manera:

Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;

La misma ley establece las atribuciones de las autoridades educativas locales en relación con la formación de profesores en su artículo 13, fracciones I, II, IV y VI.

Artículo 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros,

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (DOF, 1993).

El concepto de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros se establece en el artículo 20.

Artículo 20.- Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I.- La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica - incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena- especial y de educación física;

II.- La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior; (Fracción reformada DOF 28-01-2011)

III.- La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y

IV.- El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales. Asimismo, podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente (Párrafo reformado DOF 28-01-2011) (DOF, 2012b).

Esta definición de sistema de formación se recupera en algunas las leyes estatales; este es el caso de la Ley de Educación del Estado de Baja California, documento que plantea en el artículo 15 la facultad y obligación del Estado de impartir educación y formación de docentes. Las fracciones destacables en este sentido son:

Artículo 15.- El Ejecutivo del Estado tiene las siguientes facultades y obligaciones en materia educativa:

I.- Impartir en toda la entidad los servicios de educación en todos los niveles que atiende el Estado, así como la normal y demás para la formación de docentes.

VII.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación, y superación profesional para los docentes de educación básica y personal de apoyo, de conformidad con las necesidades del Estado y las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine (PO, 1995).

Se tiene, entonces, que la noción de sistema de formación que se plantea desde la perspectiva normativa es acorde a las propuestas de la UNESCO (2012) y con los planteamientos de Ávalos (2007) sobre la integración de la formación inicial y continua en un modelo único de sistema de formación para los profesores.

2.2. El sistema desde la perspectiva programática

El concepto de sistema desde la perspectiva programática se estableció en mayo de 2008 con la firma de la “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE) entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En este documento se acuerda, en el apartado de profesionalización de los profesores, la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNFCSP) para dar atención a la formación continua de los profesores de educación básica (SEP-SNTE, 2008). Este sistema se definió como:

Conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, articulados con carácter y enfoque integrador que impulsan la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de educación básica en el país (DOF, 2008a, p. 52).

El sistema contempla como uno de sus objetivos más importantes comprometer a los centros de investigación, escuelas normales, a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y otras instituciones de educación superior a contribuir en el diseño y desarrollo de programas de formación continua (cursos y diplomados) hasta posgrados (especialidades, maestrías y doctorados), a que participen facilitando su infraestructura física y tecnológica para la impartición de estos programas, realicen actividades de acompañamiento a las entidades federativas en la implementación de programas, diseño y desarrollo de proyectos de investigación e innovación en el campo de la formación continua y participen en la evaluación de programas, procesos y certificación de las competencias profesionales de los maestros de educación básica (SEP, 2008c).

En congruencia con la definición del SNFCSP, el sistema estatal de formación continua y superación profesional (SEFCSP) se define como:

Conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, articulados con carácter y enfoque integrador bajo la dirección de las autoridades educativas estatales, adaptado a las necesidades y condiciones locales, que impulsa la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de educación básica en el país (DOF, 2008a, p. 52).

De manera distinta a lo planteado en el artículo 20 de la LGE, la definición del SNFCSP y del SEFCSP sobre el concepto de sistema de formación docente, solo contempla la formación continua en sus acepciones de actualización, capacitación y superación profesional y deja de lado la formación inicial de los profesores.

En 2008 también se publicaron los Criterios Generales para conformar los Sistemas Estatales de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SEP, 2008b). En dicho documento se establecen las disposiciones para la operación del Sistema en los estados. Se establece en los Criterios que los sistemas estatales

“responden a la necesidad de articular una política de largo alcance en materia de profesionalización de los maestros y autoridades educativas, congruente con los principios de la Ley General de Educación” (SEP, 2008b, p. 12).

Así, desde la perspectiva programática, el concepto de sistema que opera la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) de la SEP, se encarga de la formación en servicio en sus acepciones de actualización, capacitación y superación y a partir de la incorporación de las IES en esta tarea. Este programa de la SEP ignora la articulación con la formación inicial planteada por la LGE; por tanto, estos servicios operan de manera independiente.

3. LA ORGANIZACIÓN DE LA FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA EN MÉXICO

Los servicios de formación inicial y en servicio que la SEP dirige a los profesores de educación básica, se desarrollan como dos sistemas que operan de modo independiente uno del otro. La formación inicial es atendida por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), instancia ubicada dentro de la Subsecretaría de Educación Superior; mientras que la formación continua se coordina desde la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), dependencia de la Subsecretaria de Educación Básica. Gráficamente, su ubicación, dentro de la estructura de la SEP se muestra en la Figura 2. Dado que las instancias que administran ambos tipos de formación se manejan de manera independiente, a continuación se describe cada una.

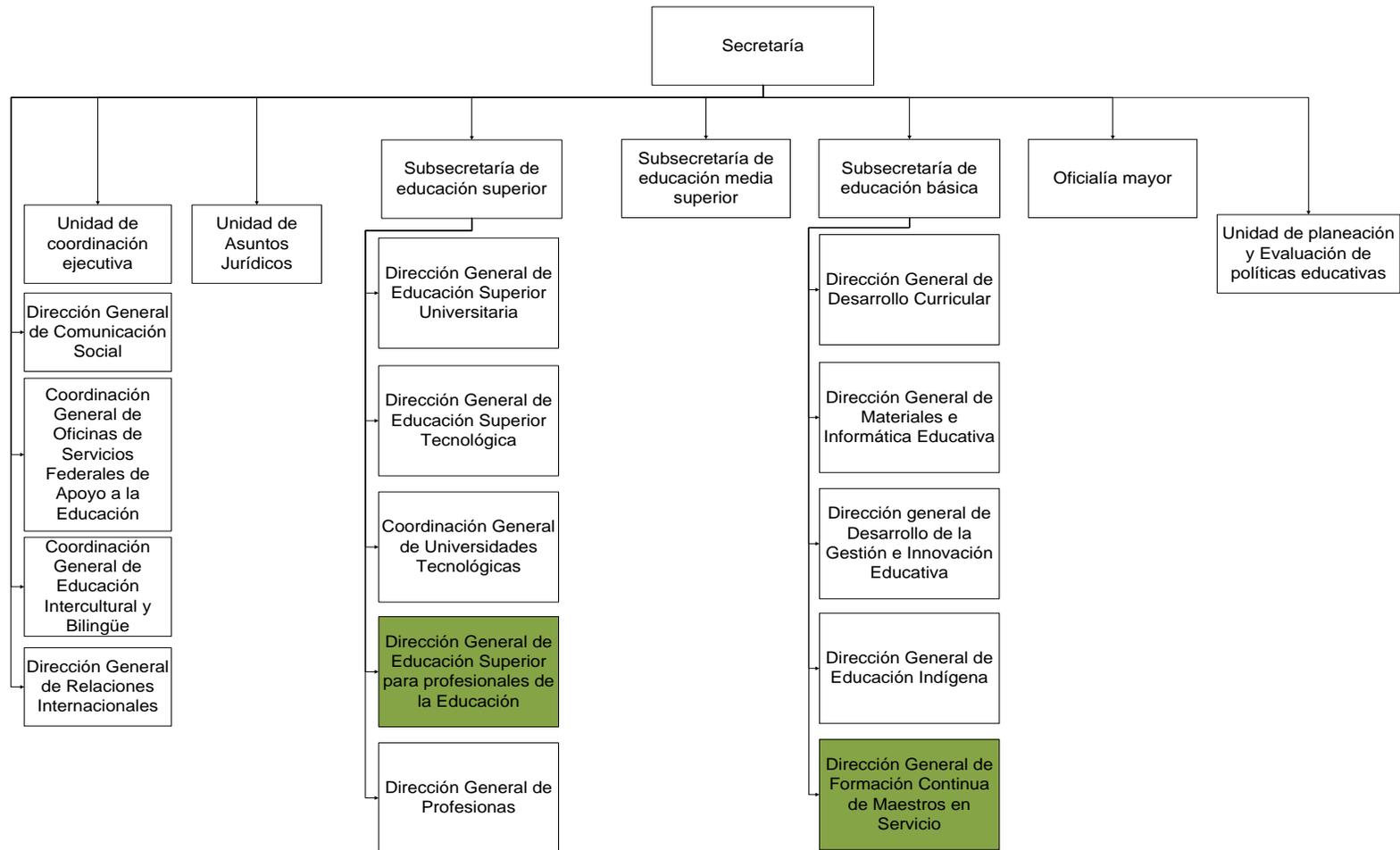


Figura 2. Estructura básica de la Secretaría de Educación Pública.

Fuente: Modificado a partir de “Sistemas y procedimientos administrativos”, por SEP, 2012, México. Recuperado el 3 de marzo de 2013 en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3161/1/images/SEP_EB.pdf y de “Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Noviembre de 2012.

3.1. Desarrollo de la formación inicial y su constitución

Con la política de expansión y cobertura educativa iniciada por Vasconcelos se tuvo un ingreso de maestros misioneros que educaban bajo los lineamientos de las tradiciones mexicanas. Dado que la expectativa vasconcelista era que los maestros se convirtieran en un apoyo al mejoramiento de las comunidades, se consideró pertinente y necesaria la instalación en el país de escuelas normales rurales (Ocampo, 2005).

Si bien habían existido escuelas normales desde 1849, fue partir de la década de 1920 cuando se instalaron en todo el país con la finalidad de formar a maestros misioneros especializados en técnicas agrícolas que posibilitara instruir a los niños no sólo en las letras y la cultura, sino además en una actividad económica específica (Ocampo, 2005; Arnaut, 2004).

La expansión posrevolucionaria del sistema educativo trajo como consecuencia la apertura de escuelas normales de diferentes tipos en todo el país: escuelas normales para la formación de profesores de educación primaria, de educadoras, de maestros de secundaria, de educación física (Arnaud, 2004). A la par del crecimiento de las normales se vio la necesidad de contar con una dependencia específica encargada de su administración.

Así, en 1941 se creó el Departamento de Enseñanza Normal y Mejoramiento Profesional del Magisterio, antes Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural. Para 1947 se creó la Dirección General de Enseñanza Normal. Esta instancia tenía el propósito de dirigir la transformación de las escuelas normales, por lo que se adoptó un nuevo programa de estudios a nivel nacional emitido para las escuelas primarias.

En 1973 se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Este documento estableció la administración de las escuelas normales a cargo de la Dirección General de Educación Normal, dependencia de la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal establecida en 1971 (DOF, 2008b). Mediante esta instancia, el sistema educativo organizaba, dirigía, administraba, desarrollaba y vigilaba a nivel federal las escuelas normales en su dependencia (DOF, 1973a).

En 1978 se instituyó el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal. Éste estaba encargado del estudio y diseño de un sistema de formación de maestros de educación básica (Andión, 2011), así como de revisar las decisiones de la Dirección General de Educación Normal, que para ese año dependía de la Subsecretaría de Educación Básica (DOF, 1978).

En la década de los setenta se plantó la necesidad de exigir el bachillerato como requisito obligatorio, con la intención de que los estudios en las escuelas normales tuvieran el rango de educación superior; sin embargo, esta idea no prosperó. En su lugar, la

educación normal tuvo una serie de reformas curriculares que impactaban las asignaturas consideradas, su contenido, la práctica en servicio e incluso, las características de la tradición normalista (Latapí, 2004).

Fue hasta 1984 cuando se decidió cambiar el rango de las normales. El 20 de enero de 1984 el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal propuso la reestructuración del sistema formador de docentes con el fin de “fortalecer las funciones sustantivas (docencia, investigación, difusión cultural) de las escuelas normales como Instituciones de Educación Superior” (IES) (Andión, 2011, p. 6). Por tanto, se estableció que las escuelas normales dejaran de pertenecer al campo de la educación básica y pasaran a formar parte de las IES; además, se añadió el requisito de cursar previamente el bachillerato.

Aunque estas modificaciones se llevaron a cabo, no repercutieron en el funcionamiento de las escuelas normales, ni las acercó a la cultura de las IES. Incluso, aunque ya eran consideradas como parte de éstas, estructuralmente siguieron siendo coordinadas por la Subsecretaría de Educación Básica a través de la Dirección General de Educación Normal (DOF, 1982).

Según Andión (2011) el hecho de que las escuelas normales, como instituciones de educación superior, dependieran de la educación básica, generó un problema de identidad al interior de las escuelas. Latapí (2004) y Ornelas (1995) por su parte, reconocen que los catedráticos de las normales no contaban con las credenciales necesarias para trabajar en una institución de educación superior, ni tampoco con las condiciones laborales equiparables a las de los académicos de las universidades; esto redundó en que la tradición normalista permaneciera inamovible al no ser afectada por las disposiciones implementadas. Con base en esta idea, Ornelas (1995) sostiene que el normalismo tiene características ideológicas propias que no la han hecho perder su identidad.

En 1989, a consecuencia de las reformas consecuentes del Programa para la Modernización Educativa (PME), se modificó el Reglamento Interno de la SEP para dar lugar a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM) que se adscribió a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. Esta dependencia tendría facultad en la administración de la formación inicial y de la formación en servicio de los profesores en tanto que pretendía fusionar las direcciones de Educación Normal y de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DOF, 1989; DOF, 2008b); sin embargo, tras el inicio de la federalización las atribuciones de esta dependencia se delimitaron a la educación impartida en el Distrito Federal y la administración de la Educación Normal quedó nuevamente dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (DOF, 1994).

En 1996 se desarrolló un nuevo plan de estudios para la licenciatura en educación primaria. Este plan se articuló con el Plan de Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales 1998-2000. Este programa se componía de cuatro

aspectos: (1) transformación curricular, (2) actualización y preparación profesional del magisterio en servicio, (3) normas y orientaciones para la gestión de las instituciones y regulación de su trabajo académico, y (4) mejoramiento de su planta física y equipamiento (Latapí, 2004).

En 2005 nuevamente se reestructuró la organización de la SEP. La administración de las escuelas normales se concentró en la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE). Esta dependencia se ubicó bajo la Subsecretaría de Educación Superior y se reestructuró la Subsecretaría de Educación Básica. Con estas medidas, las escuelas normales fueron ubicadas administrativa y estructuralmente junto con el resto de las IES (DOF, 2005).

Actualmente la DGESPE es la instancia encargada de "proponer y coordinar las políticas educativas de educación superior para las instituciones formadoras de docentes a fin de lograr óptimos niveles de calidad y cobertura, así como su integración a las necesidades de la educación básica del país" (DGESPE, s.f.).

De acuerdo con el Reglamento Interior de la SEP (DOF, 2005), entre sus atribuciones la DGESPE debe proponer e impulsar políticas para el desarrollo de instituciones formadoras de docentes en materia de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios impartidos por particulares y revalidación y equivalencia de estudios; establecer mecanismos de coordinación para las instituciones formadoras de docentes y para su integración sistémica; evaluar el funcionamiento de las instituciones formadoras de docentes y de los programas de educación superior para profesionales de la educación; promover estudios y diagnósticos que permitan identificar sus características, conocer los resultados obtenidos para sistematizar, integrar y difundir la información necesaria en la evaluación global de este tipo educativo; promover su mejora mediante la planeación estratégica y programas integrales de fortalecimiento institucional; y regular la integración de un sistema nacional de formación de profesionales de la educación (DOF, 2005, art. 21).

3.2. La constitución de la formación continua

Los años cuarenta fueron tiempos de expansión y de crecimiento acelerado de la cobertura del servicio educativo. Esto propició una incorporación y certificación masiva de personas que no tenían las calificaciones requeridas para ser profesores. Para subsanar esta deficiencia, en 1945 se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) con la que se proponía regularizar la situación de los maestros sin título, proporcionando preparación desde la educación secundaria hasta la educación de normal básica. Inició sus funciones el 19 de marzo de 1945 con cuarenta y seis centros regionales distribuidos en todo el país. Originalmente planeado para seis años de vida, el Instituto pervivió hasta

1971. En su tiempo, Torres Bodet calificó al IFCM como "La Escuela Normal más grande del mundo" (Arnaut, 1989)

En 1971 se creó la Dirección General de Mejoramiento Profesional, dependencia de la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal. Esta instancia coordinaba de manera centralizada las ofertas formativas dirigidas a los profesores de educación primaria (DOF, 1973a) y orientó sus acciones a promover el mejoramiento y la calidad del trabajo docente (DOF, 2008b). Esta Dirección cambió de nombre años más tarde a Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGCMPM), tal como está registrado en el organigrama de la SEP de 1978.

Ya durante los ochenta, con la instauración de las Subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media, la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional ofertaba formación continua a los profesores de secundaria. Sus contenidos se asociaban principalmente a los planes y programas de educación básica para el mejoramiento profesional y actualización de los docentes (DOF, 1978, 1980, 1981, 1982, 1989). De 1989 a 1993, la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM) fusionó las direcciones de Educación Normal y de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio.

Con el ANMEB (SEP, 1992), el tema de la formación continua se retomó en la política educativa. En el Acuerdo, además de señalarse que la formación pasaría a ser jurisdicción estatal, se estableció el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM) con el propósito de fortalecer "en el corto plazo, los conocimientos de los maestros" para que tuvieran un mejor desempeño en la función (SEP, 1992, p. 16).

Estructuralmente el PEAM estaba sujeto a la Coordinación Nacional, dependencia de la, entonces, Subsecretaría de Educación Básica y Normal. En cada entidad se conformó un Grupo Coordinador Estatal y se coordinaron instructores que impartían cursos, primero a directores y supervisores, y luego a los maestros (Trujillo, 2001).

El desarrollo que las entidades federativas hicieron de esta primera experiencia, fue deficiente (Latapí, 2004; Ornelas, 1995). Las principales dificultades se relacionaron con la tarea de organizar y operar un programa para un gran número de maestros de todos los niveles en un contexto de reforma curricular, las deficiencias académicas en la estrategia de "cascada", el reducido tiempo con el que se contó para la instrumentación, los diversos problemas técnicos-tecnológicos, los retrasos en la distribución de material, la improvisación de los capacitadores y la resistencia a participar de los directores, supervisores y maestros durante el periodo vacacional (Trujillo, 2001).

Muy pronto, en 1993 se anunció la transformación del PEAM en el Programa de Actualización del Magisterio (PAM) como una estrategia permanente para la formación continua. La orientación que este programa también fue dar a conocer los planes y

programas de estudio a los profesores. Organizacionalmente se buscó fortalecer el equipo central del programa como parte de la estructura de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, así como la integración de un Plan Nacional de Actualización mediante la distribución de paquetes didácticos y materiales para la actualización y la oferta formativa específica para directivos y para profesores, especialmente en las áreas de nueva incorporación: historia y geografía (Latapí, 2004; Ornelas, 1995, Trujillo, 2001). Finalmente, pese a los esfuerzos, el PAM se diluyó como resultado de la falta de recursos económicos y el cambio de sexenio federal (Trujillo, 2001).

Diversos autores coinciden en que tanto el PEAM como el PAM obtuvieron resultados deficientes; sin embargo, también concuerdan en que ambos programas establecieron la pauta para el diseño y construcción de una nueva propuesta de mayor consolidación que atendiera la formación permanente del profesorado (Latapí, 2004; Ornelas, 1995; Trujillo, 2001). PEAM y PAM constituyen el antecedente para la creación y funcionamiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (ProNAP) (SEP, 2008a), programa de mayor consolidación hasta entonces.

ProNAP surgió como un acuerdo entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Se puso en marcha en 1996, después de creada en 1995 la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional (UNYDACT), dependencia de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (Trujillo, 2001). Junto con el SNTE se realizaron los trazos básicos para poner en marcha el ProNAP (SEP, 2008a, 2008b).

Desde la UNYDACT se dirigió ProNAP a nivel central (Finnocchio, 2006; Trujillo, 2001). Como resultado de la descentralización establecida en el ANMEB (SEP, 1992), en las entidades federativas se crearon Instancias Estatales de Actualización que asumieron la responsabilidad del desarrollo del programa y la operación de sus políticas, lineamientos y estrategias de acción (ProNAP, 1996). En la actualidad, dentro de cada estado, estos órganos están constituidos por las Instancias Estatales de Formación Continua (IEFC) (Finnocchio, 2006).

La oferta de ProNAP comprendía talleres generales, cursos nacionales de actualización, instalación de Centros de Maestros, evaluación y acreditación de los cursos (Latapí, 2004, Trujillo, 2001). Inicialmente, ProNAP no era reconocido por Carrera Magisterial; sin embargo, a partir de 1998 la comisión SEP-SNTE de Carrera Magisterial aprobó que los cursos estatales quedaran acreditados por la asistencia de los profesores (Latapí, 2004). Este hecho propició que ProNAP estuviera vinculado a la promoción salarial.

En 2002, la UNYDACT se transformó en la Coordinación General de Actualización y Capacitación para los Maestros en Servicio (CGAyCMS). La CGAyCMS coordinaba las actividades de formación, el diseño de materiales, proponía los lineamientos generales a

cumplir en los programas como los instrumentos de evaluación y acreditación de los estudios de capacitación y actualización (DOF, 2002).

En 2004, ProNAP comenzó a trabajar con base en Reglas de operación lo que permitió una distribución de recursos de mayor claridad. Un año después, en el marco de la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, la CGAyCMS se convirtió en la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), como dependencia de la también transformada Subsecretaría de Educación Básica de la SEP (Finocchio, 2006, DOF, 2005).

ProNAP constituyó el punto de partida para la construcción de una política educativa que atendiera de manera permanente la actualización y capacitación de maestros; el programa contribuyó a desarrollar una cultura para la formación de los profesores (Latapí, 2004). No obstante, en medio de los avances, ProNAP tenía algunas limitantes importantes. Al estar diseñado como un programa: su estructura y los recursos asignados le impedían atender a la totalidad de profesores, no facilitaba la intervención de instituciones de educación superior en la formación de los maestros y no analizaba las demandas de formación en el sistema educativo, por lo que carecía de una oferta diferenciada para los actores. Además, al poseer un diseño centralista, estrechamente vinculado a la promoción en Carrera Magisterial, ProNAP atendía principalmente a los profesores que participaban en este sistema de promoción salarial (SEP, 2008b).

Con la finalidad de superar estas limitantes, la SEP, a través de la DGFCMS organizó en 2008 el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCSP), con este sistema se pretendió dar una formación diferenciada a los actores de acuerdo a sus funciones primarias en el sistema (SEP, 2008b). El SNFCSP fue ideado con un enfoque integrador, normativo pero flexible que garantizara el servicio de formación para todos los servicios. Se definió como

Un conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, articulados y regulados por la Secretaría de Educación Pública bajo la dirección de las autoridades educativas estatales, con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales, que impulsa la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de Educación básica en el país (SEP, 2008b, p. 37).

En 2013 la DGFCMS tiene la misión de “normar a nivel general los servicios de actualización permanente y capacitación para maestros de educación básica en servicio, de acuerdo al carácter nacional de la educación básica en México y promover y garantizar, en coordinación con las autoridades educativas estatales, el desarrollo del SNFCSP, en todas las entidades federativas” (DGFCMS, s.f.).

De acuerdo con el Reglamento Interior de Trabajo de la SEP, las atribuciones de la DGFCMS son proponer los criterios y procedimientos para la acreditación y validación de

los estudios derivados de los programas, proyectos y acciones de formación continua de maestros en servicio; establecer estándares de desempeño institucional de los servicios estatales de formación continua y de los Centros de Maestros; incorporar a los programas y acciones de formación continua de maestros en servicio las innovaciones que se hayan incluido en los planes y programas de estudio; asesorar a las autoridades en lo relativo a los programas formativos y uso de materiales, desarrollar proyectos experimentales, programas y acciones para atender las necesidades educativas de los grupos vulnerables y las capacidades técnicas de los equipos estatales (DOF, 2005, art. 33).

En síntesis, se puede afirmar que en el desarrollo histórico del sistema educativo mexicano han existido diversas instancias que han regulado los servicios de formación inicial y continua. El interés de la SEP por una redefinición del servicio de formación dirigido a los profesores, está reflejado en los cambios estructurales y de denominación que se han hecho a las dependencias que han administrado la formación inicial y en servicio. En el pasado, se ha planteado la necesidad de que la formación inicial y la formación en servicio estén administradas bajo una misma estructura; no obstante, esto no se ha llevado a cabo y estos servicios continúan siendo coordinados desde subsecretarías distintas, ubicadas, incluso, en niveles educativos diferentes.

Aunque el desarrollo de la formación inicial y la continua se ha dado de forma independiente, una de la otra, en el curso de la historia del SEN ha habido diversos intentos por integrarlas en un sistema único de formación. Éstos se detallan en el siguiente apartado.

4. LA EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN MÉXICO

En materia de formación y actualización del magisterio, el PME estableció, como parte de sus estrategias, lograr que la formación docente se convirtiera en un proceso continuo que se prolongara en la actualización permanente con la finalidad de mejorar la profesionalización de los maestros (SEP, 1989). Además, el documento señaló la necesidad de federalizar la educación.

En este marco, se propuso un sistema de formación y actualización de maestros que integrara “todos los servicios federales de educación normal, capacitación y actualización del magisterio, así como las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional” (UPN) operados por cada entidad (SEP, 1989, p. 76).

En el mismo año, 1989, se creó la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), como una dependencia de la, entonces, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP (DOF, 1989; (DOF, 2008). De acuerdo al Reglamento, esta instancia tendría facultad de intervenir tanto en la formación inicial como en la formación permanente de los profesores ya que fusionaba las direcciones de Educación Normal y de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio.

La creación del sistema de formación quedó establecida en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) publicado en 1992 y refrendada por la LGE (DOF, 1993). No obstante, desarrollar este sistema de formación implicaba la revisión de los planes de estudio de las escuelas normales, la descentralización de los cursos de actualización y su integración a los de educación normal en un nuevo marco en el que los gobiernos estatales del país contaban con poca o nula experiencia en el desarrollo de tareas que antes eran competencia de la federación. Estas implicaciones para su operación impidieron que el sistema definido se concretara en la práctica por lo que la formación inicial y la continua no lograron integrarse (Andión, 2011; Arnaut, 2004).

Con el inicio de la federalización educativa, se estableció, además, que en adelante los gobiernos de las entidades federativas asumirían la formación de los profesores de cada estado, coordinando, siempre con sanción de la federación, un sistema estatal para la formación del maestro (SEP, 1992).

El propósito en los estados era que el sistema articulara “esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación” (SEP, 1992, p. 16). Como resultado, los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasaron a ser responsabilidad de los gobiernos estatales al igual que la operación de la formación continua (SEP, 1992). Sin embargo, el propósito establecido en el ANMEB (SEP, 1992) de articular la formación continua con la formación inicial del

magisterio no se logró. Tras la federalización, las atribuciones de la DGENAM se restringieron al Distrito Federal y la administración de la Educación Normal quedó nuevamente dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (DOF, 1994).

Así, la formación inicial y continua enfrentan una desarticulación a nivel federal que reduce las posibilidades estructurales de atenderla de mejor forma. Esta situación también afecta la manera en que las entidades federativas han abordado esta tarea.

5. EL SISTEMA DE FORMACIÓN DE MAESTROS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A partir de la descentralización educativa de 1992, las entidades federativas asumieron la responsabilidad de la formación de profesores y definieron la estructura organizativa para prestar este servicio. Dada la poca o nula experiencia que las entidades federativas tenían en esta nueva tarea (Arnaut, 2004), generalmente respondieron a la organización de su propio sistema replicando la estructura vigente en la federación; en tanto, en algunos estados como Sonora, Sinaloa y Nayarit, la formación inicial y continua responde a una misma línea de autoridad que coordina ambas funciones, por lo que se tiene una organización heterogénea de la formación inicial y continua.

En este contexto, destaca Sonora por ser la entidad federativa que ha tenido una visión clara y anclada en el enfoque sistémico de cómo quiere asumir sus competencias en materia de formación de profesores. Esta entidad cuenta con el único instituto descentralizado en materia de formación de profesores, en el país.

Las acciones emprendidas en Sonora, desde la firma del ANMEB, lograron conjuntar las instituciones formadoras de profesores. En 1992, creó el Centro Pedagógico del Estado de Sonora (CEPES) como un organismo desconcentrado. Este Centro integró las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y las escuelas normales e incorporó posteriormente a los centros de maestros en 1996. En este periodo, en materia de formación, Sonora tenía dos autoridades. Mientras que el CEPES se encargaba de la administración de estas unidades, la Dirección de Capacitación y Actualización de la Secretaría era responsable de la parte académica. Cuando esta dirección desaparece en 2003, ambas funciones se integran al CEPES. Unos años más tarde, el 25 de junio de 2009 se firmó el decreto de creación del Instituto de Formación Docente del Estado de Sonora (IFODES). El IFODES se crea como un organismo descentralizado.

6. LA FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA EN BAJA CALIFORNIA

En Baja California, la formación inicial está a cargo de la Dirección de Actualización y Formación Docente de la Subsecretaría de Educación Media Superior, Superior, Formación Docente y Evaluación. La formación continua, por su parte, depende de la Coordinación de Formación Continua de Maestros en Servicio de la Subsecretaría de Educación Básica. Esta organización está alineada conforme a la estructura federal. En la Figura 3 se presenta el organigrama de la Secretaría de Educación y Bienestar Social de Baja California.

Esta organización no parece ser la más adecuada para desarrollar un proyecto estratégico de formación de profesores que atienda las necesidades de nuestra entidad federativa. En la revisión hecha del funcionamiento de ambas instancias fue claro que no existen proyectos conjuntos; cada área atiende exclusivamente su función sin una perspectiva integral de las ventajas de acercar la formación inicial a la educación básica o los contenidos y programas actualizados que maneja la formación continua a la formación inicial. Por otro lado, los recursos (equipamiento, recursos materiales, acervos, instalaciones, etc.) no se comparten.

Dada esta situación, se busca una alternativa para contar con un organismo que articule la formación inicial y continua en Baja California. De ahí surge la idea de integrar las funciones de la Dirección de Actualización y Formación Docente y la Coordinación de Formación Continua de Maestros en Servicio en un solo organismo descentralizado y crear el Instituto de Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación (IFICOPE).

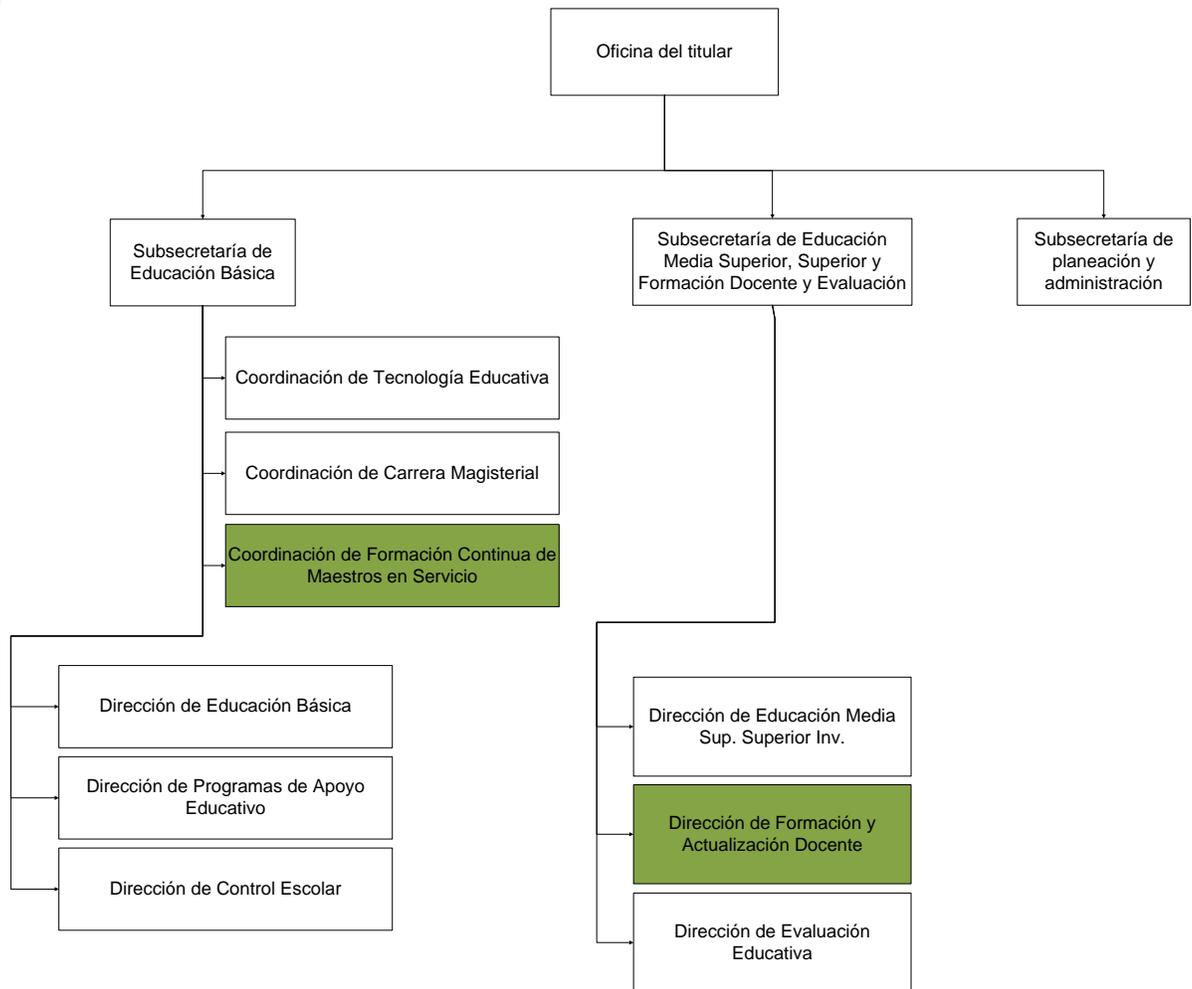


Figura 3. Estructura básica de la Secretaría de Educación y Bienestar Social.

Fuente: SEE (s.f.). Modificado a partir de Estructura organizacional SEBS. Recuperado el 28 de mayo de 2013 a partir de <http://www.educacionbc.edu.mx/see/subsistemas/>

Los lineamientos ejes de la propuesta se desarrollan en los siguientes subapartados.

6.1 Lineamientos para la creación de un instituto especializado en formación de profesores

La propuesta creación de un instituto especializado en formación de profesores atiende a los siguientes lineamientos generales:

- La articulación de la formación de profesores es una recomendación de organismos internacionales que tiene como fin apoyar la calidad de la formación del profesorado.

- Se considera importante crear un instituto que articule la formación inicial y continua no sólo en términos administrativos, sino también académicos.
- Dado que la formación de profesores es una función exclusiva de la federación y las entidades federativas como prestadoras del servicio, tal como lo marca la Ley General de Educación (DOF, 1993) en los artículos 12, 13 y 20, se considera que la opción más adecuada es la creación de un organismo descentralizado.
- Este instituto pretende tener la rectoría en materia de formación inicial y continua en la entidad de manera tal de poder normar y regular procesos y funciones con una perspectiva académica, mayor nivel de autoridad y mayor eficiencia y transparencia en el uso de recursos.
- Este organismo incluiría la formación inicial (escuelas normales públicas) y la formación continua (centros de maestros) en un organismo descentralizado denominado Instituto. Este Instituto sería el eje rector del Sistema Estatal de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros de Baja California (en términos de la LGE, artículo 20) y del Sistema Estatal de formación continua (de acuerdo al programa del área). Para definir este sistema estatal de formación, se propone parafrasear la definición del sistema nacional de formación continua (SEP, 2008a, p.52). En estos términos, el sistema estatal de formación es el conjunto de las escuelas normales públicas que ofrecen formación inicial y continua a los profesores en formación y en ejercicio de Baja California y que brindan servicios, productos y relaciones, articulados con carácter y enfoque integrador adecuado a las necesidades y condiciones locales bajo una dirección rectora estatal. El sistema impulsa la profesionalización de los maestros en formación y en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de educación básica en la entidad.
- Las escuelas normales son unidades académicas que, como toda institución de educación superior, realizan las funciones de docencia, investigación y extensión. Es precisamente en el desarrollo de esta función donde se incorporan a los programas de formación continua que imparta el estado.
- El organismo descentralizado propuesto respeta los derechos laborales de los trabajadores de las escuelas normales, sean estatales o federalizadas.
- Desde esta perspectiva, en el marco del Sistema estatal de formación, actualización, capacitación y superación de profesores, las escuelas normales y los centros de maestros (adscritos a las mismas) ofrecen trayectos académicos sólidos y articulados que permiten una formación especializada para los profesores bajacalifornianos.

- En el caso de que esto no sea posible adscribir un centro de maestros a una escuela normal por cuestiones geográficas, los centros de maestros pueden ser extensiones de las normales o dependerán directamente de la coordinación de centros de maestros del IFICOPE.
- El instituto no incorpora a las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional del estado (Tijuana y Mexicali) en tanto que a la fecha existe una propuesta de decreto para crear un organismo descentralizado específico para esta universidad, tal como ya se ha hecho en otras entidades federativas como Chihuahua, Sinaloa y Baja California Sur.
- Es necesario revisar las reformas a las leyes secundarias que se aprobarán en fechas próximas con el fin de analizar cómo modifican o afectan este planteamiento.

6.2 Ventajas de la creación de un instituto descentralizado de formación de profesores

Entre las ventajas académicas de contar con un instituto descentralizado enfocado en la formación inicial y continua se encuentran:

- Coadyuvar a elevar la calidad de la educación al contar con una instancia especializada en la materia que amplía el margen de sus facultades.
- Fomentar la formación y actualización de personal calificado para apoyar el desarrollo de la educación.
- Coadyuvar a mejorar la calidad de la educación a partir de la articulación de los programas de formación de profesores.
- Consolidar el Sistema Estatal de Formación, Actualización, Capacitación y Superación (LGE, artículo 20).
- Permitir implementar modelos innovadores para la formación del profesorado.
- Permitir una mejor adecuación de los contenidos de la educación a las necesidades regionales.
- Establecer mecanismos de participación al interior de las Unidades Académicas.
- Establecer mecanismos de participación de la sociedad civil.

Entre las ventajas administrativas de contar con un instituto descentralizado se encuentran:

- Contar con patrimonio propio.
- Fomentar la colaboración intersectorial y la participación de todos los sectores interesados.
- Permitir la toma de decisiones más ágiles y eficientes.
- Permitir identificar y aplicar soluciones a los problemas educativos en forma más expedita y con un mejor conocimiento del contexto.
- Facilitar la supervisión, el seguimiento y evaluación del desarrollo de los programas, así como la detección de errores o la realización oportuna de ajustes.
- Definir una estructura administrativa y académica que fortalezca la formación inicial y continua desde una perspectiva sistémica.
- Permitir el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Transparentar y rendir cuentas sobre los procesos de formación.
- Obtener recursos financieros adicionales.

7. REFERENCIAS

- Andión, M. (2011). Génesis, desarrollo y perspectivas del normalismo preescolar en México. *Reencuentro*, 61, pp. 34-35.
- Arnaut, A. (1989). *Las políticas de formación de los profesores de educación primaria en el México postrevolucionario*. México: FLACSO.
- Arnaut, A. (2004) *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio. Cuadernos de discusión 17*. México: SEP. Consultado en <http://ses2.sep.gob.mx/dg/dgespe/cuader/cuad17/cuad17.pdf>
- Avalos, B. (2007). *Formación docente continua y factores asociados a la política educativa en América Latina y el Caribe*. Informe preparado para el Diálogo Regional de Política. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Corrales, J. (1999). The Politics of Education Reform: Bolstering the supply and demand; overcoming institutional blocks. *Education Reform and Management*. Series II (1). Washington: World Oficial Bank.
- DGESPE (S.f.) *Acerca de la DGESPE*. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación. Recuperado el 23 de mayo de 2013 en http://www.dgespe.sep.gob.mx/acerca_de.
- DGFCMS (S.f.). *Misión. Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio*. Recuperado el 28 de febrero de 2013 en: http://formacioncontinua.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=72
- Díaz Fuentes, A. (1996). El Sistema de Formación Inicial y Continua del Personal Docente de Cuba. *Educación y Pedagogía*, 17: p. 1 – 16.
- DOF (1940). Ley orgánica de educación, reglamentaria de los artículos 3º; 27, Fracción III; 31, fracción I; 73, fracción XXV, y 123, Fracción XII constitucionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1940. Recuperado el 30 de mayo

de 2013 en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_03021940.htm

DOF (1942). Ley orgánica de la educación pública reglamentaria de los artículos 3º, 31, fracción I; 73 fracción X y XXV; y 123, Fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1942. Recuperado el 30 de mayo de 2013 en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_23011942.htm

DOF (1973a). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1973. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r01.htm>

DOF (1973b). Ley federal de educación Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973. Recuperado el 30 de mayo de 2013 en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_29111973.htm

DOF (1978). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1978. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r1.htm>

DOF (1980). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de febrero de 1980. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r3.htm>

DOF (1981). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1981. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r4.htm>

- DOF (1982). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r5.htm>
- DOF (1989). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1989. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r6.htm>
- DOF (1993). Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada el 15 de julio de 2008. Recuperado el 16 de enero de 2013 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/bavanzada.php>
- DOF (1994). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1994. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r7.htm>
- DOF (2002). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2002. Recuperado el 13 de marzo de 2013 en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r9.htm>
- DOF (2005). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. TEXTO VIGENTE. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2005. Fe de Erratas DOF 01-02-2005. Recuperado el 2 de febrero en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5f29a659-4363-41d8-b7d2-f5886b9057c0/reglamento_interior_sep.pdf
- DOF (2008a). Acuerdo número 465 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008. Recuperado el 10 de mayo en:

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a465.pdf>

- DOF (2008b). Manual de organización general de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2008. Recuperado el 28 de mayo de 2013 en: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/marco_normativo/normateca/manual_sep_completo.pdf
- DOF (2011). Acuerdo número 625 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2011. Recuperado el 29 de mayo de 2013 en: http://formacioncontinua.sep.gob.mx/sites/normas/docs/Acuerdo625_FORMACION_CONTINUA_28-12-11.pdf
- DOF (2012a). Acuerdo número 649 por el que se establece el Plan de Estudios para la formación de maestros de educación primaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2012. Recuperado el 5 de mayo en: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_649.pdf
- DOF (2012b). Ley General de Educación. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Texto vigente. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2012. Recuperado el 3 de mayo en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>
- DOF (2013a). 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Recuperado el 3 de mayo en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288952&fecha=26/02/2013

- DOF (2013b). Plan nacional de desarrollo 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2013. Recuperado el 22 de mayo del 2013 en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013&print=true
- DOF (2013c). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013. Recuperado el 11 de octubre de 2013 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- El Universal (s.f.). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Recuperado el 05 de mayo de 2013 en: <http://educacionadebate.org/wp-content/uploads/2013/04/Decreto-Ley-General-de-Educaci%C3%B3n.pdf>
- Finocchio, S. (2006). *La formación de los maestros mexicanos en clave ProNAP (1996-2006)*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Políticas Públicas. Recuperado el 18 de marzo de 2013 en: <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/02/La-formaci%C3%B3n-de-los-maestros-mexicanos-en-clave-PRONAP-Silvia-Finocchio.pdf>
- Gilli, J. J., Arostegui, A., Doval, I., Iesulauro, A. y Schulman, D. (2007). *Diseño organizativo. Estructura y procesos*. Buenos Aires: Granica.
- Jhonson, R. A., Kast, F. E. y Rosenzweig, E. (1969). *Teoría, integración y administración de sistemas*. México: Limusa.
- Kramis, J. L (1994) *Sistemas y procedimientos administrativos*. México: Universidad Iberoamericana.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.
- Marcelo, C. (1995). *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona: EUB

- Marcelo, C. (2009). La evaluación del desarrollo profesional docente: de la cantidad a la calidad. *Revista Brasileira de formação del profesores – RBFP*. 1 (1): 43-70.
- MECT (2005). *Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua*. Informe final. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Argentina
- Navarro, J.C. (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 36. PREAL: Santiago de Chile.
- Ocampo, J. (2005). José Vasconcelos y la Educación Mexicana. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 7. (pp. 137-157). RUDECOLOMBIA.
- OECD (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México. Resumen ejecutivo*. México: OECD.
- Ornelas, C. (1995). *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. México: FCE.
- PO (1995). Ley de Educación del Estado de Baja California. Publicado en el Periódico Oficial No. 48. Reforma 26 de abril de 2013. Recuperado el 15 de mayo de 2013 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/busqueda.php?frase=Ley+de+educaci%F3n&x=0&y=0&edo=2>
- Portner, H. E. (2008). *Teacher Mentoring and Induction. The state of the art and beyond*. California: Corwin Press.
- SEE (s.f.). *Estructura organizacional SEBS*. Recuperado el 28 de mayo de 2013 a partir de <http://www.educacionbc.edu.mx/see/subsistemas/>
- SEP (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México: Autor. Recuperado el 28 de marzo de 2013 en: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=109>
- SEP (2008a). *Criterios Generales para conformar los Sistemas Estatales de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*. México: Autor.

- SEP (2008b). *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*. México: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.
- SEP (2008c). Lineamientos de participación de las Instituciones de Educación Superior en la conformación y desarrollo del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio 2008-2009. México: Autor
- SEP (2012a). *Organigrama Vigente. Secretaría de Educación Pública. Estructura Básica*. Secretaría de Educación Pública. Oficialía mayor. Recuperado el 3 de marzo de 2013 en:
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3161/1/images/SEP_EB.pdf
y Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Noviembre de 2012.
- SEP (2012b). *Estructura del sistema educativo nacional*. Recuperado el 30 de mayo de 2013 en: http://www.sems.gob.mx/es/sems/sistema_educativo_nacional
- Strong, M. (2009). *Effective teacher induction and mentoring: assessing the evidence*. New York: Teacher College Press, Culumbia University.
- Trujillo, J. G. (2001). *¿La tercera es la vencida? Tres intentos con un mismo propósito: la actualización permanente de maestros de educación básica*. Secretaría de Educación Pública. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en:
<http://ses2.sep.gob.mx/dg/dgespe/aporta/guillermotru/guillerindex.htm>
- UNESCO (2012). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Francia: Autor.