
archivos analíticos de políticas educativas

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



aape | epaa

Arizona State University

Volumen 30 Número 113

2 de agosto 2022

ISSN 1068-2341

El Cambio de Políticas en la Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente en México: Transiciones, Postergaciones y Desafíos

Rosalina Romero Gonzaga

FLACSO-Sede México y Universidad Nacional Autónoma de México
México

Citación: Romero Gonzaga, R. (2022). El cambio de políticas en la formación continua y desarrollo profesional docente en México: Transiciones, postergaciones y desafíos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(113). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7181>

Resumen: El artículo examina los cambios en las políticas de formación continua y desarrollo profesional docente en periodos de reformas educativas desde el campo de los estudios de política (*policy studies*), a partir de una investigación documental y entrevistas semiestructuradas a actores educativos participantes con el propósito de identificar los cambios en las políticas de formación continua y desarrollo profesional docente en la educación básica y media superior en periodos de reformas educativas y mostrar el potencial analítico del régimen de políticas como un marco analítico fructífero para comprender las políticas de formación continua como procesos de decisión con implicaciones políticas y técnicas. Los hallazgos sugieren que desde el régimen de políticas el contexto internacional favorece una serie de arreglos y ajustes de poder que forzaron los cambios en las políticas de formación continua y desarrollo profesional a nivel nacional a pesar de la débil y deficiente regulación organizacional e institucional que desencadenó resultados equivocados y nocivos.

Palabras clave: políticas de formación continua y desarrollo profesional; tecnologías de la información y comunicación; cambio de políticas; educación básica; educación media superior

The change of policies in the continuous training and professional development of teachers in Mexico: Transitions, postponements and challenges

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 9-7-2021

Revisiones recibidas: 2-21-2022

Aceptado: 2-23-2022

Abstract: This article examines the changes in Mexican policies of continuous training and teacher professional development during periods of educational reforms within the field of policy studies. Based on documentary research and semi-structured interviews with participating educational actors, this study specifically identifies changes in policies related to basic and upper secondary education and shows the analytical potential of policy regimes as a fruitful framework to understand continuing training policies as decision processes with political and technical implications. Findings suggest that from the view of the policy regime, the international context favors a series of power arrangements and adjustments that force changes in continuing training policies and professional development at the national level, despite weak and deficient organizational and institutional regulation, which triggers wrong and harmful results.

Key words: continuous training and professional development policies; information and communication technologies; policy change; basic education; higher secondary education

A mudança de políticas na formação contínua e desenvolvimento profissional de professores no México: Transições, adiamentos e desafios

Resumo: O artigo examina as mudanças nas políticas de formação continuada e de desenvolvimento profissional docente em períodos de reformas educacionais a partir do campo dos estudos políticos, com base em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores educacionais participantes com o objetivo de identificar as mudanças nas políticas da formação continuada e do desenvolvimento profissional docente no ensino fundamental e médio em períodos de reformas educacionais e mostrar o potencial analítico do regime político como um quadro analítico frutífero para compreender as políticas de formação continuada de professores como processos técnicos e políticos. A partir do regime político, assume-se que o contexto político internacional favorece uma série de arranjos e ajustes de poder que forçaram mudanças incrementais e não incrementais nas políticas de educação continuada e de desenvolvimento profissional em nível nacional com base em uma estrutura organizacional e organizacional fraca e deficiente. regulação institucional que desencadeou resultados contraproducentes e perniciosos.

Palavras-chave: políticas de formação contínua e desenvolvimento profissional; tecnologias da informação e comunicação; mudança de política; educação básica; ensino médio

El Cambio de Políticas en la Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente en México: Transiciones, Postergaciones y Desafíos

La formación continua y desarrollo profesional de los docentes¹ apoyada por las tecnologías de información y comunicación (TIC)² sigue siendo una asignatura pendiente dentro de las agendas gubernamentales, ya que como política educativa ha sido poco atendida y definida en los planes y programas de gobierno, debido a que se sigue considerando a los docentes más como operadores de planes y programas de estudio que como sujetos clave en la transformación de la educación.

Desde antes de la pandemia, las escuelas ya eran incapaces de responder a las necesidades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La vinculación entre escuela y maestros mostraba signos de debilidad y fractura. Los docentes encontraban demasiadas restricciones institucionales y sociales

¹ Por economía, de aquí en adelante se referirá a la formación continua y desarrollo profesional con el acrónimo FCDP y a las políticas de formación continua y desarrollo profesional con el acrónimo PFCDP. La palabra docente(s) refiere a todas las maestras y maestros que se desempeñan en la educación básica y educación media superior, desarrollando funciones educativas.

² De aquí en adelante se referirá a tecnologías de información y comunicación (TIC) con el acrónimo (TIC) y a las políticas de tecnologías de información y comunicación con el acrónimo (PTIC).

para desarrollar su labor; su formación y desarrollo profesional se limitaba a cursos aislados que incorporaban parcialmente las tecnologías educativas; programas de capacitación de corta duración; posgrados en investigación educativa con baja incidencia en las prácticas educativas.

En ese sentido, los docentes como actores responsables de ir a la vanguardia en el diseño y la aplicación de los contenidos para el uso pedagógico en las escuelas, en pleno siglo XXI se han enfrentado no sólo a las brechas sociales, culturales, económicas y educativas, también a las brechas digitales que les han impedido responder a las necesidades actuales de los niñas, niños, adolescentes y jóvenes, como nuevos sujetos de aprendizaje que conviven con las tecnologías en una relación intuitiva y acrítica (Lugo, 2015; Poggi (2016), en Lugo 2016).

La escasa introducción de mejoras didácticas y pedagógicas en los programas de formación docente, así como la situación de los docentes y su baja profesionalización representan hitos importantes para mejorar la calidad de la educación y el desempeño de los estudiantes. No obstante, la formación del profesorado se ha instrumentalizado y sometido a los requerimientos que dictan las agencias financieras y de cooperación internacionales y las empresas globales tecnológicas.

Pese a la evidencia internacional de que la profesionalización y la calidad de los docentes es la ruta de acción para abordar los problemas estructurales que enfrentan de manera conjunta la secundaria y el bachillerato, hasta el momento no existen compromisos serios por parte de los gobiernos para desarrollar e implementar políticas sistémicas y coherentes de formación continua y desarrollo profesional con inclusión de contenidos de las TIC de manera consistente y sostenida.

El artículo examina los cambios en las políticas de formación continua y desarrollo profesional docente en periodos de reformas educativas desde el campo de los estudios de política (*policy studies*), a partir de una investigación documental y entrevistas semiestructuradas a actores educativos participantes con el propósito de identificar los cambios en las políticas de formación continua y desarrollo profesional docente en la educación secundaria y bachillerato en periodos de reformas educativas y mostrar el potencial analítico del régimen de políticas como un marco analítico fructífero para comprender las políticas de formación continua docente como procesos técnicos-políticos. Desde el régimen de políticas, se asume que el contexto político internacional favoreció una serie de discursos, arreglos y ajustes de poder que forzaron los cambios incrementales y no incrementales en las políticas de formación continua y desarrollo profesional a nivel nacional sobre la base de una débil y deficiente regulación organizacional e institucional que desencadenó resultados contraproducentes y perniciosos.

Las preguntas que orientan el trabajo fueron: ¿Qué factores explican los periodos de cambios incrementales y abruptos en las políticas de formación y desarrollo profesional docente? ¿cómo ocurren los cambios en periodos de reformas educativas? Se parte del supuesto que los arreglos y ajustes de poder (pactos políticos y los intereses de los grupos o facciones dominantes) forzaron los cambios incrementales y no incrementales en las PFCDP en un contexto de debilidad institucional.

La organización del artículo comprende cinco partes. En la primera, se recupera algunas aportaciones derivadas del régimen de política pública (*policy regime*), define las categorías que proporcionan el andamiaje conceptual del estudio y señala algunas consideraciones metodológicas para hacer visible la imbricación de la dimensión política (*politics*) y las políticas (*policies*) de formación continua y desarrollo profesional; en las secciones segunda, tercera y cuarta se aplica y desarrolla el enfoque procesal al estudio de las PFCDP con apoyo de las TIC; finalmente en las conclusiones, se responde a las interrogantes formuladas y se señala cómo el modelo del régimen de políticas con sus aportes cognitivos responde a la necesidad teórica y práctica de comprender la incidencia de los cambios políticos en las PFCDP.

Aproximación Teórica para Explicar el Cambio en las Políticas de Formación y Desarrollo Profesional Docente

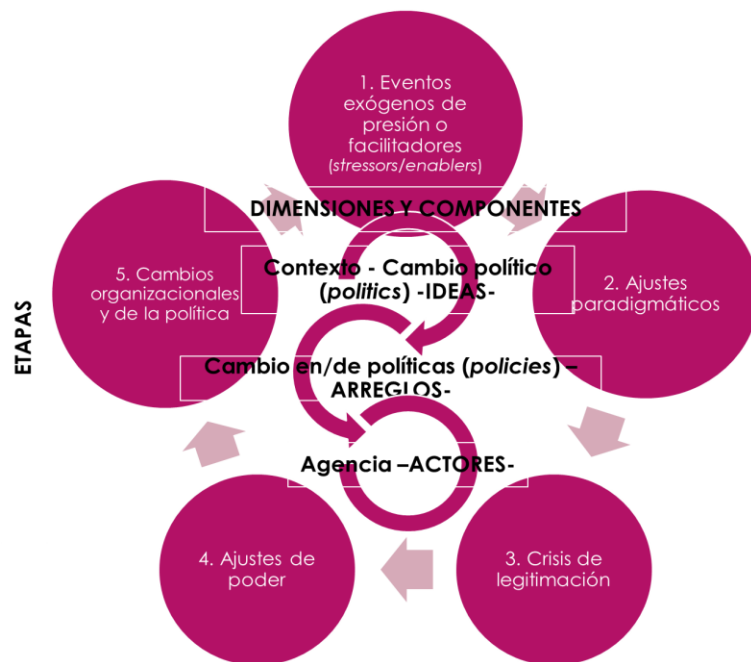
Desde el campo de conocimiento de los estudios de política (*policy studies*) se busca comprender y explicar el complejo proceso de las políticas e identificar cómo cambian las políticas. Los estudios de políticas son un tipo de investigación sustentada en la construcción de visiones multi e interdisciplinarias a fin de captar conceptualmente y procesar empíricamente la complejidad inherente a los procesos de formulación de políticas públicas (Del Castillo, 2014).

Diversos enfoques teórico-analítico-metodológicos fueron producidos a partir de la década de los noventa para nutrir y ampliar el campo de política pública. Los enfoques alternativos al ciclo de las políticas o posicionamientos heterodoxos (Del Castillo, 2020) como el cambio de políticas (*policy change*) hicieron visible la imbricación de las decisiones políticas (*politics*), los cursos o acciones de políticas (*policies*) y los actores que distingue el proceso de las políticas públicas en un espacio y contexto específico.

El régimen de políticas, *policy regime*, como aproximación analítica de los estudios de política, busca articular las decisiones políticas con el contexto de las políticas públicas. Por régimen, como categoría analítica se entiende “los arreglos de poder y gobierno contruidos para coordinar sus expectativas y organizar aspectos del comportamiento” (Wilson, 2000, p. 256). Desde esta perspectiva, el régimen de políticas moldea los cambios de políticas públicas como resultado de procesos inherentemente políticos y complejos. Wilson propuso el modelo por etapas (*stages*) del cambio de régimen de política pública para explicar tanto los periodos de estabilidad como los periodos de grandes cambios en las políticas. Las cinco etapas que se presentan de manera simultánea en el cambio de régimen son: 1) eventos exógenos de presión o facilitadores (*stressors/enablers*), 2) ajustes paradigmáticos, 3) crisis de legitimidad, 4) ajustes de poder, y 5) cambio organizacional y cambio en las políticas públicas (Figura 1).

Figura 1

Marco Analítico del Cambio de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia.

A partir del modelo por etapas de Wilson se ubicaron dos dimensiones: 1) política (*politics*) y de políticas públicas (*policies*) con tres componentes clave: ideas, arreglos de poder, actores. La dimensión política (*politics*) toma vida a través del contexto de la noción de contexto de políticas (*policy context*) referido a los acuerdos, arreglos o pactos políticos-institucionales construidos con la intención de generar cambios incrementales o no incrementales que no ponen en riesgo la estabilidad del sistema educativo. Las ideas o discursos y arreglos de poder sostenidos por agencias internacionales permiten articular distintas posiciones en torno a las políticas de formación continua y el desarrollo profesional docente, las cuales son ajustadas en el plano nacional sobre marcos normativos deficientes.

Etapas 1) Los discursos que promuevan algunas agencias financieras y de cooperación internacionales sobre la integración tecnológica en los sistemas de formación docente constituye uno de los eventos exógenos que impactan el régimen de políticas e imponen presión para provocar los cambios. Los discursos o ideas como modos de hacer política (Van Dijk, 1999) se plasman en conocimiento especializado, paradigmas alternativos y opciones de políticas, susceptibles de orientar las decisiones políticas por distintas vías. Son asumidos por investigadores, intelectuales, asesores, analistas expertos que van conformando grupos de trabajo con distintas posiciones ideológicas. Desarrollan una infraestructura intelectual (bases de datos, estudios comparativos, evidencias empíricas, conferencias, páginas web, etc.) para sustentar sus propuestas y recomendaciones. En el corto y largo plazo, han conformado una agenda mundial, dentro de la cual generan climas de opinión favorables.

Etapas 2) Las agencias internacionales detonan los eventos externos y promueven paradigmas con el propósito de ofrecer diferentes de soluciones de política de formación continua. Transmiten y operan un paradigma exitoso cuando está dirigido y tiene efecto sobre la audiencia adecuada (especialistas, tomadores de decisiones o público en general). La difusión del paradigma a través de las ideas, son aplicadas, apropiadas, consistentes, coherentes, creíbles y tienen resonancia. Las ideas y el conocimiento se encuentran cruzados por grandes disputas teóricas y disciplinarias y que, para incidir en la comunidad internacional, requiere de sólida evidencia. Estimulan concepciones u horizontes de desarrollo para integrar las TIC en la formación docente, delineados según los diagnósticos, estudios, conceptualizaciones de los problemas, estructuras teóricas desarrollados en los círculos académicos angloamericanos, quienes ejercen una fuerte presión sobre los investigadores de todo el mundo para que adapten su trabajo a los criterios establecidos (Schriewer, 1997).

Etapas 3) Los eventos externos y los ajustes paradigmáticos interactúan para generar una crisis de legitimidad en torno al paradigma establecido, es decir, cuando las agencias internacionales operan para desafiar el régimen establecido a través de la elaboración y promoción de un paradigma alternativo. Los líderes del gobierno “crean una crisis de legitimidad cuando establecen la duda popular en la validez de las historias, imágenes y autoridad sobre las que se basa el régimen de políticas establecido” (Wilson, 2000, p. 264).

Etapas 4) A nivel de los gobiernos nacionales los líderes, sus grupos económicos y políticos realizan los ajustes de poder, los cuales ocurren por cambios en los grupos o facciones, en la coalición dominante, por una confrontación directa de las coaliciones o grupos minoritarios contra el régimen existente. Ello implica la habilidad para explotar eventos exógenos, alinear los fines organizacionales y “persuadir a la gente que los acuerdos institucionales existentes ya no son legítimos, racionales, así como de que los acuerdos alternativos son posibles y alcanzables” (Wilson, 2000, p. 265).

Etapas 5) El proceso del cambio de régimen implica modificaciones en la implementación de las políticas o programas de FCDP, en los fines de la política, en lo que se traduce y en los arreglos de poder. Aquí se ubica la dimensión de política pública (*policies*) en el plano nacional o regional. Son

cambios organizacionales que conllevan la disolución o reemplazo de unidades administrativas, la consolidación o fusión, el traslado o readscripción, la creación de nuevas agencias.

En las secciones siguientes, con el marco analítico recuperado se aplica y desarrolla el enfoque procesal al estudio de las PFCDP con apoyo de las TIC con el propósito de interpretar la cadena causal del cambio y la complejidad inherente del proceso político y técnico de las políticas públicas.

Ruta y Diseño Metodológico

Para conocer cómo ocurren los cambios en las PFCDP y qué factores los explican en el contexto de políticas (*policy context*), se analizó el proceso y la dinámica del cambio desde el enfoque del régimen de políticas (*policy regime*). Para ello, se llevó a cabo una investigación documental concebida desde las categorías derivadas de la aproximación analítica de los estudios de política (*policy studies*) y un acercamiento a los actores mediante entrevistas semiestructuradas. Asimismo, se empleó una lógica hipotético-deductivo que comienza con la aproximación teórica, y de ésta se somete a prueba la hipótesis de trabajo apoyada por la información producto de las entrevistas. La información obtenida de las entrevistas fue analizada bajo una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los agentes y las dinámicas de cambio en las instituciones.

El corpus de estudio se conformó por documentos, informes de política educativa, notas por país que producen las agencias internacionales sobre las concepciones de la integración tecnológica en los sistemas educativos y la formación continua docente; además incluyó fuentes bibliográficas y hemerográficas especializadas, informes de labores, informes de resultados de programas de formación docente, documentos normativos de las políticas de formación continua generados en México; así como material estenográfico producto de las entrevistas.

El análisis del corpus se realizó con una categorización conceptual derivada del régimen de políticas (*policy regime*), que implicó la recuperación del modelo por etapas de Wilson con el propósito de esquematizar la dinámica del cambio que se presenta en las PFCDP. El dispositivo analítico ubicó: a) las etapas que ocurren en el cambio de régimen de las políticas; b) la dimensión política (*politics*) y de políticas públicas (*policies*) de formación y desarrollo profesional docente y c) los componentes clave del régimen de políticas. Los resultados de la investigación se presentan atendiendo las dos dimensiones que articulan las cinco etapas y los tres componentes clave.

El relevamiento de la información se detectó a partir de las entrevistas a funcionarios o exfuncionarios que participaron directa o indirecta en el diseño o implementación de las políticas de formación y desarrollo profesional docente en un periodo de gobierno determinado. Las entrevistas fueron realizadas durante los meses de enero a agosto del 2021, con el propósito de recabar y registrar testimonios de los funcionarios sobre la implementación y los cambios de la política de formación de profesores de educación básica y media superior. Todas las entrevistas se realizaron mediante sesiones virtuales debido al periodo de contingencia experimentado. En términos generales, las y los funcionarios y exfuncionarios (as) entrevistados mostraron amplia disposición para el desarrollo de la entrevista, que en promedio duró dos horas. Las entrevistas fueron audiograbadas con la autorización previa de los participantes. Posteriormente se realizó la transcripción de los audios. Por obvia razón, aquellos (as) funcionarios (as) retirados (as) del servicio público aportaron valiosa información sin compromisos ni temores. Se mantuvo el sigilo y anonimato de los entrevistados debido a lo fuerte y delicado de las declaraciones e información recabada, por lo cual a cada transcripción se le asignó un código en el que se identifica como un funcionario (a) federal (SEP) o funcionario (a) de un órgano desconcentrado (CNSPD, AFSEDF); el número ordinal del entrevistado (a); el día, mes y año en que se realizó el encuentro.

Los Discursos sobre las Políticas TIC en el Contexto Internacional como Eventos Exógenos, Ajustes Paradigmáticos y Crisis de Legitimidad

A nivel mundial vivimos un periodo histórico inédito caracterizado por una revolución tecnológica de gran envergadura que ha alterado las condiciones de generación de conocimiento y procesamiento de información. Con la crisis de legitimidad del paradigma de la tercera revolución tecnológica basado en el uso de electrónica e informática para promover la producción automatizada, se instaló en la primera década del siglo XXI el paradigma de la cuarta revolución industrial 4.0 caracterizado por la primacía de la nanotecnología, la biotecnología y el desarrollo de las TIC. El conocimiento como eje del crecimiento económico se manifestó en la aplicación de nueve tecnologías características de la cuarta revolución industrial, a saber: integración horizontal y vertical de los sistemas, simulación, robots autónomos, análisis y *big data*, realidad virtual, fabricación adaptativa, la nube, ciberseguridad e industria del internet de las cosas (Erbes, 2019, p. 27). La ola tecnológica protagonizada por la inteligencia artificial, la robótica y la automatización se convirtió en un componente clave del ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos. La integración tecnológica y aplicación masiva de las telecomunicaciones constituyó uno de los eventos exógenos que impactaron los sistemas educativos e impusieron presión (*stressors*) para provocar los cambios. Así, lo revelan algunos estudios e informes procedentes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Para las agencias supraestatales, los sistemas políticos y educativos del mundo deben proveer a los ciudadanos de las competencias tecnológicas que necesiten para ejercer sus libertades y derechos fundamentales (UNESCO, 2011a, 2019).

Las nuevas competencias tecnológicas se revelan en la adquisición y la acumulación de distintos tipos de capital por parte de las personas: capital humano, capital físico, capital social, capital ciudadano. El último capital hace referencia a los múltiples medios para el ejercicio de derechos y es lo que se conoce en el mundo contemporáneo como estar “digitalmente alfabetizado” (Katzman, 2010) o una formación crítica en alfabetización audiovisual y mediática (Aguaded, 2011). Es en este contexto, que se ha concebido un “movimiento de educación cívica” denominado Alfabetización Mediática e Informativa AMI³ (MIL por sus siglas en inglés), la educación en medios o digital y las políticas educomunicativas⁴, como iniciativas que se proponen:

Empoderar a las personas en todos los ámbitos de la vida para buscar, evaluar, utilizar y crear la información de una forma eficaz para alcanzar sus metas personales, sociales, ocupacionales y educativas. Esto es un derecho básico en un mundo digital y promueve la inclusión social de todas las naciones. (UNESCO, 2011a, p. 16)

El acontecimiento mundial forma parte del ascenso del dataísmo, la era de los datos y las máquinas (Harari, 2015). La alfabetización mediática incorporó competencias en información y habilidades basadas en el texto y en las imágenes que con el rápido desarrollo de las TIC ha promovido el uso y manejo de dispositivos y programas. Se priorizan los contenidos en torno al saber cómo utilizar la tecnología para el manejo de la información en detrimento de una

³ Se estableció el modelo del curriculum AMI y el marco de competencias “con la intención de proveer sistemas de educación para profesores en países desarrollados y en desarrollo con un marco para construir un programa a fin de que los profesores sean alfabetizados en medios e información” (UNESCO, 2011a, 2019).

⁴ Este tipo de educación se remonta a 1969 cuando la UNESCO recomienda que «las escuelas deben ayudar a los alumnos a adquirir un espíritu crítico respecto a los medios de comunicación» (Aguaded, 2011). A partir del 2000, resurge la iniciativa promovida en las conferencias internacionales auspiciadas por la organización mundial.

comprensión razonada y crítica de la naturaleza de las TIC, reconociendo la existencia de grandes intereses ideológicos y económicos en torno a las tecnologías. En ese sentido, la alfabetización mediática se ha reducido al desarrollo de las competencias digitales.

En la Reunión Regional Ministerial para América Latina y el Caribe, la UNESCO planteó la introducción de la educación mediática:

I. Los desafíos mundiales de educación, especialmente los objetivos de la Educación Para Todos (EPT, 2000), serán muy difíciles de alcanzar utilizando los mecanismos tradicionales de educación, en particular en los países en vías de desarrollo. La UNESCO cree que las TIC pueden tener un impacto monumental en la expansión de las oportunidades de aprendizaje para una mayor y más diversa población, fuera de los confines de las instituciones de educación y superando las barreras geográficas. La UNESCO piensa que las tecnologías pueden mejorar el proceso de enseñanza/aprendizaje reformando los sistemas convencionales de entrega de ésta, aumentando la calidad de los logros de aprendizaje, *facilitando una formación enfocada a desarrollar las habilidades requeridas por la sociedad de la información* y soportando los aprendizajes a lo largo de toda la vida; III. El cumplimiento de las metas internacionales de educación *para el año 2015 requerirá de enormes inversiones en formación docente*. Según los expertos, este es un gran desafío que los modelos convencionales de formación no serán capaces de abordar. *La frecuente necesidad de adaptar los programas escolares también requiere gran capacitación de docentes. En este dominio, el apoyo de las TIC es crítico.*” (2011b, p. 19, Las cursivas son mías)

La incorporación de las TIC en educación conlleva cambios en la concepción de conocimiento, sus modos de producción, distribución y consumo, así como en las políticas de formación docente. Además, demandan transformar los sistemas educativos en aras de abordar las necesidades tanto sociales como educativas mediante la coexistencia de diferentes modelos de integración TIC, utilizadas no sólo como herramientas sino como procesos por desarrollar (Castells, 1999).

El nuevo orden mundial de la información y la comunicación se impone a la escasa interacción humana, la cual se está volviendo un símbolo de estatus y un bien lujoso. Los sistemas e instituciones educativas son presionadas por la irrupción de internet y las tecnologías digitales. La tendencia al transhumanismo⁵ como resultado de la robótica, la ingeniería genética, la nanotecnología y la inteligencia artificial libres de todo control ético-moral y político ha colocado a la educación y la formación docente en una situación inexorable y complicada.

Las iniciativas de integración de las TIC en la educación y la infraestructura de apoyo fueron reconocidas por diversos compromisos internacionales. La Declaración de Grünwald (1982), fue la iniciativa precursora que reconoció la necesidad de fomentar una comprensión crítica por parte de los ciudadanos de la comunicación y su participación en los medios. Con el auspicio de la UNESCO, se llevaron a cabo varias iniciativas tendientes a promover la alfabetización informativa, como paso necesario para crear lo que denominó “una ciudadanía alfabetizada”, entre otras, se encuentran: «Programa Información para Todos» (2000); la Declaración de Praga “Hacia una sociedad alfabetizada en información” (2003); la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003-

⁵ Tendencia que ha sido reforzada con iniciativas como la Universidad de la Singularidad, una colaboración entre Google, la NASA, y la empresa Mountain View que “buscan eliminar la escasez de recursos, así como la desigualdad en la Tierra; en resiliencia a desastres, quieren reducir el riesgo de catástrofes naturales y mejorar la capacidad de respuesta a emergencias, así como la recuperación de las zonas dañadas; en salud se persigue la inmortalidad del ser humano”. <https://su.org/>

2005), la Declaración de Alejandría acerca de la Alfabetización Informacional y el Aprendizaje de por Vida (2005); la Agenda de París para la Educación en Medios (2007); la Declaración de Fez “Alfabetización Mediática e Informacional” (2011); la Declaración de Moscú sobre Alfabetización Mediática e Informacional (2012); la Declaración de París en Alfabetización Mediática e Informacional en la Era Digital (2014). La política internacional en favor de la integración de las TIC al desarrollo se plasmó en varios eventos internacionales que en cooperación con el sector privado recomendaron dar acceso a los beneficios de las dichas tecnologías: la Cumbre del Milenio con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000); la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), celebrada en 2003 y 2005; el Plan de Acción de la CMSI.

En América Latina y el Caribe, los gobiernos se abocaron a definir planes de acción y marcos de política enfocados al uso instrumental de las TIC para promover el desarrollo y contrarrestar las desigualdades sociales. Las iniciativas demandaron que las escuelas asumieran el liderazgo en materia de capacitación, uso y acceso a las nuevas tecnologías (ECOSOC, 2011). El Plan de Acción - eLAC2015- para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010) estableció que las TIC son herramientas diseñadas para promover el desarrollo económico y la inclusión educativa (UNESCO, 2013).

La OCDE, como agencia de cooperación técnica, diseñó el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) y lanzó la Estrategia de Competencias para armonizar las políticas de competencias en alfabetización digitales en el trabajo, la educación y la formación a lo largo de la vida en los países en vías de desarrollo con el propósito de *“facilitar la adopción de las nuevas tecnologías y mejorar la cadena de valor añadido [haciendo] que los países sean más atractivos para las inversiones extranjeras directas y [ayuden] a fomentar sociedades más tolerantes y cohesionadas”* (OCDE, 2019, p. 6). La agencia de cooperación promovió fervientemente el aprendizaje a lo largo de la vida mediado por:

El desarrollo de nuevos tipos de formación, como los nanocursos o diferentes tipos de cursos en Internet (los MOOC: cursos en línea masivos y abiertos; los SOC: pequeños cursos en línea, o los SPOC: pequeños cursos restringidos en línea), que permiten más flexibilidad para que las personas adquieran las competencias en periodos más breves, dado que sus necesidades de mejora y actualización cambian con el paso del tiempo. (OCDE, 2019, p. 72, las cursivas son mías)

Si bien ha sostenido que las tecnologías permiten concentrar el proceso educativo en el desarrollo de competencias y habilidades complejas como la comprensión y la producción de textos escritos y audiovisuales; la resolución de problemas matemáticos y científicos; la capacidad de consumo inteligente de la información; las habilidades comunicacionales como la expresión en los nuevos formatos y la participación en espacios colaborativos y de redes sociales reconoce que no han mejorado la calidad educativa ni han incidido en las prácticas de enseñanza (Aguirre Ledezma, 2005; OCDE, 2015). Esto tiene su correlato en la falta de “experiencias que se apoyan en el potencial de las TIC para rediseñar los procesos de formación docente continua, vehiculizar otros contenidos y reestructurar los sistemas de formación continua” (Terigi, 2010, p. 21).

En América Latina son incipientes las políticas de integración de las TIC⁶ en los sistemas educativos y la formación de docentes; se ha favorecido el acceso y el uso de las tecnologías digitales como herramientas para aprender y comunicarse en detrimento de ser utilizadas para investigar, crear y resolver problemas en colaboración con otros. La visión instrumental y mercantilista de la

⁶ Sólo hay cuatro países que se encuentran en un estado avanzado de digitalización: Chile (54), Uruguay (54), Panamá (50) y Costa Rica (50). El resto se encuentran en un estado transicional o emergente como México (43). (Katz, 2016).

tecnología que ha prevalecido (enseñar paquete de office o exploradores y buscadores) disminuye las posibilidades de estimular una alfabetización digital crítica (Aguaded 2009, 2011; Aparici, 1996; Area y Guarro, 2012; Buckingham, 2006) encaminada al uso didáctico y pedagógico de internet, la producción y distribución de herramientas desarrolladas por educadores y educandos, a desentrañar el origen de la información, los intereses de sus productores y el modo en que se representa el mundo. Sólo a partir de ahí se puede producir una mirada crítica que apunte a desarrollar ambientes mediáticos y digitales alternativos orientados a la justicia y la inclusión educativa.

Como resulta evidente la mayor parte de los países han invertido recursos económicos en comprar computadores, en lugar de invertir en la formación y el desarrollo profesional docente. Como lo han manifestado las experiencias internacionales, hasta el momento el foco de las políticas públicas en TIC ha sido en redes e infraestructura lo cual ha perpetuado la condición de ser consumidores de contenidos, aplicaciones, y servicios desarrollados en el exterior. Las políticas TIC se han centrado en la tecnología – hardware, software, redes, contenido – más que en su relación con la pedagogía, los planes de estudio, su reconstrucción, o sus alcances sociales. Sólo algunos países como Brasil, Colombia, Chile y Uruguay avanzan hacia una agenda digital que intentan incorporar contenidos educativos.

Los discursos promovidos por los organismos internacionales sobre la incorporación de las TIC en la formación docente, circunscrita a la modalidad a distancia, tienden a mostrar “su potencialidad a la luz de su incorporación al trabajo en torno al saber” (Aguirre Ledezma et. al. 2005, p. 105), en un contexto donde prevalecen los problemas de la discontinuidad de las políticas y acciones, las insuficiencias en la conectividad, la falta de capacidades profesionales para producir acumulación de experiencias y conocimiento que conlleven procesos de transformación educativa. Los gobiernos nacionales siguen sin proporcionar a los docentes un entorno de trabajo adecuado que estimule nuestras prácticas docentes.

El paso de los modelos de aprendizaje con soporte electrónico (*e-learning*, en modalidades online o *blended*) a los de aprendizaje móvil o *m-learning* no ha implicado nuevas concepciones y orientaciones de las políticas de formación y desarrollo profesional de los docentes (Vezub, 2018, 2019a, 2019b).

Las experiencias desarrolladas en la región (Katz, 2016) sobre incorporación de las TIC en la formación docente evidencian más bien que lo importante para los organismos internacionales y empresas de software es proveerlos de un manejo operativo de las máquinas y aumentar los márgenes de ganancia en una economía mundial cada vez más azarosa en detrimento de una autonomía y desarrollo profesional de los docentes. La incorporación de las TIC en la formación docente como paradigma de la cuarta revolución tecnológica sigue anclada en una enseñanza-capacitación a través de los medios (uso de medios para enseñar materias) y no en una educación-formación para los medios o enseñanza acerca de los medios (Buckingham, 2006). La introducción de las TIC en los países subdesarrolladas y en transición conlleva la acumulación de datos a gran escala con enorme poder para segmentar a la sociedad y detectar personas más influenciables (Magnani, 2020), lo que evidencia una nueva etapa del capitalismo.

La Inclusión de las Políticas TIC en la Formación Docente como Ajustes de Poder

La FCDP en todo el mundo se encuentra tensionada por las necesidades del mercado capitalista. Han ocupado y siguen ocupando un lugar marginal en las políticas docentes de los gobiernos nacionales al inclinarse por diseñar e implementar políticas, programas, instituciones y resultados que privilegian medidas instrumentales y coyunturales. A pesar de la reciente importancia que ha adquirido la FCDP en algunos países, persiste una ambigüedad en cuanto a la utilización de

los términos para referirse a la formación continua. En la bibliografía especializada se han empleado como sinónimos y palabras intercambiables (Vezub, 2004), al grado de asimilarse con entrenamiento, perfeccionamiento, actualización, capacitación, habilidades y destrezas, manejo de métodos y técnicas. Asimismo, se han acuñado términos propios del mundo empresarial como: estándares de desempeño, eficacia, rendimiento, calidad, competencias que no reflejan la complejidad del trabajo docente.

Las PFCDP se ha instrumentalizado a tal grado que los debates y discusiones teóricas responden a perspectivas funcionalistas centradas en los conocimientos; saberes y prácticas; competencias y disposiciones (UNESCO, 2014); aprendizaje por observación (Vaillant y Marcelo, 2015); habilidades y estándares (Ávalos, 2009) a ser desarrollados y alcanzados por los maestros. Las aproximaciones han sido formuladas por investigadores y asesores expertos al servicio de las agencias internacionales basadas en evaluar el trabajo en el aula conforme una visión disminuida de la labor docente vista como una actividad remunerada, una profesión, un trabajo o una ocupación (UNESCO, 2014).

No obstante, la formación de los docentes permanece anclada a una alfabetización tradicional caracterizada por la adquisición de conocimientos homogéneos vinculado a la lectura, la escritura y el cálculo. En cambio, poco o nada se ha avanzado en la alfabetización digital concebida “como un proceso continuo, que se desenvuelve a lo largo de la vida y que involucra una multiplicidad de aprendizajes, entre otros, la alfabetización inicial, la informacional, la audiovisual y la digital” (Katzman, 2010, p. 6) desde el análisis pedagógico, didáctico y social de las herramientas digitales.

A pesar de que las políticas de digitalización empezaron a aplicarse de manera incipiente en algunos países de América Latina a finales de la década de 1980 y con mayor fuerza a mediados de la década de 1990, la introducción de las TIC está aún lejos de ser un fenómeno masivamente instalado en la región. Los países de la región se enfrentan a la limitación en la producción de contenidos locales combinada con una persistente brecha digital de tercer orden⁷ (Fernández Enguita, 2020) derivada del nivel de desarrollo de cada país y las condiciones socioeconómicas, lo cual ha impactado los programas de formación docente, que hasta el día de hoy resultan altamente insuficientes.

La UNESCO ha elaborado el marco de competencias de los docentes en materia de TIC, en el cual las responsabilidades y exigencias hacia los docentes se han incrementado:

Guiar a los educandos en la adquisición de competencias relacionadas con la sociedad del conocimiento, como la reflexión crítica e innovadora, la resolución de problemas complejos, la capacidad de colaboración y las aptitudes socioemocionales... desarrollen las capacidades necesarias, incluyendo competencias digitales para la vida y el trabajo. (UNESCO, 2019, p. 1)

En ese sentido, la formación docente se orientó en primera instancia a la alfabetización y la capacitación para aplicaciones pedagógicas y profesionales básicas (2008-2009), posteriormente con el uso y aplicación pedagógica de las tecnologías (2011-2012) ancladas a visiones utilitarias, pragmáticas o mercantiles dejando de lado la formación bajo una perspectiva relacional e inclusiva que considere la formación pedagógica-didáctica, la formación política, la formación cultural y humanista.

⁷ La brecha de primer orden se refiere a los que tienen y no tienen acceso a los ordenadores y a la red; la brecha de segundo orden se refiere al uso de las tecnologías: selectivo, variado y formativo y otro más indiferenciado, consuntivo, pasivo; la brecha escolar de tercer orden la que se da entre las escuelas y la sociedad: en los hogares, los alumnos están instalados en el mundo digital y en la escuela regresan al pizarrón y el papel.

La acción pedagógica y las nuevas demandas encuentran al personal docente con una formación y una disponibilidad de recursos que tienden a ser insuficientes para los retos que supone adecuar la oferta y los formatos pedagógicos a estudiantes en entornos desfavorecidos. Ya antes de la pandemia el personal docente de la región contaba con pocas oportunidades de formación para la inclusión o para el trabajo con estudiantes en contextos menos favorecidos y de mayor diversidad. (CEPAL-UNESCO, 2020, p. 10)

A pesar de los constantes esfuerzos de formación en herramientas de TIC para la enseñanza en la educación inicial y la oferta formativa, lo que se ofrece no ha sido suficiente o no se ha adaptado a las necesidades y los contextos reales de trabajo de las y los docentes. La UNESCO reconoce que la aplicación exitosa del marco de las competencias que los docentes necesitan para integrar las TIC en su práctica profesional “requiere un fuerte compromiso político, una inversión sostenida en la educación de los docentes y acciones concertadas de formación docente inicial y permanente” (UNESCO, 2019, p. 2).

No obstante, las empresas globales como Google, Facebook, Microsoft y Yahoo (Katz, 2016) establecen acuerdos con los gobiernos nacionales a través de sus líderes y grupos políticos quienes realizan los ajustes de poder dirigidos a perpetuar una supremacía cibernética, la cual supedita a los países subdesarrollados a depender de la infraestructura de los servidores y el tráfico mundial suministrados por las empresas globales tecnológicas.

De ahí que la incorporación de las TIC en los sistemas educativos no sólo requiere crear políticas de innovación o cambios en los aparatos institucionales, demanda formar a los docentes y la ciudadanía mediante un proceso participativo y plural de alfabetización cívica sustentada en la toma de conciencia de la realidad, la crítica, la creación y producción de medios digitales, los cuales permitan desarrollar nuevas formas de formarse, enseñar y aprender, modificar contenidos y prácticas, crear nuevas propuestas de formación docente y cambiar los estilos de enseñanza.

En México, la asunción del paradigma de la cuarta revolución tecnológica implicó modificaciones en la implementación de las PFCDP de la educación básica y media superior. En este punto, se ubicó la dimensión de política pública (*policies*) a través de las decisiones y cambios organizacionales. A continuación, se aborda la cadena causal del cambio y la complejidad inherente del proceso político y técnico de las políticas.

La Incorporación de las TICS en la Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente en México como Cambios Organizacionales y en las Políticas Públicas

La incorporación de las TIC en la formación continua en la educación básica⁸ se remonta a los años cuarenta del siglo XX con la capacitación a distancia a cargo del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio mediante los cursos por correspondencia y cursos intensivos que se impartían a los docentes de educación preescolar y primaria y, posteriormente, en los años setenta facilitó el acceso a la educación secundaria y tecnológica de los grupos dispersos y alejados de las escuelas públicas. Los programas de capacitación fueron transformados en programas de actualización y mejoramiento del magisterio, colocando el acento en la formación en servicio en detrimento de la formación inicial de los docentes. La capacitación y actualización del magisterio

⁸ El subsistema comprende la educación preescolar y primaria (1992) y secundaria (1993). A nivel organizacional cuenta con direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones y jefaturas departamentales.

fueron asumidas y realizadas en diferentes dependencias gubernamentales y organismos e instituciones particulares, asociaciones profesionales y editoriales, así como en universidades y escuelas de nivel superior que ofrecían asesorías, cursos, diplomados, talleres, especializaciones y maestrías al magisterio de educación básica y normal.

Los intentos por coordinar, promover y evaluar las diferentes instituciones, sistemas y programas de educación abierta en los niveles de educación básica, media superior y superior trató de materializarse en un Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, creado en 1978, el cual fue denominado posteriormente Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior, creado en 1982 y desaparecido en 1985 junto con la Comisión Interinstitucional e Interdisciplinaria de Educación Abierta y a Distancia, creada en 1991 y desaparecida en 1995. De este modo, se fueron conformando los distintos niveles educativos con sus respectivas instituciones, sistemas y programas cada uno con su propia lógica, dinámicas y subcultura.

Mientras en los niveles de educación media superior y superior se llevaron a cabo algunas investigaciones y reuniones nacionales para conocer la situación y avance de los sistemas de educación abierta y a distancia incorporando en el uso de la tecnología, en los niveles de la educación básica, el proyecto Introducción de la Computación Electrónica en la Educación Básica, que inició en 1985 y desapareció en 1995, orientado a utilizar la computadora en el aula y habituar a los maestros en su uso como instrumento de apoyo didáctico fue sustituido por la Red Escolar (1998-2004), proyecto basado en el uso de la informática educativa con el apoyo de la televisión, a través de la conexión a Internet y la Red Satelital de Televisión Educativa, Edusat. Posteriormente, la SEP y el ILCE establecen el programa SEPienSA portal educativo de educación básica y media para México y Latinoamérica y en ese mismo año entró en funcionamiento la Red Escolar que contempló tres estrategias pedagógicas: “proyectos colaborativos, educación continua y cursos y talleres en línea. Para ello, se capacitó a 500,000 docentes en el uso de las TIC” (SEP, 2020a, p. 44).

A partir de los años noventa, la formación y actualización de diferentes sujetos educativos (personal académico, alumnos, directores, técnicos académicos y administrativos, jefes administrativos) se llevó a cabo no sólo mediante el uso de la televisión educativa, también de la computadora personal, la educación virtual, e-learning o aprendizaje electrónico para acceder a la educación.

Con la reforma de 1993, después de haberse llevado a cabo la reformulación de los planes y programas de estudio y la renovación de los libros de texto, se formalizan los esfuerzos en materia de capacitación, actualización y superación de maestros, incluyendo la capacitación de directivos, una vez que la Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció las negociaciones previas con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)⁹ en materia de actualización y profesionalización, ligadas al Programa de Carrera Magisterial. Ello derivó en el diseño del Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), adscrito a la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros (UNyDAC) la cual se apoyó en los Centros de Maestros (CM), para promover la formación como política institucionalizada del sistema educativo.

El PRONAP (1996-2008), como política educativa de Estado, intentó ofrecer posibilidades flexibles de actualización y capacitación, consolidar conocimientos y competencias didácticas para reforzar la actividad docente, lo cual se hizo a través de un modelo de capacitación y actualización en cascada para todos los maestros en servicio, con o sin formación inicial, acción que careció de reglas claras.

⁹ Es la organización sindical nacional en México y la mayor en América Latina que agrupa a los maestros de educación preescolar, primaria y secundaria. Fue fundada en 1943. Para el año 2021, la organización contaba con 1,619,990 docentes afiliados. La SEP reportó 1,225,341 (SEP, 2020b).

El esquema centralista y vertical de la formación continua impulsado por los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Porce de León (1994-2000) trazó un modelo de formación docente fincado en una estructura institucional deficiente que no contó con mecanismos de continuidad en el desarrollo profesional y mejoramiento de la enseñanza, producto de la injerencia directa del SNTE.

Un diagnóstico efectuado por la SEP sobre la situación que guardaban las acciones de formación continua en educación básica mostró problemas serios como la escasa articulación interinstitucional, el carácter endogámico de la formación continua, la heterogeneidad en la calidad de la oferta formativa, la falta de cobertura para niveles y modalidades, los cursos orientados a la teoría sin abordar elementos prácticos, la pobre preparación de los encargados de los cursos, la falta de atención de las verdaderas necesidades de los docentes (SEP, 2007a). Las posibilidades reales de formación y capacitación de los maestros en servicio mostraron sus limitaciones a lo largo de doce años que estuvo operando el programa.

Como quizá ningún otro gremio docente en el mundo, los profesores mexicanos han recibido cursos de toda índole, a lo largo de más de 20 años, sin que ello haya alterado sus prácticas de enseñanza [...] Los cursos son útiles para los maestros sólo cuando responden a una pregunta previa formulada por ellos y que deriva de las necesidades de la práctica. (Martínez, 2016, p. 11)

Por lo que atañe a la educación media superior (EMS)¹⁰, la formación académica y pedagógica de los docentes mostró signos desalentadores al acusar perfiles docentes desiguales y niveles de preparación disciplinar distintos que venían presentándose desde los años ochenta. Un estudio realizado por la OCDE en 1994 sobre los resultados de las políticas educativas del sistema recomendó dos líneas de trabajo en materia de preparación docente: “1) concertar acuerdos de formación con los docentes en funciones para actualizar las pautas pedagógicas y nutrirlas con los resultados de investigaciones pertinentes; 2) establecer un marco nacional para los docentes que favoreciera su movilidad entre instituciones” (Martínez, 2012, p. 116). No obstante, el subsistema en su conjunto careció de acciones puntuales para materializar las recomendaciones.

Bajo un contexto de presiones de orden económico y de abierta participación de los actores en el diseño y la formulación de la política de educación básica, los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) decidieron negociar directamente con el SNTE. En el ámbito educativo, ambos gobiernos optaron por aplicar un modelo de gestión y evaluación basado en principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), que intentó promover un enfoque gerencial de la administración pública para hacerla más eficiente.

Las TIC se integraron a la vida de la población con el Sistema Nacional e-México, operado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual pretendió hacer llegar los servicios digitales a las poblaciones más apartadas mediante los centros comunitarios digitales. Con una población de 98,785,000 de personas, sólo el 9.3% de los más de 22 millones de viviendas en el país contaban con al menos una computadora, lo cual confirmó la existencia de una amplia brecha entre un segmento de la población que no tenía acceso a servicios de internet e informática.

En el marco de la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, acuerdo político establecido entre el gobierno de Vicente Fox y el SNTE, la política de formación inicial, continua y desarrollo profesional se construyó a la implementación y operación del programa

¹⁰ El subsistema comprendió la enseñanza técnica industrial y comercial (1923); la enseñanza técnica y superior (1958), la educación media, técnica y superior (1971); la educación tecnológica (1976) y exclusivamente la educación media superior (2005). A nivel organizacional carece de direcciones generales y su funcionamiento organizacional se rige por direcciones de área, subdirecciones y jefaturas departamentales.

Enciclomedia (2004-2011) para dotar de equipos a las aulas de quinto y sexto año de educación primaria, el cual incorporó contenidos de la Red Satelital de Televisión Educativa, Red Escolar, Portal SEPiensa, Biblioteca Digital, Secundaria 21, Enseñanza de la Física y Matemáticas con Tecnología (EFIT-EMAT).

Pese al rediseño de la subsecretaría de educación básica,¹¹ la gestión de la formación docente en la educación básica en el primer gobierno de la alternancia impulsó cambios organizacionales y educativos orientados por una lógica eficientista e instrumental.

El gran negociador de dinero en este periodo de (Vicente) Fox fue Reyes Tamez con todo y los juicios negativos, no me meto ahí, sobre su gestión, la verdad que fue un excelente negociador de dinero de toda la secretaría y Julio Rubio fue un excelente negociador para la subsecretaría de educación superior [...] entonces, claro, parte del éxito ellos sabían perfectamente era financiar la mejora continua de la calidad a través de los que entonces era de vanguardia, que era una planeación estratégica y detallada, tal vez demasiado detallada y con un exceso de evaluación, pero la verdad es que consiguieron altos recursos, yo creo que el éxito fue en ese periodo inicial, ese grupo su cercanía, a lo mejor un poco tarde, con el presidente Fox y su capacidad de persuadir a los diputados de que asignaran esos recursos, yo creo que eso fue un gran momento, *porque había más dinero que proyectos*, entonces, el tema de aprender a tener dinero no fue trivial [...] la convicción que tenía este grupo universitario que actuó del 2000 al 2006 *se fue desmontando, en parte por falta de recursos*, en parte porque esos fideicomisos nunca fueron bien vistos por la Auditoría a pesar de que tenían comités técnicos de ese dinero, que *después vinieron a dar lugar a la estafa maestra*. (AFSEDF-E1-26-10-20. Las cursivas son mías)

El subsecretario de educación básica, Lorenzo Gómez Morín, quien venía trabajando su propio proceso de reorganización interna, independientemente del proceso general de reestructuración de la SEP, planteó incluir la tecnología educativa en los materiales y métodos educativos, sin abrir un área en ese sentido. Asimismo, el subsecretario tuvo la intención de crear una dirección general de formación inicial y continua sin alcanzar el éxito deseado.

El gobierno de Felipe Calderón, emulando a su predecesor, ratificó las negociaciones con el SNTE mediante la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación en mayo de 2008. Decisiones del gobierno en turno, inercias y dinámicas que se generan, tanto en la estructura de la SEP como en las negociaciones de la SEB con el SNTE, impidieron diseñar una política de formación continua que rompiera con prácticas enquistadas. Los funcionarios de la subsecretaría sacaron ventaja de cualquier proceso de cambio, a partir del mantenimiento de sus espacios de poder.

Uno se preguntaba qué es lo que hace Formación Continua... decían: “yo por qué le voy a hacer caso a él, yo cómo voy a bajar esto con los maestros, sin voltear a ver a Desarrollo Curricular”, [...] “yo tengo un proyecto en donde estoy buscando nuevas estrategias de Formación Continua in situ, están bien tus programas generales de actualización, pero quiero que atiendas esto” [...] Esas cosas no entendían. Cursos nacionales, talleres generales, todo homogéneo, todo para todos...Era más por cortesía política decir: “bueno, tenemos que trabajar de manera coordinada”. Mi

¹¹ La subsecretaría, bajo un modelo basado en programas, aglutinó a cinco direcciones generales: de Formación Continua para Maestros en Servicio (DGFCMS), Materiales e Informática Educativa (DGMIE), Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), Desarrollo Curricular (DGDC) y Educación Indígena (DGEI).

apuesta era que los equipos se articularan y con el maestro Leopoldo (Rodríguez) lograba su anuencia. [...] Igual con Formación Continua, de repente era difícil con lo del carácter y los estilos y demás. Me manejé en los márgenes de tomar decisiones donde a nadie se le ocurrían. (SEP-E2-13-12-13)

En el marco del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional se creó el Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio que “incorporó una oferta académica de 1,115 cursos, diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados” (SEP, 2012, p. 31). La formación de docentes siguió atrapada en los cursos de capacitación “en cascada”, a distancia o semi presenciales con escasa incidencia en la mejora de las prácticas docentes, los aprendizajes y aprovechamiento de los alumnos. La “formación” se limitó al uso de la tecnología (la computadora y el pizarrón interactivo) que se extendió a través de Edusat, la Red Escolar y el programa Enciclomedia.

Donde se empieza a desviar la formación docente fue con el expresidente Felipe Calderón, creo que había otro tipo de intereses, dentro de la educación básica que rompen con lo que se venía haciendo. Se llegó a desaparecer todo el material que estaba subido en línea. En materia de formación, decían, ya no hagamos cursos nacionales y tomemos estos libros de telesecundaria y sobre esto hagamos un temario, se hacían una serie de cursos que poco tenían que ver con la práctica docente, pareciera ser que la parte pedagógica no es tan importante, y ganó lo político. (SEP-E3-27-01-21)

Las irregularidades en la instauración, organización, administración y operación de Enciclomedia (ASF, 2010), los vacíos en cuanto a la formación y capacitación a los docentes en su uso, así como la falta de mecanismos que posibiliten el diseño de estrategias de enseñanza en el manejo de los contenidos educativos incorporando dichas herramientas constituyeron los entresijos de las políticas tecnológicas con escaso impacto pedagógico.

El subsistema de educación media superior, que surgió supeditada a la educación tecnológica, alberga más de 30 subsistemas, estos últimos se encargaban de la capacitación docente de acuerdo con sus necesidades, sin que hubiera coordinación o supervisión por parte de la SEP. Para dar orden a la estructura y operación de este tipo educativo en 2008 se implementó la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), desde un enfoque administrativo de la gestión en la que se inscribió el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems), junto con la Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior (Certidems) conformaron el Sistema Nacional de Formación Continua, el cual ofreció un solo curso diseñado para que los docentes contaran con el perfil docente exigido por la RIEMS sustentado en el modelo por competencias. Antes de la reforma no había programas de formación, actualización y capacitación continua para docentes. La formación en uso de TIC fue escasa. No obstante, los cambios estructurales en la educación media superior, persistió la debilidad de la formación docente.

El Profordems no ha dado los resultados esperados, al quedarse en un planteamiento abstracto y poco relacionado con el aula. (Se) están probando nuevos formatos de atención en los diplomados; (se plantea) aumentar la capacidad de la plataforma en línea para atender a 200,000 personas; actualmente se cuenta con 157,000 docentes. (Arroyo, 2014, en Ramírez 2015)

Arriba de 50% de los docentes siguen con una metodología tradicional y no cubren satisfactoriamente su labor de desarrollo de competencias. Esto se debe a que no hay

una verdadera formación de los maestros, muchos de ellos enseñan como pueden. (Bustamante, 2017)

La formación docente en media superior, gestionada por la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico, COSDAC, instancia académica y administrativa encargada de impulsar la formación y el desarrollo académico del personal docente, mediante la oferta de la especialidad y el diplomado en competencias docentes se ofreció únicamente a los docentes de escuelas públicas de los tipos escolarizados con contrato o plaza de 15 horas a la semana y que dominaban herramientas básicas de las TIC (procesador de texto, PowerPoint, correo electrónico e internet; SEP, 2011).

En estricto sentido, la inversión que ha habido en tecnología ha sido más en equipamiento, poca inversión se hizo a lo largo del tiempo en que los profesores recibieran esta capacitación, de hecho, yo diría que ha sido una capacitación in situ, donde cada quien cuando recibe una computadora aprende a utilizarla y busca el mejor recurso [...] hay insuficiencia de recursos, se ha tenido que decidir entre capacitar en uso de tecnología y en cuestiones didácticas, normalmente se invierte en cuestiones didácticas [...] estos proyectos que antes había en COSDAC era uso didáctico de tecnología, eran relativamente pequeños, que ahorita la realidad ya rebasó estos proyectos, es por eso que también hay una disminución importante del presupuesto para desarrollo de nuevos proyectos de esas características, y ya no se utilizan más. La tecnología se centró más en la masificación del uso de los equipos y la necesidad de usarlos, que un proyecto debidamente planeado y concebido para desarrollar la habilidad digital de los docentes. (SEP-E4-04-08-21)

El entonces subsecretario señaló que, al concluir el gobierno del presidente Felipe Calderón, “se esperaba capacitar y certificar a 240 mil profesores” (SEP, 2007b, p. 38). No obstante, el informe de la Auditoría Superior de la Federación encontró que, de los 188,544 docentes de las escuelas públicas de educación media superior, sólo se inscribieron 96,674 docentes (51.3%), de los cuales 61,301 (32.5%) egresaron de los cursos de actualización y capacitación, y 9,836 (5.2%), se certificaron en competencias docentes. Además, “se inscribieron 24,844 docentes, sin que la SEP acreditara el número de docentes egresados de esa generación” (ASF, 2011, p. 7). Esto sin duda, representó la antesala de actos ilícitos y de corrupción gestados desde las entrañas del subsistema.

De acuerdo con cifras oficiales, el Profordems a lo largo de ocho generaciones (2008-2015), formó a 155,715 docentes, de un universo promedio de 311,706, en el fortalecimiento de sus competencias en un esquema semipresencial (SEP, 2021b). Los cursos de capacitación y actualización docente “se concentraron en el manejo de Microsoft Office” (SEP, 2011, p. 46). Al respecto, la población atendida por el programa ha sido menor que el universo de docentes previsto por atender, lo cual se debe a la insuficiencia o ineficiencia en el manejo de recursos financieros que se han destinado a la operación del programa federal.

En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la reforma educativa del 2013, derivada del Pacto por México, acuerdo político firmado con las dirigencias nacionales del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, tuvo como orientación central la evaluación estandarizada de docentes. La formación continua fue transferida a la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD),¹² instancia creada para administrar las plazas docentes. Hasta entonces, la dirección general de formación continua de

¹² Creada el 14 de noviembre de 2013 como órgano administrativo desconcentrado de la SEP donde se readscribieron la coordinación nacional de Carrera Magisterial y la dirección general de Formación Continua de Maestros en Servicio.

maestros en servicio (DGFCMS) de la SEB había operado la estrategia de formación continua con profesores sindicalistas: José Humberto Trejo Catalán (abril 2007 a enero 2008); Leticia Gutiérrez Corona (marzo-2008 a diciembre 2011); Víctor Mario Gamiño Casillas (enero 2012 a enero 2013).

La incorporación y el uso de las TIC en el proceso educativo tuvo lugar con la puesta en marcha de distintos programas federales orientados a la dotación de una computadora o tableta para alumnos de quinto y sexto de primaria, estando ausente una política similar dirigida al rediseño de los procesos de formación docente continua: Habilidades Digitales para Todos (PHDT, 2009-2012), Mi Compu MX (2013-2014), Programa Piloto de Inclusión Digital (2013-2015), Programa @prende.mx (2014-2016) y Programa @prende 2.0 (2016-2017) (SEP, 2016).

En 2015, con la creación de la Coordinación General @prende.mx,¹³ el programa de alfabetización digital se escinde de los materiales educativos y la formación continua docente.

Se acrecentaron las propuestas formativas de todo tipo, con la intención tener un abanico más amplio para los profesores, pero con poca calidad y sin tener la certeza de si era útil para el maestro, si era lo que necesitaba, se cuidaron poco los procesos de selección de los materiales, tenemos un catálogo que está vigente todavía porque es como una herencia de este proceso del cual no nos podemos deshacer hasta el 2015. Un catálogo inmenso de acciones formativas pero que tiene poca relación con lo que los maestros piden o que necesariamente estén anclados con lo que los maestros hacen cotidianamente. Ahora que ya no tenemos a los centros de maestros y la formación continua, ahora que ya no está en el control de la subsecretaria, nos preocupa el futuro de los centros que debían ser nuestros canales de comunicación con las escuelas para hacer llegar todas las propuestas, que lo estaban siendo, estábamos retomando a los centros con una idea nueva, porque el modelo de formación ya estaba agotado, ahora no sé si lo podamos hacer. (SEP-E5-25-03-13)

La formación docente no tenía un andamiaje lo suficientemente estructurado para caminar. La prioridad en ese momento no era la formación docente, era la evaluación, casi todas las energías se consumieron en diseñar la evaluación y la formación docente se quedó rezagada. Ya no había proyecto de formación y la única opción que se identificó fue otra vez regresar a los cursos en línea, mixtos, en catálogos, otra vez regresar a la participación de las instituciones de educación superior y ese no era el proyecto que habíamos visualizado en su momento. Hubo ciertos intentos por hacer de la formación docente algo distinto, pero no se logró. El centro de atención de los esquemas de formación docente ha sido siempre primaria, alguna acción específica de formación de academias no, no hubo ninguna acción específica de formación para secundaria, es una deuda que se quedó pendiente. (SEP-E5-01-04-21)

En febrero de 2016 la formación continua regresó nuevamente a la SEB, donde modificó su denominación a dirección general de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DGFCAYDP), responsabilidad que la asumieron los cercanos al grupo del presidente y secretario de educación Emilio Chuayffet: Lino Cárdenas Sandoval (enero a agosto-2013); Edmundo Guajardo Garza (febrero-noviembre2016); José Farías Maldonado

¹³ Órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica, operativa y de gestión, creado el 31 de octubre de 2014, encargado de llevar a cabo la planeación, coordinación, ejecución y evaluación periódica del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital.

(noviembre 2016 a mayo 2019). El ajuste organizacional hizo evidente el hecho de que la formación continua sería subsidiaria de la evaluación estandarizada.

La sobreoferta de cursos fue una acción de formación recurrente, al grado de que el gobierno federal pretendió tener disponibles 550 cursos para todos los perfiles de personal después de la presentación de la Estrategia Nacional de Formación Continua por parte del secretario de educación, quien planteó en el documento rector “un traje a la medida” (Santibáñez, 2017, p. 11). La puesta en marcha de una oferta de formación continua privilegió los cursos y programas relacionados con la mejora de la gestión escolar e institucional por encima de los de corte académico y pedagógico. Los cursos en uso de las TIC estuvieron centrados en aspectos de gestión escolar e institucional, descontextualizados de las necesidades de los docentes. Los cambios en la estructura de mando de la SEB conllevaron retrasos y desorden en las decisiones tomadas por el nuevo director general de formación continua,¹⁴ trayendo consigo una serie de problemas que provocaron el desdibujamiento de la política pública en la agenda nacional y la puesta en escena de los actos más grotescos de corrupción. Los grupos reformistas y guardianes de políticas (*gatekeepers*) hicieron acto de presencia:

Muchos personajes se acercaron a Aurelio Nuño diciéndole que un problema a la reforma es que la Coordinación Nacional traiga los programas de formación, siendo juez y parte [...] Aurelio Nuño se acerca a diversos actores del sistema educativo y lo primero que dicen “la capacitación no debe estar en manos de la Coordinación”, no nos atrevíamos a buscar otro camino (...) en lo que resta del 2015 no hay capacitación y todo el 2016 no hay capacitación, y en 2016 había un presupuesto de 26,500 millones de pesos [...] él lo decide, a mí no me da ninguna explicación, a mí simplemente me dice que ha decidido que pase (la formación docente a básica y media superior), cuáles fueron sus razonamientos, él escucha a actores retrógradas del sistema educativo, a actores externos, (Carlos) Mancera¹⁵ y (Miguel) Limón¹⁶, otros actores [...] se suspenden las evaluaciones y lo vinculamos a factores tecnológicos y es verdad eso, sin embargo, es político por Luisito Miranda¹⁷ y el proceso electoral (...) que negocia con todos los grupos, pero se suspenden los procesos y yo nunca los frené. A partir de Nochixtlán se va a caer Aurelio Nuño y se va a proteger con el SNTE [...], desde el 2014, el estímulo de carrera magisterial lo detuve, ya en papel y el SNTE me lo firmó y Aurelio Nuño se los regresa, solamente el incremento de un año ascendía a 2750 millones de pesos y es un pasivo que te puede llevar a cerca de 40 y 50 mil millones de pesos hasta que termine carrera magisterial, no estuve de acuerdo. Empezaron a construir con el INEE a regalar la evaluación del desempeño iba a ser una autoevaluación, una evaluación de director y un proyecto didáctico, en una reunión yo dije que lo único que el servicio profesional docente me había dejado claro, eran problemas de dominio disciplinario y didáctico y que esto lo que estábamos haciendo lo estábamos regalando, era un remedo de carrera magisterial. (CNSPD-E7-10-03-21)

¹⁴ El ingeniero Edmundo Guajardo Garza, primo hermano del secretario de Economía, vinculado estrechamente con el empresariado neoleonés.

¹⁵ Economista y político mexicano. Fue representante de la SEP en el Primer Consejo de Participación Social, 1999-2001; consejero presidente de 2016-2018, y presidente del despacho Valora.

¹⁶ Abogado y político mexicano. Fue Secretario de Educación Pública del 23 de enero de 1995 al 30 de noviembre de 2000. Socio fundador del despacho de estudios y consultoría Valora.

¹⁷ Político mexicano, miembro del PRI. Fue secretario de Desarrollo Social, secretario general del Gobierno del Estado de México y subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación (México).

Cuando regresó la formación continua a la SEB, mi plaza era de la subsecretaría de la dirección general de formación continua, el acuerdo de Ramiro (Álvarez) con un director general de formación continua (Edmundo Guajardo), encargado del despacho era que yo me quedara en la CNSPD con esa plaza y así fue así siempre fue, pero cuando se fue Ramiro pidieron la plaza, pero me la pidieron con un arreglo que yo no acepté, porque me pedían firmar unos contratos millonarios con la Universidad de Colima y dije no, yo les dije que no tenía atribuciones de firmar contratos [...] les dejo su plaza y renunció. (SEP-E8-16-12-20)

Con la instrumentación del Programa de Desarrollo Profesional (PRODEP)¹⁸ se unificaron los programas de formación continua dirigidos a docentes de educación básica y media superior. Posteriormente, en 2016, se estableció la Estrategia Nacional de Formación Continua, gestionada por la COSDAC, quien puso en marcha una oferta formativa de manera tardía. Durante 2014-2015, la formación y actualización de los profesores de media superior se centró únicamente en un curso genérico de competencias docentes y otro en directivas. Para 2016 se ofrecieron 56 cursos que, aseguraba la autoridad federal, se conformaron con base en las necesidades disciplinares y pedagógicas. Por su parte, un informe de la ASF reportó que la subsecretaría no consideró las evaluaciones internas de las escuelas, las externas de las Autoridades Educativas Locales (AEL) y del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), por lo que no se garantizó que los cursos impartidos al personal de ese nivel educativo fortalecieron sus capacidades, conocimientos y competencias. (ASF, 2016). No obstante, la disposición de los docentes de media superior para ser evaluados, formados y capacitados, en especial, en el uso de las tecnologías, los cursos fueron demasiado conceptuales, no tuvieron efectos en la práctica, no consideró la escuela ni los contextos regionales; el modelo a distancia favoreció la cobertura, pero no la adecuada evaluación, calidad y pertinencia, además, fueron poco útiles para formarlos en su materia (Santibáñez, 2017). De este modo, el nivel experimentó incertidumbre, debilidad profesional de su planta docente y simulación de los procesos formativos.

En la Cosdac ya estaban en operación los programas del Profordems que tenía como objetivo capacitar a todos los maestros con diplomados para que desarrollaran y conocieran el enfoque por competencias, en vez de contenidos, esto implicaba un cambio en la formación de los docentes porque no estaban acostumbrados a este enfoque, se dio un diplomado a lo largo de varios años, pero una vez que se concretó el esquema no se alcanzaron los resultados deseados y ahí viene la nueva etapa de capacitación derivado de la reforma educativa que se dio en la administración del presidente Peña de finales de 2012, con la instrumentación de esta nueva reforma y esta necesidad de hacer la evaluación del desempeño es que se identifican los problemas de capacitación y de formación docente en media superior. En ese momento no eran muy atractivos los cursos a distancia, ellos estaban acostumbrados a los cursos presenciales. Para muchos era una educación deficiente para ser atendidos a distancia, hubo una gran inversión en esta capacitación, desafortunadamente, el peso de esta evaluación del desempeño fue mayor que el impacto que tuvo en la formación de docentes. Se capacitó a tantos docentes que algunos recibieron más de 400 horas de capacitación, que es muchísimo, no es poco, no es sencillo dar 20 cursos de 20 horas. Hubo un gran esfuerzo en términos de

¹⁸ Es el principal programa federal a partir del cual se destinan recursos financieros para la formación continua de los docentes que laboran en la educación básica, media superior y superior mediante cursos impartidos. El programa inició su operación a partir de 2014 y sigue vigente.

inversión, incluso todavía no se ha visto reflejado en resultados concretos, porque en el momento en que un profesor se capacita el impacto que tienen en el salón de clase no es inmediato, no es fácil percibir la mejoría en la capacitación de los docentes y rendimiento de los alumnos porque hay otros factores que hay que considerar. (SEP-E4-04-08-21)

Cuando fui a apoyar a instituciones de educación media superior me di cuenta del remedo que tenemos allá, porque no es posible que un maestro imparta cinco disciplinas, es imposible. En educación media superior decían tuvimos el ingreso de 60,000 maestros, iba a ver sus ingresos y era sólo para dar estadísticas, acuérdate que el maestro (Rodolfo) Tuirán era maravilloso dando números que él nada más entendía ¿cómo es posible que los maestros dieran cinco disciplinas, a lo máximo puedan manejar dos disciplinas y las otras tres? Y eso no estaba en los catálogos viejos, había cursos de asertividad, dinámica de grupos, cosas de esas, en los catálogos viejos. (CNSPD-E7-10-03-21)

El Profordems es una asquerosidad lo que existe de información, existen bases de datos que nos están llenas, que no están limpias, que durante ocho años la gente que se encargó de limpiarlas y nunca las terminó de limpiar, nos dejó una porquería, esa base no es un padrón, no es forma de identificar a un docente, es como decir que alguien ahí estuvo y alguien se le dio, pero no hay una forma de validar la información. Ya era la locura de cursos, ya se había dispersado tanto la oferta que se empezó a volver una política de formación que no tomaban en cuenta a los docentes, era lo que la subsecretaría quería que ellos hicieran. Se generó una oferta enorme de cursos sin una lógica. (SEP-E9-29-07-21)

En el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) fue abrogada la reforma del 2013 y en el marco de una consulta a docentes, directores, alumnos, padres de familia, investigadores y organizaciones de la sociedad civil, denominado Acuerdo Educativo Nacional (AEN), se propuso una nueva reforma educativa. La revalorización del magisterio fue el eje principal del compromiso presidencial, lo que llevó a reconocerlos como agentes de transformación social, estableciendo su derecho constitucional a acceder a un sistema integral de formación, actualización y capacitación para docentes de educación básica y media superior.

Las acciones de formación continua a nivel federal en educación básica quedaron adscritas a la dirección general de Formación Continua a Docentes y Directivos (DGFCyD) dependiente de una unidad dependiente de la oficina del secretario de educación. La formación continua en educación media superior fue asumida por la Coordinación Sectorial de Fortalecimiento Académico (COSFAC) de la SEMS.

No obstante, la evidencia sobre los resultados de los programas federales de formación docente de la administración pasada,¹⁹ los esfuerzos del gobierno actual para regular los procesos de formación continua siguen cifrándose en ofrecer estadísticas de los participantes (SEP, 2020c), sin determinar e incidir en la pertinencia, congruencia y relevancia de los programas de formación. Las iniciativas de formación docente apoyadas en las TIC para generar y rediseñar nuevos procesos formativos han estado ausentes.

¹⁹ Informes de las cuentas públicas 2017 y 2018, las Auditorías de Desempeño de la “Evaluación de la Reforma Educativa” y “Evaluaciones de la calidad de la educación”, respectivamente.

En formación continua hay que dar un golpe de timón, insisto no es sólo mandar los recursos a los estados y establecer unas ciertas reglas para que se gasten el recurso [...] no hay acciones de formación continua, sólo se canalizan recursos a través del programa La Escuela es Nuestra. (SEP-E10-31-01-21)

La dirección general de formación continua es sólo gestión de recursos y la parte académica no existe, todavía tiene esa inercia que es muy administrativa, no tiene cuadros académicos, son gestores de recursos, ellos (UPEEE) tienen el catálogo de formación docente. (SEP-E9-29-07-21)

Preocupa mucho que la formación docente esté fuera de los anclajes de la subsecretaría de educación media superior y básica, debe estar muy cercana a educación básica y media superior. (SEP-E5-01-04-21)

En media superior, la generación de cursos basados en las competencias y perfiles de docentes no fueron suficientes para cambiar las prácticas educativas y subsanar los procesos de formación docente continua. Los programas y cursos de formación continua siguen asociándose a un sistema credencialista basado en la recategorización, que se distan de una mejora integral de la actividad docente La debilidad estructural del subsistema de educación media superior es preocupante al carecer hasta el momento de un sistema de gestión educativa propio que le permita su operación y desarrollo habitual.

En el contexto actual de emergencia sanitaria se han incrementado los tiempos dedicados por los docentes para prepararse en el uso de herramientas tecnológicas, en detrimento de propuestas sistemáticas de formación continua apoyadas en las TIC para reestructurar los sistemas formativos docentes.

Las TIC en realidad nunca estuvieron, la COSFAC estaba construida con esta idea, el coordinador con su dirección de formación y su dirección de innovación y la acompañaba un área de tecnologías de la información que era de apoyo a la coordinación, era el área que se encargada de poner las computadoras, los teléfonos, jalar el internet en el edificio, etc., por eso era jefatura de tecnologías que se encargaba de los servicios informáticos, no eran diseñadores informáticos, era personal operativo encargado del soporte y servicio. Como COSDAC hubo una ampliación de atribuciones, pero una reducción de estructura (...) lo que se hacía era contratar personal por honorarios que trabajen los sistemas o plataformas para la coordinación, pero no llega con los subsistemas para orientarlos sobre incorporar las TIC en la enseñanza, eso no existe. (SEP-E9-29-07-21)

Conclusiones

¿Qué factores explican los periodos de cambios incrementales y abrupto en las políticas de formación y desarrollo profesional docente ¿cómo ocurren los cambios en periodos de reformas educativas? Con base en el modelo por etapas de Wilson, a nivel macro la dimensión política (*politics*) se materializó en los discursos y los arreglos de poder que promovieron algunas agencias internacionales sobre la integración tecnológica en los sistemas de formación continua docente, los cuales fueron eventos exógenos que impactaron el régimen de políticas e imponen presión para provocar los cambios incrementales y no incrementales. Las ideas o discursos articularon las

distintas posiciones y construyeron acuerdos de poder en torno a la integración de las TIC en la formación y el desarrollo profesional docente.

Las agencias internacionales detonaron los eventos externos y promovieron los paradigmas de las revoluciones tecnológicas con el propósito de ofrecer diferentes de soluciones de políticas de formación continua. Cuando el paradigma de la tercera revolución industrial y tecnológica se agotó, los líderes a través de las agencias internacionales establecieron el paradigma de la cuarta revolución tecnológica, movimiento que concita cambios que se están dando en la industria y tienen un impacto en los procesos educativos. La gramática instalada desde las agencias internacionales estuvo dirigida a promover la capacitación de los docentes en el conocimiento de herramientas de tecnología de la información. La formación docente integral fue abandonada.

Las organizaciones regionales, financiadas por agencias internacionales, plantearon a los gobiernos nacionales a través de sus líderes la necesidad de asumir el cambio estructural cifrado en la generación de conocimiento y la incorporación de nuevas tecnologías en la sociedad y el sistema productivo. En el centro de ese proceso se encuentran las TIC y la difusión del paradigma digital. Las empresas globales tecnológicas y proveedores de servicios informáticos en alianza con los líderes realizaron los ajustes de poder para apoyar el movimiento de Alfabetización Mediática e Informacional, una estrategia de carácter internacional orientada a la creación de sociedades alfabetizadas en medios de comunicación e información.

La dimensión de política pública (*policies*), tuvo lugar a nivel nacional con el proceso secuencial de acciones orientadas a construir la ruta de modificaciones que emprendieron distintos actores educativos en el diseño e implementación de la PFCDP. En este proceso secuencial destacaron la creación de la subsecretaría de educación media, la transferencia de la dirección general de formación continua a una nueva instancia creada y su posterior regreso a la SEP.

Los cambios incrementales y no incrementales fueron liderados por la presidencia de la república y reforzados desde la SEP por los grupos técnicos y políticos del secretario de educación en distintos momentos, con el apoyo del SNTE hasta 2013, año en el que fue relegado de la formación continua de manera parcial.

Los cambios que acompañaron a las PFCDP estuvieron inscritos en sendos acuerdos políticos, alguno transexenal, basados en la negociación y concertación entre la SEP, los ejecutivos estatales y la dirigencia sindical, a fin de impulsar las reformas educativas y cambios incrementales en las PFCDP. El ANMEB, como mecanismo institucional modernizador transexenal, estableció las reglas del juego y limitó las decisiones futuras de los actores al crear el PRONAP como una agenda de capacitación con una deficiente regulación que centralizó el manejo de las PFCDP en función de los intereses del gobierno en turno y el SNTE como actores dominantes.

En el marco de la ACE se creó el sistema nacional de formación continua apoyado en la implementación de programas de capacitación o habilitación remedial e instrumental dirigida a los docentes de educación básica y media superior con escasa incidencia en la mejora de las prácticas educativas, los aprendizajes y aprovechamiento de los alumnos.

El Pacto por México elevó a rango constitucional la evaluación docente lo que hizo evidente el hecho de que la formación continua fue subsidiaria de la evaluación estandarizada. En el periodo gubernamental se implementó un programa de inclusión y alfabetización digital encargado de la instalación de equipo, la disponibilidad de contenidos, la asistencia técnica para el desarrollo de habilidades y componentes digitales, dejando de lado las iniciativas orientadas al rediseño de los procesos de formación docente en educación básica y media superior.

El gobierno actual optó por continuar con las estrategias de formación continua de carácter remedial basadas en la oferta de cursos nacionales o estatales, la organización en cascada o individualizada, así como la capacitación a distancia con una oferta de cursos poco pertinentes. Han

estado ausentes las propuestas sistemáticas de formación continua apoyadas en las TIC para reestructurar los sistemas formativos.

El cambio político en materia de formación continua promovido por las agencias internacionales a través de la producción de discursos en favor de la integración tecnológica, la aplicación de las telecomunicaciones, el uso instrumental de la tecnología fue asumido por los países subdesarrollados, quienes dependen de la infraestructura de los servidores y el tráfico mundial de internet suministrados por las empresas globales tecnológicas.

Las acciones de formación continua para los docentes de educación básica y media superior han mantenido el modelo remedial e individualizado que los alejan del aula, provocando efectos contraproducentes y perniciosos como el credencialismo, la escasa atención a los contenidos de la formación en la escuela, la falta de articulación entre la formación inicial, la formación continua, las prácticas y necesidades educativas, el distanciamiento cada vez mayor entre las escuelas formadoras y las instituciones escolares donde practican los futuros profesores o donde inician su carrera.

Los gobiernos nacionales e internacionales se enfrentan a uno de los principales desafíos en relación con la formación continua y desarrollo profesional docente: repensar y reestructurar los actuales sistemas de formación, aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y comunicación para revertir décadas de retraso y debilidad estructural.

El cambio político debe producirse a partir de la interacción entre los actores educativos (docentes, alumnos, directores, padres de familia, autoridades educativas) con el propósito de superar viejos esquemas de fragmentación de la política educativa y asumir estrategias integrales y coherentes orientadas a la construcción de autonomía y capacidades profesionales para producir acumulación de experiencias y conocimientos que conlleven procesos de transformación educativa.

Referencias

- Aguaded Gómez, J. I. (2009). Políticas de educación en medios: Aportaciones y desafíos mundiales. *Comunicar*, 32, 7-8. Recuperado de https://www.unaoc.org/docs/Comunicar32_Full_Text_SPANISH_Mapping_Media_Education_Policies.pdf
- Aguaded Gómez, J. I. (2011). La educación mediática, un movimiento internacional imparable. La ONU, Europa y España apuestan por la educomunicación. *Comunicar*, 37, 7-8. Recuperado de http://eprints.rclis.org/33606/1/10.3916_C37-2011-01-01.pdf
- Aguirre Ledezma, N., et. al. (2005). *Experiencias de formación docente utilizando tecnologías de información y comunicación*. Recuperado de http://www.educoas.org/portal/la_educacion_digital/147/pdf/formacion.pdf
- Aparici, R. (Coord.) (1996). *La revolución de los medios audiovisuales: Educación y nuevas tecnologías*. Ediciones de la Torre.
- Area, M., & Guarro, A. (2012). La alfabetización informacional y digital: fundamentos pedagógicos para la enseñanza y el aprendizaje competente. *Revista Española de Documentación Científica*, (9), 46-74. Recuperado de <http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/view/744/825>
- ASF. (2010). *Informe de resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2010*. Programa E001Enciclomedia, Grupo Funcional Desarrollo Social https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0923_a.pdf, Consultado: 19 de julio de 2021.
- ASF. (2011). *Informe de resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2011*. Formación de Docentes de la Educación Media Superior, Grupo Funcional Desarrollo Social.

- https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0399_a.pdf, Consultado: 19 de julio de 2021.
- ASF. (2016). *Informe de resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2016*. Programa para el Desarrollo Profesional Docente en Educación Media Superior, Grupo Funcional Desarrollo Social.
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0154_a.pdf, Consultado: 19 de julio de 2021.
- Ávalos, B. (2009). Los conocimientos y las competencias que subyacen a la tarea docente. En C. Vélaz de Medrano & D. Vaillant (Coords.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 67-77). OEI-Fundación Santillana.
<http://www.oei.es/metas2021/aprendydesarrprofesional.pdf> consulta: 22 de noviembre, 2020.
- Buckingham, D. (2006). *La educación para los medios en la era de la tecnología digital*. Ponencia, Congreso del décimo aniversario de MED, Roma, Universidad La Sapienza. Recuperado de https://www.academia.edu/2748167/La_educaci%C3%B3n_para_los_medios_en_la_era_d_e_la_tecnolog%C3%ADa_digital
- Bustamante, Y. (2017, marzo-junio). Decisiones sobre la educación media superior en México: Bustamante Díez, Székely y Martínez Espinoza. *Gaceta*, (7).
<https://historico.mejoredu.gob.mx/decisiones-sobre-la-educacion-media-superior-en-mexico-bustamante-diez-szekely-y-martinez-espinoza/>
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. Siglo XXI.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19, informe COVID-19*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45904/S2000510_es.pdf
- Del Castillo, G. (2014). *Una perspectiva de política pública para el análisis de problemas públicos complejos*. IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales, San Cristóbal de las Casa, Chiapas.
- Del Castillo Alemán, G. (2020). El cambio en el campo de política pública”, en Gloria Del Castillo Alemán y Mauricio Dussauge Laguna (editores) *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina*, FLACSO México, pp. 209-238.
- Erbes, A., Gutman, G., Lavarello, P., & Robert V. (2019). *Industria 4.0: Oportunidades y desafíos para el desarrollo productivo de la provincia de Santa Fe*. Documentos de Proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
(CEPAL)https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44954/1/S1901011_es.pdf
- Fernández Enguita, M. (2020, 31 de marzo). Una pandemia invisible ha traído la brecha previsible. *Cuaderno de Campo*. Recuperado de <https://blog.enguita.info/2020/03/una-pandemia-imprevisibleha-traido-la.html> [Consultado el 20 de mayo de 2021].
- Harari, Y. N. (2015). *Homo deus. Breve historia del mañana*. Editorial Debate.
- Katz, R. (2016). TIC, digitalización y políticas públicas. En M. T. Lugo (Coord.), *Entornos digitales y políticas educativas: Dilemas y certezas* (pp. 17-58). Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco.
- Katzman, R. (2010). *Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo*. CEPAL.
- Lugo, M. T. (2016). *Entornos digitales y políticas educativas: Dilemas y certezas*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco.
- Lugo, M. T., & Brito, A. (2015). Las Políticas TIC en la educación de América Latina. Una oportunidad para saldar deudas pendientes. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 9(9). Disponible en [http:// www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/](http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/)

- Magnani, E. (2020). Educación y tecnologías. Adentro de la caja. En I. Dussel (Comp.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera* (pp. 85-99). UNIPE.
- Martínez Espinosa, M. A. (Coord.) (2012). *La educación media superior en México. Balances y perspectivas*. FCE.
- Martínez Olivé, A. (2016). *Ponencia presentada en la mesa: Formación inicial y formación continua de docentes. Foro: A tres años de la reforma en materia educativa*. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- OCDE. (2015). *Students, computers and learning. Making the connection*. Recuperado de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9815021e.pdf?expires=1448913939&id=id&accname=guest&checksum=3ADDD11C14E0954785A85628759364E9>.
- OCDE. (2019). *Estrategia de competencias de la OCDE 2019. Competencias para construir un futuro mejor*. <https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>
- Ramírez Raymundo, R. (Coord.) (2015). *Desafíos de la educación media superior*. Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.
- Santibáñez, L. (2017). *Formación continua de docentes: Política actual en México y buenas prácticas nacionales e internacionales*. INEE.
- Schriewer, J. (1997). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. *Educación y Ciencia*, 1(1, 15), enero-junio, 21-58. Recuperado de <http://www.educacionyciencia.org/index.php/educacionyciencia/article/viewFile/108/pdf>
- SEP. (2007a). *Sistema nacional de formación continua y superación profesional de maestros en servicios*. Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, México.
- SEP. (2007b). *Segundo informe de labores*. http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2006_2012/2do_informe_de_labores.pdf
- SEP. (2011). *Quinto informe de labores 2010-2011*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2006_2012/5to_Informe_Labores.pdf
- SEP. (2012). *Sexto informe de labores 2011-2012*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2006_2012/6to_informe_labores.pdf
- SEP. (2016). *@prende 2.0. Programa de Inclusión Digital 2016 – 2017*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162354/NUEVO_PROGRAMA__PRENDE_2.0.pdf
- SEP. (2020a). *Agenda digital educativa*. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/Agenda_Digital_Educacion.pdf, consultado: 11 de mayo de 2021.
- SEP. (2020b). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa.
- SEP. (2020c). *Resultados 2019. Programa para el desarrollo profesional docente tipo básico*. http://dgfc.basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/202008/202008-RSCfhJGe8kice-2019GRAF_MOD_.pdf
- SEP. (2021b). *Programa de formación y desarrollo profesional del personal docente*. [Presentación]. Author.
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. [PREAL Serie Documentos, número 50]. PREAL. Recuperado de https://grupodis.net/images/docs_gestrategica/PREAL_Desarrollo%20Profesional%20Continuo%20y%20Carrera%20docente%20en%20Am%CC%81rica%20Latina_2010.pdf
- UNESCO. (2011a). *Alfabetización mediática e informacional. Curriculum para profesores*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216099>

- UNESCO. (2011b). *Educación de calidad en la era digital. Una oportunidad de cooperación para la UNESCO en América Latina y el Caribe, Reunión Regional Ministerial para América Latina y el Caribe, Buenos Aires*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/educacion-digital-Buenos-Aires.pdf>
- UNESCO. (2014). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual*. OREALC/UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232822>, consulta: 29 de noviembre, 2020.
- UNESCO. (2019). *Marco de competencias de los docentes en materia de TIC* [en línea]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371024>
- Vaillant, D., & Marcelo García, C. (2015). *El A, B, C, D de la formación docente*. Narcea, S. A. de Ediciones, Madrid.
- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, (186), septiembre-octubre, 23-36. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/El%20an%20E1lisis%20cr%20EDtico%20del%20discurs%20o.pdf>
- Vezub, L. (2004). Las trayectorias de desarrollo profesional docente: Algunos conceptos para su abordaje. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 2004-06(22). Recuperado de <http://repositorio.filu.uba.ar/handle/filodigital/9899>
- Vezub, L. (2018). *Políticas de desarrollo profesional de la docencia: La formación continua. Módulo del Programa de Formación en Políticas Docentes*. IPE-UNESCO.
- Vezub, L. (2019a). Revisión de los problemas de la formación y el desarrollo profesional de los docentes en América Latina. En: M. Oroño & M. Sarni (Comps.), *Formación pre profesional docente. De prácticas y políticas universitarias*. Universidad de la República, Uruguay.
- Vezub, L. (2019b). *Las políticas de formación docente continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países*. IPE UNESCO. Recuperado de <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativo.%20Lea%20Vezub.pdf>
- Wilson, C. (2000). Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274.

Sobre la Autora

Rosalina Romero Gonzaga

FLACSO-Sede México y Universidad Nacional Autónoma de México

rrgonzaga@comunidad.unam.mx

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (México). Líneas de investigación: políticas de educación básica; políticas de formación docente; diseño, implementación y evaluación de políticas educativas; organización y funcionamiento de aparatos educativos; desempeño gubernamental. Beneficiaria Beca “Estancias Posdoctorales por México”, CONACyT, en la Modalidad: Estancia Posdoctoral Académica en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede México) para desarrollar el proyecto “Políticas de formación docente en ambientes mediáticos y digitales en el siglo XXI: postergaciones, transiciones y disrupciones, 2000-2024”, bajo la dirección de la Dra. Gloria Del Castillo Alemán, durante el año académico 2020-2021.

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 30 Número 113

2 de agosto 2021

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.
