
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 30 Número 88

28 de junio 2022

ISSN 1068-2341

Análisis Conceptual de los Discursos de Política Federal para Docentes en la Secundaria Alta en México

Jesús Aguilar Nery

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Citación: Aguilar Nery, J. (2022). Análisis conceptual de los discursos de política federal para docentes en la secundaria alta en México. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(88).

<https://doi.org/10.14507/epaa.30.7088>

Resumen: Se analiza la conceptualización de la política docente sobre la secundaria alta en México entre 1982 y 2018, buscando indagar su emergencia y sus desplazamientos, así como el modelo de desarrollo docente que ha prevalecido, vislumbrando algunas consecuencias para el presente. A partir de herramientas del análisis conceptual de los discursos y de los modelos de formación del profesorado se argumenta que ha prevalecido una racionalidad técnica y un modelo “deficitario”. Se sostiene que la mayoría de los programas y las acciones federales se han caracterizado más por ser eventos de actualización o de capacitación y menos un proceso de formación contextualizado, sistemático y de reflexión colectiva desde los centros escolares. Por lo tanto, se requiere configurar un sistema de formación y desarrollo profesional docente, que considere la trayectoria, las condiciones laborales y de contratación, así como las acciones formativas de modo articulado y sostenido en el tiempo.

Palabras clave: México; programas de formación docente; capacitación docente; política educativa; secundaria alta

Conceptual analysis of federal policy discourses for upper secondary school teachers in Mexico

Abstract: The conceptualization of the teaching policy on upper secondary schools in Mexico between 1982 and 2018 is analyzed, with the aim of investigating its emergence and its

Página web: <https://epaa.asu.edu>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 18-7-2021

Revisiones recibidas: 25-11-2021

Aceptado: 15-12-2021

displacements, as well as the model of teacher development that has prevailed and glimpses into consequences for the present. Based on tools of conceptual analysis of discourses and teacher training models, it is argued that technical rationality and a “deficit” model have prevailed. It is argued that most federal programs and actions have been characterized more by updating policy or training courses and less by a contextualized, systematic, and collective reflection training process from schools. Therefore, it is necessary to establish a teacher education and professional development system that considers the trajectory, working and contracting conditions, and teacher preparation in an articulated and sustained process over time.

Key words: Mexico; teacher training programs; teacher training; educational policy; upper secondary school

Análise conceitual dos discursos da política federal para professores do ensino médio no México

Resumo: Analisa-se a conceituação da política de ensino sobre o ensino médio no México entre 1982 e 2018, buscando investigar seu surgimento e seus deslocamentos, bem como o modelo de desenvolvimento docente que prevaleceu, gerando algumas consequências para o presente. A partir de ferramentas de análise conceitual de discursos e modelos de formação de professores, argumenta-se que prevaleceu uma racionalidade técnica e um modelo de "déficit". Argumenta-se que a maioria dos programas e ações federais tem sido mais caracterizada por atualização ou capacitação de eventos e menos um processo de formação de reflexão contextualizada, sistemática e coletiva das escolas. Portanto, é necessário configurar um sistema de formação e desenvolvimento profissional dos professores, que considere a trajetória, as condições de trabalho e contratação, bem como ações de formação de forma articulada e sustentada ao longo do tempo.

Palavras-chave: México; programas de formação de professores; formação de professores; política educacional; ensino médio

Análisis Conceptual de los Discursos de Política Federal para Docentes en la Secundaria Alta en México

Si bien el debate sobre la formación docente en los niveles básicos e incluso superior es de larga data en México, las discusiones sobre el nivel medio o secundaria alta, denominada oficialmente como educación media superior, son más recientes y han girado en torno a sus propósitos, orientación, así como sobre la ejecución de políticas públicas y la mejora en materia de logros de aprendizaje. Se reconoce que en las primeras dos décadas del siglo XXI aumentó el número de estudios sobre el nivel medio superior (en adelante NMS) en general, y sobre el desarrollo docente en particular (Aguilar Nery, 2015, 2019; ASF, s. f.; Guzmán, 2018; INEE, 2018; Lozano, 2015; Zorrilla, 2008, 2015, 2018; entre otros), pero esto es aún insuficiente. Según Pérez (2017), en una exploración de 46 investigaciones, sobre todo ponencias presentadas al Congreso Nacional de Investigación Educativa entre 2007 y 2015, acerca de investigaciones relacionadas con el profesorado del NMS, entre los temas principales destacan:

ideas y percepciones de los docentes de diferentes aspectos relacionados con su contexto o sus actividades cotidianas, la formación con la que cuentan los docentes, la forma en cómo llevan a cabo la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, la práctica de los docentes de EMS, sus ideas y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. (p. 5)

Tras una búsqueda específicamente sobre “formación docente” en México en el NMS encontramos aportes que podemos dividir en dos áreas. Por una parte, principalmente ensayos o estudios sobre la relación entre los cambios normativos y sus implicaciones entre el profesorado, a través de análisis de documentos oficiales o propiamente informes (Aguilar Nery, 2015; ASF, s. f.; Díaz, 2002; INEE, 2011, 2018; Lozano, 2015; Zorrilla, 2015; *inter alia*). Por otra parte, la corriente más abundante está ligada a investigaciones de corte empírico, mediante encuestas o entrevistas, las cuales muestran y analizan las percepciones u opiniones del profesorado sobre políticas en ciertos periodos, especialmente la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) puesta en marcha en 2008, así como sobre los mecanismos para su ejecución o la valoración de los resultados de su programa insignia: el Programa de Formación de Docentes en Educación Media Superior – Profordems– (Alcántara y Zorrilla, 2010; Barba, 2010; Macías y Valdés, 2014; Olaskoaga-Larrauri et al., 2018; Pons y Cabrera, 2013; Razo, 2018; Zorrilla, 2018; *inter alia*). En la mayoría de los trabajos relacionados con la RIEMS se destacan resultados pobres, aunque algunos subrayan ciertos efectos positivos, por lo que queda un largo camino por recorrer en las estrategias y las acciones para mejorar el desempeño del profesorado en el NMS.

Por lo tanto, resulta pertinente hacer una revisión del surgimiento y evolución de las políticas para el profesorado del NMS, porque todavía restan muchas preguntas por responder. Por ejemplo ¿Cuál ha sido el itinerario conceptual de las políticas federales dirigidas al profesorado del NMS? ¿qué modelos de desarrollo docente se han impulsado por la federación en el NMS? ¿qué implicaciones se derivan del modelo dominante? En este texto buscamos responder a tales preguntas, porque comúnmente se ha dado por supuesto que hay claridad acerca de lo que en la perspectiva oficial se ha denominado como “programa de formación docente”.

Para responder a las cuestiones citadas, seguimos la hipótesis de que ha prevalecido cierta confusión conceptual y una corriente de políticas de capacitación y/o de actualización, pero no un sistema de formación continua para el NMS, el cual creemos debe ser la aspiración de las políticas educativas.

El documento está dividido en cuatro partes. En primer lugar, se describe la perspectiva teórica y las decisiones metodológicas para desarrollar el estudio y los materiales. En segundo lugar, se analizan algunos de los textos principales de las políticas federales en materia docente en el NMS a partir de 1982 hasta 2018, para ello se establecen cuatro momentos. En tercer lugar, se presenta una discusión de la revisión hecha; finalmente, cerramos con ciertas reflexiones respecto a las preguntas planteadas.

Emplazamiento Teórico-Metodológico

Para responder a las preguntas formuladas en el apartado previo y realizar el análisis de los materiales lo hacemos utilizando una serie de “herramientas” conceptuales y metodológicas. Por una parte, el análisis conceptual de los discursos (ACD); el cual emerge de planteamientos filosóficos de corte “postpositivistas”, tales como las perspectivas arqueológica y genealógica de Foucault y la deconstruccionista de Derrida, teniendo como horizonte el análisis de los procesos de cambio en los sistemas de significación (Buenfil y Granja, 2002; Granja, 2003). El ACD es una perspectiva que mantiene una tensión productiva en las formas de enfocar los procesos de emergencia, desarrollo y cambio en la formación de saberes y conceptos: ni totalmente determinados por lo social y lo político, ni exclusivamente posibilitados a partir de una legalidad epistémica; sino como juegos complejos y cambiantes de convergencias y divergencias entre lo social y lo epistémico, que no siguen reglas determinadas (Granja, 2003). Una de las herramientas que retomo del ACD es el concepto de configuración, siguiendo a Norbert Elias, ya que nos permite una pauta de análisis para rastrear movimientos en las formaciones conceptuales, las cuales se entienden de modo

interdependiente, en tanto fenómenos epistémicos, al mismo tiempo que como fenómenos sociales. Dicho concepto se desagrega en nociones más específicas, pero no lineales (Buenfil y Granja, 2002, p. 54) como son “emergencia” (en el sentido de Foucault no como origen único o esencia), “desplazamiento” (como desarrollo, acomodo o movimiento que, en consecuencia, modifica en algún grado la caracterización del concepto) y “sedimentación” (ubicación de elementos procedentes que en cierto momento parecen estables, y sirven de antecedente a nuevos planteamientos). En este trabajo, nos centramos en los momentos de emergencia y desplazamiento, para caracterizar el movimiento conceptual en torno a la “formación docente” en el NMS, pues dista de haberse establecido un discurso consolidado.

Por su parte, desde una perspectiva pedagógica, se contraponen dos “modelos de formación docente”: uno de capacitación o carencial *vs* uno propiamente de formación y desarrollo docente (Cordero, 2019; Díaz Barriga, 2002; Vezub, 2013). Por un lado, el modelo de capacitación, denominado “carencial-remedial-instrumental” (Vezub, 2013), en él la idea principal es que el profesorado carece de conocimientos y herramientas adecuadas para la enseñanza, por lo que dichas deficiencias deben ser subsanadas. Además, supone que una vez presentadas las nuevas teorías o estrategias por especialistas a través de cursos o entrenamientos cortos cada docente será capaz de aplicarlo en las aulas.

Algunos de los problemas o las limitaciones del concepto de capacitación y las estrategias ligadas a este dispositivo son las siguientes: suelen ser masivos, homogéneos, de corta duración, sin seguimiento y de efectos limitados en el trabajo de aula (Cordero, 2019, p. 137; Vezub 2010, p. 10). Asimismo, de acuerdo con Vezub (2013, p.7) en la capacitación el saber descansa en expertos y los contenidos son definidos de manera externa, relegando a los/as docentes a una actitud pasiva, un papel técnico que aplica o transmite una serie de prescripciones establecidas. Predominan las relaciones verticales y generalmente se dirige al/a docente individual, sin considerar sus pertenencias a determinado equipo o institución.¹

Por otro lado, de acuerdo con Ferry (1999, p. 57), “Formarse no es más que un trabajo sobre sí mismo, algo imaginado, deseado e intencionalmente propuesto a través de medios que se ofrecen o que uno procura conseguir”. En el mismo sentido, superando el rasgo estrictamente individual y añadiendo una concreción contextual crítica: “el enfoque basado en la formación docente [es] un proceso de larga duración que debe propiciar el desarrollo autónomo, el despliegue de una actitud reflexiva y autocrítica de los profesores” (Vezub, 2013, p. 4). En este caso se concibe al docente como un agente activo, capaz de formular y decidir su agenda de mejora, legitimando su capacidad para la producción de saberes pedagógicos, además, recupera el conocimiento práctico, considerando su carácter situado y colectivo. De esta manera, se buscan “estrategias que posibiliten la reconstrucción de sus saberes prácticos, la sistematización, documentación e intercambio de experiencias de enseñanza. De este modo, la escuela aparece como escenario privilegiado de los programas de formación continua.” (Vezub, 2010, p. 10).

El modelo de formación es parte de una estructura mayor, por ejemplo, Cordero y sus colegas (et al, 2017, p.9) hablan de “desarrollo profesional docente”; de tal manera que podemos hablar de un *sistema* de desarrollo docente que involucra acciones relacionadas con el desempeño y la práctica docente, el contexto de trabajo y las condiciones laborales, así como acuerdos y normas para el trabajo colegiado dentro y fuera de la escuela, entre otras condiciones propias de la profesión.²

¹ De acuerdo con Cordero, el concepto de capacitación es burdo e incluso “denigrante para los maestros si se les concibe como profesionales de la educación.” (2019, p. 137).

² Cabe aclarar que, de hecho, hay poca formación inicial en el país para el profesorado del NMS (sólo 20 instituciones y 27 programas). De acuerdo con González y Guerra (2021, p. 4), que citan los datos previos, los programas de licenciatura enfocados a la docencia en el NMS abundan más en el sector privado que público

Finalmente, siguiendo a Ball, entendemos las políticas educativas como textos, como discursos y como *policy enactments* (puestas en acto). Desde la postura de Ball, estudiar las políticas exige examinar cada uno de estos contextos de análisis y sus articulaciones históricas en lugares específicos, pero en este trabajo se aborda únicamente los textos de la política gubernamental.

Entender las políticas como “textos” implica hablar de “representaciones, las cuales son codificadas en formas complejas (a través de compromisos, luchas e interpretaciones y reinterpretaciones públicas autorizadas), así como decodificadas también de formas complejas” (Ball, 1993, p. 11, traducción propia). Según Ball, los textos de las políticas se pueden concebir como el discurso oficial del Estado que busca constituir y cambiar las prácticas educativas, por lo que los programas, los planes, los acuerdos y los memorandos, etc., son parte importante de ese proceso de regulación.

Para este análisis nos enfocamos especialmente en los documentos federales como planes nacionales de desarrollo y programas sectoriales, focalizando las acciones, las estrategias y los resultados de dichas políticas, así como algunos decretos, ubicando las conceptualizaciones sobre la formación, la capacitación, el desarrollo docente de modo integrado en una unidad, ya sea como programas, sistemas o estrategias.

Se establecen cuatro momentos a partir de los cambios conceptuales observados en el corpus analizado. El primero, comprendido alrededor de 1982, establecido como momento de la emergencia, a partir de un Congreso sobre el NMS, donde se reconoce la necesidad de crear un programa nacional de “formación y actualización”, aunque no hubo acciones significativas; el segundo se ubica aproximadamente entre 1990 y 2005, caracterizado por ciertos desplazamientos conceptuales para abarcar ideas como “sistema de formación” y “programas de desarrollo académico”; un tercer momento se ubica entre 2006 y 2012 como de re-emergencia, cuando se reintroduce el concepto de formación y actualización, pero ahora se desarrollan acciones; finalmente, el momento más reciente lo identificamos con otro desplazamiento asociado con las ideas de “profesionalización docente” y de “estrategia de formación”, que aproximadamente se ubica de 2013 a 2017, cuyo eje es diversificar y adecuar las rutas formativas del profesorado.

Período de Emergencia: Textos de Programas de Formación y Actualización

El debate en los círculos gubernamentales sobre las condiciones del profesorado y la mejora de su práctica educativa en el nivel medio superior tiene su principal antecedente en el Congreso Nacional de Bachillerato realizado en 1982 en Cocoyoc, Morelos. Con la confluencia de la mayoría de los subsistemas (recordemos que durante los años setenta se había creado El Colegio de Bachilleres, El Colegio de Ciencias y Humanidades y El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica –Conalep–) se creó un perfil docente, se propusieron algunas rutas de mejora de su práctica en el aula, de sus condiciones laborales, así como de su habilitación para el trabajo con jóvenes; en breve, asistimos a la emergencia de una política nacional de “formación y actualización” docente, incluso de su desarrollo profesional en el NMS.

En ese mismo Congreso podemos ubicar antecedentes significativos para regular y darle una identidad al expansivo NMS. Uno de los seis “temas” del Congreso fue el “programa de formación y

(de 32 sedes, 19 programas eran de sostenimiento privado y 13 público). Además, la oferta se concentra en el centro y el occidente de México, entre cuya oferta pública más antigua está la de la Universidad de Colima y de la Universidad Pedagógica Nacional, dándose por sentado que el conocimiento disciplinario certificado por una licenciatura o ingeniería es suficiente para la docencia en dicho nivel. Por ello el énfasis ha recaído en la formación en servicio o continua, porque las políticas se han dirigido a ese ámbito y así lo haremos en este texto.

actualización de profesores”; en ese sentido, se estableció un diagnóstico, un perfil docente y la intención de mejorar su preparación, tanto en lo pedagógico como en su área de especialidad, con el propósito de lograr las metas del bachillerato.

Cabe anotar que el documento del Congreso se definieron los conceptos de formación y actualización. El primero ligado a lo pedagógico, como “el proceso por el que algunas personas adquieren [...], características juzgadas desde importantes hasta esenciales para un profesor en su papel de educador”; el segundo alude al “proceso por el que los profesores incrementan sus conocimientos en una disciplina o especialidad”, más precisamente “ponerse al día” (SEP, 1982, p. 67).

Las recomendaciones de la mesa respectiva nos dan una idea más amplia de sólo apelar a construir un programa, pues incluyen elementos que buscaban intervenir en otros ámbitos que pueden ser asociados al desarrollo profesional: 1) Elaborar un programa encaminado a aplicar el tronco común que se estaba promoviendo; 2) “Elaborar un programa integral de formación pedagógica” (p.67), que consideraba el perfil de egreso y los medios para “un sistema de autoaprendizaje”, así como un servicio de asesorías o tutorías; 3) Actualización respecto a su área de especialización para poder cumplir eficazmente con su función. En este punto también se enumeraron algunas actividades como cursos, conferencias, uso de grabaciones de radio, televisión y documentales.

Hubo cinco recomendaciones: 1) que los programas sean evaluables, 2) que permitan agregar temas de interés del profesorado, 3) se definan estímulos de orden académico, administrativo o económico, 4) que la mayoría del profesorado fuese de tiempo completo y 5) la necesidad de elaborar proyectos de colaboración entre instituciones para la formación y actualización docente (SEP, 1982, pp. 68-69).

A pesar del diagnóstico y las propuestas del Congreso de Cocoyoc, no se llevaron a cabo acciones concretas para fortalecer la formación y actualización de los/as docentes del NMS, sin embargo, detectar las problemáticas en este ámbito tuvo cierta relevancia para periodos posteriores. Asimismo, en 1983 se creó la Secretaría Ejecutiva del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Cosnet), que aglutinó a las instituciones de nivel medio superior tecnológica, entre cuyas acciones destacaron: programas de estímulos al desempeño, becas-comisión, sabáticos y becas de posgrado, así como el Programa Nacional de Formación. En breve, la mayoría de las acciones estuvo relacionada con el desarrollo docente, pero se quedaron prácticamente en el papel.

Ahora bien, la década de 1970 y 1980 fue un periodo que se caracterizó por el crecimiento constante de la matrícula. Los datos históricos de la SEP (SNIE) registran en el ciclo 1970/71 que hubo 369,299 estudiantes atendidos por 27,837 docentes y para el ciclo 1979/80 ya había 1,242,353 estudiantes y 75,403 docentes. Una década después, ciclo 1989/90, los/as jóvenes en el NMS fueron 2,091,920 y 146,029 docentes. Esto obligó a los diversos subsistemas a contratar docentes sin la formación apropiada, incluso sin el título de licenciatura o ingeniería que se convirtió en la certificación estándar para ingresar al trabajo docente (entre 35% y 50% para la década de 1990, según estimaciones de Alcántara y Zorrilla, 2010). Asimismo, se señaló que las deficiencias eran debido a su poca o nula formación pedagógica inicial, lo cual no les permitía cumplir con el perfil para impartir los programas de estudio.

Desplazamientos Conceptuales: De los Programas de Formación al Sistema de Formación y de Ahí a los Programas de Desarrollo Académico

Si bien en el momento de la emergencia se habló de un programa de formación y capacitación en los siguientes años hubo algunas variaciones y añadidos, sobre todo entre 1990 y

2005, que nos hablan de desplazamientos y cierta disputa por el significado del campo de la mejora del profesorado del NMS y sus condiciones de posibilidad para regularla.

Por ejemplo, en el *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994* (SEP, 1990), se siguieron reconociendo problemas de formación y capacitación, y se agregó el problema de la “titulación” del profesorado sin la debida certificación, así como de la “actualización” (p. 41). De este modo, como meta para el bachillerato tecnológico se propuso: “Contar en 1990 con un programa de formación, actualización y titulación de personal docente y directivo” (p. 44), sin embargo, según la ASF (s. f., p.104), no hubo información oficial para verificarlo, por lo que se infiere que no se realizó.

Con la puesta en marcha, en 1992, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), hubo un impulso descentralizador, que también impactó al NMS, pues para finales de la década casi todas las entidades federativas habían recibido a tres subsistemas: Colegio de Bachilleres, Conalep y los Colegios Científicos y Tecnológicos (Cecyte) creados a partir de 1991, y con ello, el encargo de formular políticas para la atención del profesorado.

Asimismo, en 1993 se actualizó la Ley de educación, a partir de entonces se llamó Ley General de Educación, la cual contó con referencias y artículos para la atención del profesorado, pero sólo se precisó para los niveles básicos (se incluyó entonces el de secundaria, como parte de los obligatorios), pero no para el NMS.³

Por su parte, en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* se habló del “Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior”. Una de cuyas líneas de acción fue que, “cada subsistema contara con un programa de formación de profesores basados en núcleos académicos regionales y en redes interinstitucionales con apoyo de los medios electrónicos” (SEP, 1996, p. 96). Ambas propuestas quedaron casi completamente en papel, porque sólo en el año 2000 se puso en marcha “el Programa de Formación y Actualización en Habilidades Docentes”, el cual atendió a casi 5 mil docentes de bachillerato general de sostenimiento público. Se trató de un diplomado con 12 cursos, de educación abierta y a distancia con una duración de 130 horas, transmitido por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ASF, s. f., pp. 105-106).

Por su parte, con el impulso del gobierno federal de alternancia, emanado de las elecciones del año 2000, por el presidente panista Fox, en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se propuso como uno de sus objetivos en el NMS la formación, la actualización y el desarrollo del profesorado, una de cuyas líneas de acción fue establecer:

un programa de formación y actualización de profesores de la educación media superior que incorpore en sus contenidos los avances de las humanidades, la ciencia, la tecnología y las innovaciones pedagógicas y didácticas de la enseñanza fundamentada en el aprendizaje, y de la formación basada en competencias laborales. El programa considerará, entre otros aspectos, la cooperación entre instituciones para socializar las mejores propuestas sobre formación docente en las distintas áreas del conocimiento, y el intercambio de los recursos humanos entre las escuelas para generar redes que impulsen el desarrollo docente y la capacidad de innovación. Para garantizar que el programa tenga una amplia cobertura de atención y lograr mayores impactos

³ Por ejemplo, el artículo 20, en principio, parece abarcar otros niveles, pero luego es explícito para enfocar sobre docentes de niveles inicial y básico: “Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros”.

formativos se incorporarán en su impartición modalidades parcialmente presenciales y a distancia (SEP, 2001, pp. 175-176).

En dicho documento también se propuso un programa de estímulos, pero lo más destacable es que se propusieron dos metas cuantificables: 1) Poner en operación en 2002 un programa de formación y actualización de carácter nacional y 2) que en 2006 al menos el 50% de los profesores participara en este programa.

Las acciones propuestas no fueron llevadas a cabo como se plantearon, sobre todo porque parcialmente quedó en papel construir un programa de “formación y actualización” de cobertura nacional. Esto a pesar de que 2005 se creó la Subsecretaría del nivel medio superior, tras una modificación del reglamento interno de la SEP, y con ello, se estableció una estructura encargada de desarrollar “programas de desarrollo académico”. El matiz es significativo, porque la “misión” de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (Cosdac) era: “apoyar y dirigir programas y proyectos de desarrollo académico del personal docente y directivo, desarrollar innovaciones, estudios e investigaciones sobre temas prioritarios de educación media superior”.⁴

En este periodo prevalece *de facto* la “capacitación y la actualización” a partir de las posibilidades, intereses y perspectivas de cada subsistema o tipo de servicio, incluido para las figuras directivas. En el sexto informe de gobierno del presidente Fox se dieron algunos datos, pero no la sumatoria que se espera del fin del sexenio, por lo que no es posible dar un seguimiento adecuado. Así, solo se registró que en 2005 se desarrolló el “diplomado Planeación Didáctica Aplicada a los Contenidos del Bachillerato General”, a 850 maestros en la modalidad mixta, 1,840 en la modalidad presencial y 1,340 que lo recibieron “multiplicado” por colegas. En 2006 se impartieron diversos “cursos de actualización docente”, tal como el Diplomado en Competencias Docentes Básicas con la participación de 628 maestros; así como el Programa de Formación y Actualización a Distancia para Profesores de Educación Media Superior en el Bachillerato General, “mediante el cual se desarrollaron 13 eventos académicos entre talleres, diplomados y maestrías”; el Sistema de Educación Tecnológica del NMS, benefició durante el ciclo 2005-2006 “a casi 18 mil profesores y directivos escolares, mediante 282 cursos, talleres, seminarios, diplomados” (Presidencia de la República, 2006, p.23).

Como se puede inferir prevalece la vertiente de capacitación realizada por cada subsistema, pues predominan las acciones cortas de actualización o mediante la estrategia en “cascada” mediante la multiplicación realizada por colegas. También se mantuvieron las dos dimensiones generales de la mejora esperada del profesorado: la pedagógica y la disciplinar, aunque con una marcada prioridad para la primera, bajo la idea de cubrir la falta de formación inicial. Por último, las estrategias en términos de “superación profesional”, particularmente los estímulos al desempeño fueron insuficientes debido a que fueron impulsados solo en los bachilleratos universitarios y en los tecnológicos federales, beneficiando sobre todo al profesorado de tiempo completo.

La Re-emergencia de los Programas y Acciones de Actualización Docente

Durante este movimiento conceptual que abarca, aproximadamente un sexenio (2006-2012), reemerge la conceptualización de la formación, la capacitación y la actualización, pero esta vez se registran más acciones y no sólo intenciones, como en los orígenes.

Con el cambio del gobierno federal en 2006, esta vez por el panista Calderón, nuevamente, se diagnosticó que una de las principales problemáticas era la insuficiencia de conocimientos

⁴ Tal misión se ha mantenido hasta 2020 cuando se actualizó el nombre de la Cosdac, para denominarse: Coordinación Sectorial de Fortalecimiento Académico ([Cosfac]; SEMS, 2020).

pedagógicos del profesorado, lo que impedía facilitar la “construcción” de conocimientos en el alumnado. Es decir, las/os docentes no tenían las “competencias” pedagógicas necesarias para llevar a cabo una enseñanza eficaz. También se reconoció la falta de herramientas que aportaran información sobre los perfiles del profesorado, así como de su desempeño, esto con la finalidad de detectar áreas de oportunidad para su capacitación y actualización.

En consecuencia, en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* se propuso como objetivo elevar la calidad de la educación y como líneas de acción y estrategias a seguir: 1) “Establecer un programa nacional de formación y actualización docente, el cual constará de tres elementos: programas de titulación; diplomados para la actualización y especialización, y esquemas para el ingreso a estudios superiores” (SEP, 2007, p. 25); 2); levantar un censo para ofrecer cursos y diplomados pertinentes a los perfiles del cuerpo docente; y 3) “instaurar mecanismos y lineamientos sistemáticos, con base en criterios claros, para la certificación de competencias docentes” (p. 26). Sin embargo, la única meta cuantificable fue que para 2012 el 100% de docentes de escuelas públicas federales participaran en cursos de “actualización y/o capacitación”. Esto hace explícita la visión del modelo carencial y no de formación.

En este sexenio se llevó a cabo la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), donde se establece el Sistema Nacional de Bachillerato, uno de cuyos cuatro pilares fue impulsar seis mecanismos de gestión (uno de la mayor importancia, se dijo, era la “formación y actualización” docente, incluso se adelantó la creación de un “perfil docente”).⁵ Esto dio paso a la definición de un nuevo perfil basado en ocho “competencias” docentes, y con él, un programa de “formación” nacional (SEP, 2008).⁶ Así, en 2008 se da a conocer el Programa de Formación de Docentes de Educación Media Superior (Profordems), así como la Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior (Certidems), como mecanismo de acreditación de las competencias del primero. El Profordems contemplaba dos vertientes: un diplomado en competencias docentes en la modalidad semipresencial, así como una especialidad en competencias docentes en la modalidad a distancia.

Según datos de la Auditoría Superior de la Federación, de 2008 a 2012, de un universo de casi 195 mil docentes, sólo 112,334 docentes se inscribieron en el Profordems (58%), de los cuales 71,212 egresaron (36.5%), y de ellos únicamente se certificaron el 8.6%, casi 17 mil (ASF, s. f., p.121). Según Zorrilla (2015, p.39), así como Backhoff y Pérez-Morán (2015, p. 81), el Profordems fue una acción de “capacitación” a escala nacional, eso sí, la primera después de haberse planeado desde los años ochenta del siglo XX. En mi opinión, tal vez debemos precisar que fue un programa nacional de “actualización”, ya que dos de los tres módulos del diplomado estaban enfocados en dar a conocer la RIEMS y el perfil del docente, y sólo el último módulo iba encaminado a los contenidos desde el enfoque por competencias.

⁵ Los otros tres pilares fueron: un marco curricular común, reconocimiento de las diversas opciones y una certificación nacional complementaria.

⁶ Las competencias básicas fueron establecidas en el Acuerdo 447: 1) Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional; 2) Domina y estructura los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo; 3) Planifica los procesos de enseñanza y de aprendizaje atendiendo al enfoque por competencias, y los ubica en contextos disciplinares, curriculares y sociales amplios; 4) Lleva a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional; 5) Evalúa los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo; 6) Construye ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo; 7) Contribuye a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano e integral de los estudiantes; 8) Participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional (SEP, 2008). En 2009 mediante el Acuerdo 488 se añadieron otras tres competencias docentes, dirigidas al profesorado que trabaja en las modalidades no escolarizada y mixta (SEP, 2009).

Los pobres resultados también se observan en torno al desarrollo docente, de lo propuesto en el sexenio, y se anotaron en el sexto informe del presidente Calderón (Presidencia de la República, 2012, p. 497). Así, de 2007 a 2012 se apoyó a 330 docentes del NMS para realizar estudios de posgrado (maestría y doctorado), así como a 108 para la titulación de estudios de licenciatura a través de un programa de becas. La baja cobertura se manifiesta incluso si sumamos el otro programa, prácticamente de cobertura nacional, orientado a prevenir y “abatir” conductas de riesgo, llamado “Construye T”, este dio “capacitación y sensibilización” a más de 4 mil docentes del NMS mediante un diplomado, entre 2008 y 2009 (p. 511).⁷

Sin embargo, aunque no se cuantificó ni reportó, debemos agregar que se llevó a cabo la oferta ofrecida por cada subsistema, según sus intereses, recursos y expectativas, aunque tendiente a alinearse con las modificaciones curriculares de la RIEMS. Durante las primeras dos décadas del siglo XXI podemos reconocer que la mayoría de los subsistemas cuentan en su estructura organizacional de un área encargada de realizar acciones de mejora del profesorado.⁸

En este periodo la política de atención al profesorado del NMS se formuló en el contexto del decreto constitucional de 2012 para que dicho nivel fuera parte de la educación obligatoria, previendo que su universalización se alcance en el ciclo 2021-2022. Asimismo, continuó la división en términos de formación pedagógica y disciplinar, priorizando el área didáctico-pedagógica y también se empezó a consolidar la diversificación de modalidades, tanto presencial como virtual o mixta.

En lo que respecta a la falta de información sobre el profesorado del NMS, se comenzaron a recopilar datos de su perfil y grados académicos, entre otros, con la finalidad de consolidar el Sistema de Información y Gestión Educativa de la SEP (INEE, 2018; 2011).

Nuevo Desplazamiento: De la Capacitación a la Profesionalización Docente

Con la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), decretada en 2013, y con la introducción de un “nuevo modelo educativo” entre 2016 y 2017, ubicamos nuevos desplazamientos conceptuales en los programas federales. En ese sentido, en el *Programa Sectorial de Educación 2013-2018* se habló de “profesionalización docente” (muy poco de formación o capacitación) y se planteó la “estrategia de fortalecer la profesionalización docente y directiva”. Las líneas de acción principales fueron: 1) Identificar las mejores prácticas de trabajo docente en el NMS y crear espacios de socialización para difundirlas, así como ligarlas con los resultados de las evaluaciones del alumnado; 2) Fortalecer la profesionalización docente y directiva, según lo previsto en la LGSPD, y 3) Diseñar e impulsar esquemas de formación continua, congruentes con dicha Ley (SEP, 2013, p. 49). Cabe destacar que no se establecieron metas o indicadores para cuantificar el cumplimiento o avance de dichas acciones.

⁷ El programa ConstruyeT se creó en 2008 mediante una alianza entre la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD). Entonces, dicho programa buscó fomentar el desarrollo de competencias y habilidades de las/os jóvenes para que permanecieran en la escuela, enfrentaran situaciones de riesgo y construyeran su proyecto de vida (PNUD, 2013). A partir de 2014 se realizó una modificación para desarrollar las habilidades socioemocionales (HSE) en el estudiantado, y así mejorar el ambiente escolar, que es el énfasis que se ha mantenido hasta 2019.

⁸ Por ejemplo, una de las funciones de la Secretaría académica del Conalep, mencionadas en su estatuto orgánico, es: “Autorizar el programa de formación y evaluación para el reconocimiento o certificación de competencias docentes del Sistema CONALEP” (SEP, 2018b, p. 35). Otro ejemplo es el área académica del Cecyte, la cual según su Web oficial se encarga, entre otras cosas, de “la profesionalización continua de directivos, docentes y personal de apoyo.” (<https://cecyte.edu.mx/areas/academica>).

Por su parte, la LGSPD regiría el Servicio Profesional Docente (SPD), tanto para el nivel básico como para el NMS, la cual establece los criterios, los términos y las condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el servicio educativo. En términos conceptuales la LGSPD resulta interesante porque se definen varios términos, estableciendo ciertas equivalencias y diferencias. Por formación se entiende a las acciones diseñadas y ejecutadas “para proporcionar al personal del Servicio Profesional Docente las bases teórico prácticas de la pedagogía y demás ciencias de la educación”; por capacitación: “el conjunto de acciones encaminadas a lograr aptitudes, conocimientos, capacidades o habilidades complementarias para el desempeño del Servicio”, y por actualización: “la adquisición continua de conocimientos y capacidades relacionados con el servicio público educativo y la práctica pedagógica.”

La Ley establece (artículo 59), que “El Estado proveerá lo necesario para que el personal docente en servicio tenga opciones de formación, actualización, desarrollo profesional y avance cultural.” Se reintroduce la idea de “desarrollo profesional” y se agregan en dicho artículo algunas acciones que las autoridades educativas deben ofrecer: programas y cursos, el “Servicio de Asistencia Técnica en la Escuela”, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado. En el artículo 60 se dice que la oferta de “formación continua”, deberá: favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación; ser gratuita, diversa en función de las necesidades del personal; ser pertinente con las necesidades de la escuela, zona y región; y atender a los resultados de las evaluaciones internas y externas, ante todo del INEE (Presidencia de la República, 2013). Como se sabe, se estipuló que el INEE fuese el organismo encargado de los procesos de evaluación obligatorios del SPD.

Se puede afirmar que, en el sexenio del presidente Peña, a través de la LGSPD, se logró establecer la obligación del Estado mexicano de proveer al profesorado servicios de formación, actualización, capacitación y de desarrollo profesional, ligado a un diagnóstico sustentado en las distintas evaluaciones previstas para cada docente y en diversos momentos de su trayecto laboral, pero que tuvo algunas complicaciones para su realización.

En 2016 se puso en marcha una “estrategia nacional de formación docente” para el NMS, semejante a la del nivel básico, que buscó un “sistema de desarrollo profesional” basado en el mérito, a través de procesos cíclicos de evaluación estandarizada. Esto daría la pauta para una oferta de cursos “a la medida” de cada docente. Esta estrategia vino a sustituir al Profordems, el cual para entonces mostraba claros signos de agotamiento, ya que el gobierno en turno reconoció que hasta 2015, después de ocho generaciones, apenas el 71% de docentes lo concluyó (casi 111 mil), y de ellos sólo el 35% se certificaron (SEP, 2016, p. 83).

La nueva estrategia buscaba mejorar las prácticas docentes en las aulas, diversificado la oferta y pretendiendo una “formación continua pertinente, a través de la cual se imparten diversos cursos que responden a las necesidades disciplinares y pedagógicas” (SEP, 2018a, p.97). Si bien se dice incluir acciones como “capacitación *in situ*, la observación de situaciones reales mediante el análisis de videos de interacciones entre docentes y alumnos en el aula, así como programas formales de tutorías y acompañamiento de pares.” (p.97), los informes oficiales hasta 2018 no aportan evidencias al respecto. Por ejemplo, se destaca que “al mes de junio de 2018, 72,053 docentes se inscribieron en uno o más cursos que responden a sus necesidades disciplinarias y pedagógicas” (SEP, 2018a, p.98). Entre los cursos destacados en 2017 estuvieron: 1) Aplicación del modelo educativo en el NMS (transformación/temas y procesos), en el que participaron 38 mil docentes; 2) Competencias docentes del NMS, con la participación de 1,130 docentes; 3) Curso intensivo de portafolio de evidencias y planeación argumentada con 1,700 docentes participantes; 4) Las interacciones de calidad en el aula: ¿Por qué importan y cómo impulsarlas?, con 7 mil docentes participantes; 5) Proyecto de enseñanza, con la participación de 19,800 docentes. (SEP, 2018a, pp. 98-99).

También se informó que, durante el primer semestre de 2018, “se impartieron nueve cursos para el fortalecimiento de conocimientos disciplinares y pedagógicos, así como para el desarrollo de

habilidades docentes y directivas.” Esto con una inversión de 15.4 millones de pesos y una cobertura de 20,913 docentes (SEP, 2018a, p. 99). Se ofrecieron también cursos para docentes que presentaron su evaluación del desempeño, tales como “Fortalecimiento de la práctica docente”, y “Proyecto de Enseñanza”; así como a los provenientes del “concurso de Ingreso” se les proporcionaron los cursos: Competencias docentes en la media superior, Las interacciones de calidad en el aula, entre otros. Asimismo, se reportan acciones y cifras sobre algunos subsistemas. Por ejemplo, a través del Programa de Fortalecimiento de las Competencias Docentes del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), “se ofrecieron 18 cursos y/o talleres en el ciclo escolar 2017-2018 donde participaron 5,950 docentes, directivos y administrativos” (SEP, 2018a, p. 100).

La estrategia nacional se traslapó con el programa nacional “ConstruyeT”, mediante el cual “Se capacitó, en el ciclo escolar 2017-2018, a 93,474 directivos y docentes a nivel nacional, mediante los cursos en línea “Líderes Construye T” y “Conocer y regular las emociones”. (SEP, 2018a, p. 111). Ese programa se complementó con un taller nacional para el profesorado sobre Habilidades socioemocionales, con una asistencia de 7,281 participantes (p. 111).

Adicionalmente, debemos agregar la oferta que ofrece cada subsistema, pero no se reporta en los informes nacionales porque es más local o dispersa. Lo que podemos concluir sobre estas acciones es que se ha ido consolidado un modelo de capacitación, para fortalecer la vertiente pedagógica y disciplinaria del profesorado, y más recientemente, se han diversificado las modalidades (presencial, virtual, semipresencial, mixta), pero con tendencia a privilegiar la virtual, y siguen siendo hegemónicos los cursos relativamente cortos y talleres. Asimismo, casi se han ido abandonando los diplomados o los estudios de posgrado. El informe de la SEP (2018a, pp. 101-102), sólo cita que 22 docentes del Colegio de Bachilleres (de inglés) participaron en diplomados vinculados al Programa de Maestría de Docencia para la Educación Media Superior de la UNAM, así como que entre 2013 a 2018 se atendieron casi 2 mil solicitudes de licencias de beca-comisión para realizar estudios de posgrado, entre becas iniciales, prórrogas y ampliaciones.

Discusión

La conceptualización para intervenir en la trayectoria del profesorado en servicio del NMS en México ha sido poco consistente, más bien dispersa, por lo que podemos decir que se trata de un campo en disputa por la hegemonía y lejos aún de una sedimentación de los significantes. Así, hemos dado cuenta de varios momentos que han visto desfilar categorías como formación, capacitación, actualización, desarrollo profesional, estrategia, entre otras.

En términos generales, entre 1982 y 2007 se pretendió poner en marcha un programa nacional de “formación y actualización”, pero no se llevó a cabo como tal y prevalecieron las acciones aisladas. Esto por motivos diversos, tales como que hasta 2005 se creó la instancia de gobierno federal con la jerarquía para imponer una identificación del NMS, asimismo, no se invirtieron los recursos suficientes para realizarlo hasta entonces (ASF, s. f.). Con la RIEMS, puesta en marcha en 2008, esto cambió; entonces se puso en marcha un programa nacional de actualización que se agotó en 2015. Con el arranque en 2016 de la “estrategia nacional de formación” parece que se ha desplazado el concepto de programa, más o menos dominante hasta ese momento. Pero más de fondo que el concepto de “estrategia”, subyace la idea de un “sistema de desarrollo profesional” que emergió durante la década de 1990, pero se desarrolló y se ligó a las evaluaciones establecidas en la Ley del SPD de 2013.

Las políticas dirigidas al profesorado del NMS pasaron de ser una mera enunciación en los planes educativos y otras leyes nacionales hasta prácticamente 2008, cuando se desarrolló finalmente un programa nacional de actualización, más o menos efectivo, para socializar el enfoque por competencias y el marco curricular derivados de la RIEMS. Si bien hasta 2016 fueron dominantes,

por parte de la federación, las acciones de capacitación y actualización, hubo otra serie de acciones ligadas al desarrollo profesional, así como siguió en paralelo la oferta de cada subsistema o de cada jurisdicción.

Sin embargo, los esfuerzos no han resultado significativos hasta nuestros días para concretar la idea de “sistema” o de acciones que efectivamente incidan en la formación del profesorado, asociadas a mejorar sus prácticas y su desempeño en las aulas. No obstante que también han estado presentes en las conceptualizaciones de los textos de política educativa y en los discursos académicos se presentan como un horizonte deseable.

El itinerario conceptual de la política diseñada sobre el profesorado del NMS mexicano, incluso con la puesta en marcha de la RIEMS, no partió de realizar diagnósticos precisos, entre otras razones, porque no se recopilaban datos necesarios sobre los diversos subsistemas de dicho nivel; fue hasta entrada la primera década del siglo XXI que se empezaron a sistematizar, como lo muestra la encuesta realizada por el INEE en 2010 (INEE, 2011) y la encuesta TALIS de 2013 (Backhoff y Pérez-Morán, 2015).⁹

A lo largo de poco más de tres décadas podemos afirmar que entre las acciones realizadas para el mejoramiento del profesorado del NMS han sido dominantes, sin duda, los cursos relativamente cortos y los talleres intersemestrales (8 de cada 10 asistieron en 2013, según el informe TALIS, en Backhoff y Pérez-Morán, 2015, p. 80); ambos se pueden asociar con el modelo de capacitación y/o actualización más que con el de formación, porque en prácticamente en todos los periodos se parte de las “carencias” del profesorado y se asume que se trata de un problema “técnico” para el que se han establecido respuestas estandarizadas. En esa línea, se pueden ubicar incluso los cursos recientes ofertados por la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (Cosdac), mediante sus respectivas “reglas de operación”.

Vale la pena registrar otros elementos del abordaje realizado para abonar a la discusión. En primer lugar, en los periodos analizados se han marcado dos dimensiones generales de la formación continua del profesorado: 1) pedagógica y 2) disciplinar; la primera a menudo ha tenido mayor énfasis, pero parece haber un equilibrio a partir de 2016, lo cual parece pertinente. En segundo lugar, en la dimensión pedagógica se reconoce la tendencia a seguir el enfoque constructivista, los modelos centrados en el aprendizaje y por competencias, sobre todo con miras a cumplir con el perfil docente del NMS establecido en 2008, esto ha ido permeando contradictoriamente los discursos de las autoridades, así como del profesorado, pero todavía guardan poca coherencia con sus prácticas cotidianas en las aulas. En tercer lugar, se ha pasado de una formación exclusivamente presencial a una diversificación de modalidades (virtual, semipresencial, mixta), pero parece destacarse la modalidad virtual que impulsa la Cosdac/Cosfac. Finalmente, se ha venido abandonando lo que en los primeros periodos se llamó “superación”, entendida como la adquisición de grados académicos o estudios de posgrado, aunque se han impulsado regularmente programas de titulación para quienes no cuentan con ese requisito.

Conclusiones

Las cuestiones que buscamos responder fueron tres: 1) relacionada con el itinerario conceptual de las políticas federales dirigidas al profesorado del NMS. Al respecto, como se mostró en el desarrollo de los momentos revisados, se presentó evidencia para destacar los cambios en el itinerario conceptual en torno a regular la mejora del profesorado en servicio del NMS. Por una parte, se pasó de concebir un programa de formación y actualización nacional a hablar de un sistema de formación o programas de desarrollo académico, para volver a los programas y acciones de

⁹ Se trata del Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés).

actualización e incluso profesionalización docente, más que de formación. En breve, podría decirse que sigue habiendo cierta inestabilidad conceptual y las políticas se habían quedado en los textos hasta 2008, cuando se pasó a los contextos de su puesta en marcha, efectivamente, a escala nacional y de ahí en adelante se ha pretendido conceptualizar como sistemas y estrategias formativas, más o menos complementarias con las de desarrollo profesional o docente.

2) La pregunta sobre el modelo de desarrollo docente que se ha consolidado en las últimas décadas, sin duda, es que se han privilegiado modelos de capacitación y actualización, generalmente ligados a los procesos de reforma: RIEMS, “nuevo modelo educativo” y LGSPD; pero no de formación. Si bien se ha buscado construir un programa de formación, actualización y/o capacitación docente de carácter nacional, esto ha sido más un anhelo o una buena intención, que otra cosa, aunque destacamos dos hitos. Por una parte, el Profordems de 2008, el cual fue propiamente un programa de actualización, y en 2016, con el arranque de la estrategia nacional de formación continua que, a pesar del nombre, sigue enfatizando la capacitación y/o actualización.

También podemos afirmar que hasta 2005, con la creación de la SEMS, prevaleció un esquema disperso, ligado a cada subsistema con su propia oferta, generalmente presencial, pero con la SEMS se estableció un organismo central y para todo el nivel, la Cosdac, que puso en marcha una oferta masiva en línea y estandarizada, guiada a través de una racionalidad tecnocrática (Hernández Rodríguez, 2014), es decir, pensar que se trata casi exclusivamente de un problema técnico que demanda una solución en ese mismo sentido, mediante una convocatoria a “instancias formadoras” (generalmente instituciones de educación superior) con las que firma contratos por sus servicios, sobre todo entre 2014 y 2018 ligados a los esquemas de evaluación emanados de la LGSPD.

Con el decreto de la LGSPD de 2013 se establecieron dimensiones, parámetros e indicadores que parecían apuntar hacia el perfil docente del NMS ligado a la RIEMS (de modo homogéneo), por lo que las evaluaciones al profesorado se propusieron como la fuente de la que emanaría casi de modo natural el “traje a la medida” de la formación de cada docente. Sin embargo, de acuerdo con Ortega y Moreno (2018, p. 56), la estandarización va en contra del reconocimiento de las diferencias, desigualdades, historias y necesidades que caracterizan al profesorado del NMS. En sus palabras: “El principal ajuste que requieren los procesos de evaluación que actualmente pautan la carrera de los profesores de la EMS, es su alineación con las características profesionales, de práctica y contractuales de quienes ejercen la docencia en este tipo educativo.”

3) En relación con las consecuencias del modelo dominante, observamos una tendencia a regular la oferta, la calidad y la relevancia en materia docente mediante mecanismos homogeneizantes. Asimismo, prevalece cierta tensión entre la oferta externa a los subsistemas o centros escolares representada por la ahora denominada Cosfac y la oferta interna (que generalmente se superpone a la primera), según sus intenciones, recursos y perspectivas; ésta a menudo es poco coherente, pero más cercana a ciertas necesidades de las autoridades locales y del profesorado.

Con la LGSPD y la estrategia nacional de formación continua se buscó un sistema de desarrollo profesional basado en el mérito a través de procesos cíclicos de evaluación estandarizados, fíncados en una serie de estándares, lineamientos y directrices, que buscaban evaluar el desempeño en aula. De acuerdo con Cordero (2019, p. 137), de hecho, la preocupación por la evaluación desvirtuó lo que estaba originalmente previsto en la Ley, ya que “La ‘capacitación’ fue vista como un entrenamiento para pasar un examen, o se le identificó como un castigo por los resultados de una evaluación calificada como insuficiente”. Esto, debido a la asociación de la evaluación con incentivos económicos en cada subsistema, o con la permanencia. De hecho, debido a los diversos esquemas de contratación los más perjudicados suelen ser las/os docentes de tiempo parcial (a menudo contratos de menos de 20 horas) que son la mayoría en todo el NMS (INEE, 2011). Asimismo, al no existir en todos los subsistemas esquemas de incentivos, lo que sucede es que se han venido profundizado las desigualdades al interior de las plantillas docentes, especialmente para las instituciones de tipo

tecnológico, como el Conalep; lo que Solís y Blanco (2014) llaman “desigualdad horizontal” entre instituciones.

Vale la pena registrar otras dos consecuencias indeseables. Por una parte, si bien hay consenso en la necesidad de establecer un sistema de formación continua y contextualizada que contribuya a la mejora de la enseñanza y al aprendizaje del estudiantado, poco ayuda que no haya claridad conceptual, ni un anclaje teórico sólido en el uso de los conceptos, pues en buena parte de los documentos revisados se utiliza indistintamente formación, capacitación o actualización, o bien se utilizan de modo inconsistente, por lo que existe una visión limitada y acrítica al respecto; así también lo reconoce el nuevo organismo encargado de emitir las directrices de la política de formación del profesorado en la escolarización obligatoria (Mejoredu, 2020, p. 63). No obstante, con la LGSPD se dieron pasos significativos hacia este esclarecimiento conceptual, ya que en ella hay visos que tienden a rebasar el modelo de capacitación para pasar a una evaluación situada, contextual, que promueva el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar, incluso considerando las condiciones laborales y de contratación. En breve, una perspectiva basada en la formación y en el “desarrollo profesional”, pero no se ha materializado, ni con el cambio de 2019 de la LGSPD¹⁰, que desde entonces se denomina Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. De dicha ley se eliminaron, principalmente, los temas de las evaluaciones de desempeño obligatorias y sus consecuencias negativas respecto a la permanencia.

Por otro lado, el modelo de cursos y talleres cortos, desarticulados y de poca o nula coherencia para el desempeño docente en el aula, privilegia una capacitación o actualización individual de tipo técnica, o tecnocrática, sin advertir las implicaciones políticas inherentes al trabajo docente. De este modo, mientras no se asuman las complejidades, las tensiones y las fricciones que implica la formación del profesorado, entendido como un proceso de transformación individual y colectivo, con múltiples negociaciones, (des)aprendizajes y siempre abierto a lo impredecible, la tentación de plenitud o cierre traerá muchas frustraciones.

En breve, sostenemos que en tanto prevalezca la racionalidad técnica y los modelos de actualización o de capacitación no creemos que mejoraran sustantivamente los aprendizajes del profesorado para transformar sus prácticas de aula y, por ende, los aprendizajes esperados por el alumnado.

De acuerdo con Cordero, el desafío “es construir un sistema que asegure el aprendizaje profesional docente” en el marco de una carrera definida con claridad y con condiciones dignas de trabajo. Dicho sistema debe estar articulado en el ámbito federal y en las entidades federativas, según los contextos de cada subsistema; con un sistema de apoyo y asesoramiento efectivo “a cargo de personal altamente especializado, y con tiempo laboral para que los maestros se formen en su contexto de actuación” (2019, p. 138).

La idea principal es que cada docente tenga la posibilidad de acceder a un sistema de formación pertinente a las necesidades de cada uno y de las escuelas en las que se desempeña. En la idea de formación situada en la escuela es importante considerar el conocimiento del medio y el contexto de las y los estudiantes con los que se trabaja y cómo es que la escuela se relaciona en sus

¹⁰ En el artículo 16 se planteaba la posibilidad de que la escuela organizara espacios y de tiempo para el intercambio de experiencias, proyectos y de trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar; esto desapareció en la nueva Ley. Asimismo, los artículos 22 y 53 hablaban sobre tutorías para docentes de nuevo ingreso y para regularizar a quienes obtuvieron resultado insuficiente. Lo segundo se eliminó y lo primero quedó en el capítulo IV “De las tutorías”. Si embargo, hay cierta contradicción, pues el artículo 77 dice que todo docente de nuevo ingreso recibirá por dos años tutoría, y en el caso del NMS el artículo 82 dice que está sujeta a “las necesidades del servicio”; tal vez debería decir que según las posibilidades (a menudo reducidas) de cada subsistema.

vidas. En este sentido, el proceso formativo debería ofrecer oportunidades para que el profesorado indague sistemáticamente acerca de cómo la práctica docente construye diferentes tipos de oportunidades de aprendizaje y de vida para sus estudiantes (Aguilar Nery, 2015, p. 101).

En breve, se debe de pasar de un modelo de capacitación o actualización, que ha sido dominante hasta la fecha, hacia un modelo de formación continua situado, pertinente, sostenido, colectivo y de largo aliento; esto implica que las políticas para el desarrollo profesional deben ser parte de un sistema que articule la carrera docente, las condiciones laborales y las acciones formativas (Ávalos, 2007; Cordero, 2019; Mejoredu, 2020, 2021; Ortega y Moreno, 2018; Vezub, 2010).

El reto de configurar un sistema formativo de docentes implica reconocer la complejidad, la diversidad y las desigualdades del NMS, así como comprender que no existe trayectoria docente única, por lo que además de contar con un marco global de donde emane el diseño de respuestas y políticas flexibles, apropiadas, es necesario de disponer de recursos para realizarlas y, de vez en vez, se valoren sus efectos en las aulas, porque generalmente la oferta o las experiencias de capacitación o de formación se concluyen con encuestas de satisfacción.

Finalmente, advertimos que con la renovación de la administración federal de 2018 encabezada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), entre cuyas primeras acciones estuvieron revocar las reformas del sexenio anterior (derogaron la LGSPD y desaparecieron al INEE en 2019), resulta difícil predecir qué rumbo tomará la formación del profesorado del NMS y evitar que las nuevas políticas se queden en la “periferia de la escuela”, pues hasta ahora no han logrado modificar mayormente el desempeño docente en las aulas (Razo, 2018, p. 90). Inicialmente, entre las políticas impulsadas por el nuevo gobierno se contemplaba un eje de “dignificación y revalorización del docente”, que en gran medida sigue la inercia del pasado inmediato, más continuidades que rupturas. Esto, porque entre las acciones principales se citan: “establecer programas de formación, actualización, capacitación y acompañamiento para el trabajo en el aula, a través de plataformas virtuales, a distancia y sesiones presenciales.” (Arroyo Ortiz, 2019, p. 14). Asimismo, impulsar “redes de colaboración docente”, programas de “capacitación” en habilidades digitales, revisar periódicamente las relaciones laborales y contractuales, así como “recuperar los esquemas de estímulos al desempeño, promoción y recategorización docente” (p. 15), entre otras.

Sin embargo, entre 2020 y 2021 se difundieron una serie de materiales por parte de La Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), organismo que “tiene la responsabilidad de emitir criterios, lineamientos y programas de formación continua y desarrollo profesional docente que partan de la práctica real de las figuras educativas y del reconocimiento de la labor que realizan en sus distintas funciones y responsabilidades” (Mejoredu, 2021, p. 4), que apuntan hacia una postura que enfatiza la idea de “formación continua” y de “formación situada”. Para el caso del NMS explícitamente se difundieron materiales, a finales de 2021, que se enmarcan en un *Programa de formación para la inserción de docentes 2021-2026*, lo que permite vislumbrar un camino adecuado, pero resta conocer cómo se instrumentará hasta llegar a los planteles y las aulas, teniendo en cuenta que la administración federal concluye en 2024. En todo caso, debemos seguir de cerca el debate y las propuestas para, en la medida de nuestras posibilidades, contribuir a hacer efectivo el derecho del profesorado a aprender y enseñar de modo justo para los tiempos que corren.

Agradecimientos

A la licenciada Nancy Sánchez Velázquez, quien contribuyó a la búsqueda de información y a la redacción de una primera versión de este texto. También a la Lic. Lizbeth Pedroza y al Mtro. Omar Ibáñez por su apoyo técnico. Asimismo, un agradecimiento especial a las personas que

dictaminaron el trabajo y contribuyeron a mejorarlo con sus observaciones. La responsabilidad de la versión actual es completamente del autor. Agradezco el apoyo económico, parcial, del fondo CONACyT-INEE, al proyecto 289207, obtenido mediante concurso público en la convocatoria del Fondo Sectorial 2017-1, del cual se desprende este trabajo. En tal proyecto comparto la responsabilidad con la Dra. Gabriela de la Cruz Flores, a quien también agradezco los intercambios y su apoyo.

Este texto está dedicado a mi amigo Juan Carlos Sánchez Navarro, a quien siempre le agradeceré invitarme al campo de los estudios educativos a fines del siglo pasado, precisamente, iniciándome en la discusión de la formación de docentes.

Referencias

- Aguilar Nery, J. (2015). Desafíos de la investigación en formación docente del nivel medio superior en México. *Perfiles Educativos*, 37(spe), 89-107.
- Aguilar Nery, J. (2019). *Políticas de equidad en el nivel medio superior: una panorámica de cara al siglo XXI*. IISUE-UNAM.
- Alcántara, A. y Zorrilla, J. (2010). Globalización y educación media superior en México: En busca de la pertinencia curricular. *Perfiles Educativos*, 32(127), 38-57.
- Arroyo Ortiz, J. (2019). *Líneas de política pública para la educación media superior*. SEMS. http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/13005/1/images/L%C3%83%C2%ADneas%20de%20pol%C3%83%C2%ADtica%20p%C3%83%C2%BAblica_Diseno.pdf
- Auditoría Superior de la Federación, ASF. (s. f.). *Evaluación núm. 290 "Educación media superior"*. Cámara de diputados.
- 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. BID. <https://publications.iadb.org/es/formacion-docente-continua-y-factores-asociados-la-politica-educativa-en-america-latina-y-el-caribe>
- Backhoff, E., & Pérez-Morán, J. C. (Coords.) (2015). *Segundo Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS 2013). Resultados de México*. INEE.
- Barba, B. (2010). Entre maestros: reforma de la formación docente en Aguascalientes. Un análisis de su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15(44), 251-275.
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, Mejoredu. (2020). *La mejora continua de la educación. Principios, marco de referencia y ejes de actuación*. Autoedición. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/principios.pdf>
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, Mejoredu (2021). *Programa de formación para la inserción de docentes 2021-2026. Educación media superior*. Autoedición. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/programa-formacion-docente/docentesems/insercion-docentesems.pdf>
- Cordero, G. (2019). Aprendizaje profesional docente: propuesta de acuerdo legislativo. En R. Ramírez y C. Torres (Coords.) *Los retos del nuevo gobierno en materia educativa* (pp-135-139). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Díaz Barriga, F. (2002). Aportaciones de las perspectivas constructivista y reflexiva en la formación docente en el bachillerato. *Perfiles Educativos*, XXIV (98), 6-25.
- Ferry, G. (1999). *El trayecto de la formación. Los enseñantes entre la teoría y la práctica*. Paidós.
- González, J. H., & Guerra, P. (2021). *La formación inicial y continua para la docencia en educación media superior: un análisis socioespacial y de los planes de estudio de la oferta educativa en instituciones de educación*

- superior en México [Ponencia]. XVI Congreso Nacional de Investigación Educativa. COMIE, Puebla. <https://comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v16/doc/1955.pdf>
- Guzmán, C. (2018). *Avances y dificultades en la implementación del Marco Curricular Común. Telebachillerato estatal, Educación Media Superior a Distancia y Telebachillerato comunitario*. INEE.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). (2011). *La educación media superior en México. Informe 2010-2011*. Autoedición.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). (2018). *Formación Continua de Docentes: Política Actual en México y Buenas Prácticas Nacionales e Internacionales*. Autoedición. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1F226.pdf>
- López, G., & Tinajero, G. (2009). Los docentes ante la reforma del bachillerato. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(43), 1191-1218.
- Lozano, A. (2015). La RIEMS y la formación de los docentes de la Educación Media Superior en México: Antecedentes y resultados iniciales. *Perfiles Educativos*, 37(spe), 108-124.
- Macías, A., & Valdés, M. (2014). Reconstrucción del rol docente de la educación media superior. De enseñante tradicional a enseñante mediador, *Sinéctica*, 43. <http://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n43/n43a13.pdf>
- Olaskoaga-Larrauri, J., Mendoza-Sepúlveda, C., & Marúm-Espinosa, E. (2018). La formación del profesorado en la RIEMS. Un estudio de caso en la Escuela Preparatoria 9 del SEMS de la Universidad de Guadalajara. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 9(26), 22-41. <https://dx.doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2018.26.289>
- Ortega, S., & Moreno, M. D. (2018). Desarrollo profesional del profesorado y directores. En S. Ortega (Coord.) (2018). *Políticas y estrategias para hacer efectivo en México el derecho de los jóvenes a la educación media superior. Una nota de política* (pp. 54-66). SEP.
- Pérez, J. (2017). *Los docentes de educación media superior. Análisis de una década de investigaciones en México*. [Ponencia]. XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, San Luis Potosí.
- Pons, L., & Cabrera, J. C. (2013). La formación docente ante una reforma educativa: Estudio en escuelas de nivel medio superior en Chiapas, México. *Olhar de Professor*, 16(2), 251-276. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684/68438279001>
- Presidencia de la República. (2006). *6 informe de Gobierno*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presidencia de la República. (2012). *Sexto informe de Gobierno*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presidencia de la República. (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. DOF, 11 de septiembre. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- Razo, A. (2018). La reforma integral de la educación media superior en el aula: Política, evidencia y propuestas, en *Perfiles educativos*, México, XI, (159), 90-106.
- Secretaría de Educación Pública, SEP. (2018). *6to informe de labores 2017-2018*. Autoedición.
- SEP. (1982). *Congreso Nacional del Bachillerato*. DGPyB-SEP.
- SEP. (1990). *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994*. DOF, 29 de enero. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990
- SEP. (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. DOF, 19 de febrero. <http://dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=PRIMERA&edicion=209045&ed=MATUTINO&fecha=19/02/1996>
- SEP. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Autoedición. https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf
- SEP. (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Autoedición. https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf

- SEP. (2008). *Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes imparten educación media superior en la modalidad escolarizada*. DOF, 29 de octubre.
http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_447_competencias_docentes_EMS.pdf
- SEP. (2009). *Acuerdo número 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, así como las competencias docentes para quienes imparten educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente*. DOF, 23 de junio. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5095415&fecha=23/06/2009
- SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Autoedición.
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf
- SEP. (2016). *4to informe de labores 2015-2016*. Autoedición.
- Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS). (2020). Coordinación Sectorial de Fortalecimiento Académico. Antecedentes. http://sems.gob.mx/antecedentes_cosfac
- Vezub, L. F. (2010). *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco.
http://www.ub.edu/obipd/docs/el_desarrollo_prof_docentecentrado_en_la_escuela.pdf
- Vezub, L. F. (2013). Hacia una pedagogía del desarrollo profesional docente: modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores. *Páginas de Educación*, 6(1), 97-124.
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682013000100006&lng=es&tlng=es
- Zorrilla, J. F. (2008). *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*. IISUE-UNAM.
- Zorrilla, J. F. (2015). La construcción de alternativas de formación docente para el bachillerato y para la licenciatura en México, *Perfiles Educativos*, 37, pp. 35-54.
- Zorrilla, J. F. (2018). *La transformación de la educación media superior entre 2008 y 2014*. CREFAL.

Sobre el Autor

Jesús Aguilar Nery

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (UNAM-IISUE)

janery@unam.mx

Doctor en Ciencias, especialidad en investigaciones educativas, DIE-CINVESTAV-IPN, México. Investigador Titular A, tiempo completo, definitivo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Temas de interés: desigualdades escolares, política educativa en nivel medio superior, educación y justicia social.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5289-024X>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 30 Número 88

28 de junio 2022

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre el consejo editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.
