
archivos analíticos de políticas educativas

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



Arizona State University y Universidad de Guadalajara

Volumen 34 Número 81

22 de septiembre 2026

ISSN 1068-2341

Análisis de los Instrumentos Nacionales y Subnacionales de Planeación de la Formación Continua de Docentes en México

Héctor Miguel Sánchez-Anguiano

Instituto Superior de Educación Normal del Estado de Colima
México

Fernando Iván Ceballos Escobar

Universidad Autónoma de Baja California
México



Graciela Cordero-Arroyo

Universidad Autónoma de Baja California
México

Citación: Sánchez-Anguiano, H. M., Ceballos, F. I., y Cordero-Arroyo, G. (2026). Análisis de los instrumentos nacionales y subnacionales de planeación de la formación continua de docentes en México. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 34(81). <https://doi.org/10.14507/epaa.34.9637>

Resumen: El objetivo del presente estudio fue analizar la manera en que las Autoridades Educativas Locales estructuran sus instrumentos de planeación para la formación continua del profesorado, tomando como base las directrices federales establecidas en la Estrategia Nacional de Formación Continua de 2024. Para cumplir con este propósito, se realizó un análisis de contenido mediante un procedimiento inductivo, el cual permitió revisar minuciosamente los primeros apartados de las 32 Estrategias Estatales de Formación Continua publicadas en 2024; de este modo, se logró una

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>
Facebook: /EPAAA
Bluesky: @epaa.bsky.social

Artículo recibido: 19-08-2025
Revisiones recibidas: 27-04-2026
Aceptado: 03-06-2026

cobertura total de las entidades federativas de México. Los resultados identifican una clara tensión entre los planteamientos de las autoridades federales y su correspondiente reflejo en los documentos estatales. En consecuencia, se concluye que los textos analizados exhiben una escasa profundización en el tratamiento de los datos, una marcada desarticulación de la información presentada en sus distintas secciones y un evidente desaprovechamiento de los insumos generados por las evaluaciones internas. Así, se demuestra que la elaboración de estos documentos responde más al cumplimiento formal de una consigna administrativa de la autoridad federal que a una auténtica gestión y mejora de la formación continua a nivel local.

Palabras clave: formación de profesores; planificación; política educativa; programas de formación docente

Analysis of national and subnational planning instruments for continuing teacher education in Mexico

Abstract: The objective of this study was to analyze how local education authorities structure their planning tools for continuing teacher education, based on the federal guidelines established in the 2024 National Strategy for Continuing Education. To achieve this objective, a content analysis was conducted using an inductive approach, which allowed for a thorough review of the opening sections of the 32 State Strategies for Continuing Education published in 2024; in this way, full coverage of Mexico's federal entities was achieved. The results identify a clear tension between the federal authorities' proposals and their corresponding reflection in state documents. Consequently, it is concluded that the analyzed texts exhibit a lack of depth in data analysis, a marked disjointedness in the information presented across their various sections, and an evident failure to utilize the inputs generated by internal evaluations. Thus, it is demonstrated that the preparation of these documents responds more to the formal compliance with an administrative directive from the federal authority than to genuine management and improvement of continuing education at the local level.

Keywords: teacher training; planning; educational policy; teacher training programs

Análise dos instrumentos nacionais e subnacionais de planejamento da formação continuada de professores no México

Resumo: O objetivo do presente estudo foi analisar a forma como as Autoridades Educativas Locais estruturam seus instrumentos de planejamento para a formação continuada do corpo docente, com base nas diretrizes federais estabelecidas na Estratégia Nacional de Formação Continuada de 2024. Para cumprir esse objetivo, foi realizada uma análise de conteúdo por meio de um procedimento indutivo, o que permitiu examinar minuciosamente as primeiras seções das 32 Estratégias Estaduais de Formação Contínua publicadas em 2024; dessa forma, obteve-se uma cobertura total das entidades federativas do México. Os resultados identificam uma clara tensão entre as propostas das autoridades federais e seu correspondente reflexo nos documentos estaduais. Consequentemente, conclui-se que os textos analisados apresentam um escasso aprofundamento no tratamento dos dados, uma acentuada desarticulação das informações apresentadas em suas diferentes seções e um evidente desperdício dos resultados gerados pelas avaliações internas. Assim, demonstra-se que a elaboração desses documentos responde mais ao cumprimento formal de uma diretriz administrativa da autoridade federal do que a uma autêntica gestão e melhoria da formação contínua em nível local.

Palavras-chave: formação de professores; planejamento; política educacional; programas de formação docente

Análisis de los Instrumentos Nacionales y Subnacionales de Planeación de la Formación Continua de Docentes en México

En Latinoamérica, el estudio de la formación continua o permanente del profesorado es relativamente reciente si se le compara con la tradición que existe en formación inicial (Ávalos, 2007). En el presente siglo, organismos internacionales han abordado la formación continua como una de las dimensiones de las políticas docentes (OREALC-UNESCO, 2013). Diversas autoras de la región han conformado un cuerpo de conocimientos que critica las prácticas tradicionales en este campo y argumentan a favor de nuevos modelos para definir políticas y programas que han demostrado posibilitar la mejora de la calidad de la educación (Alliaud y Vezub, 2014; Ávalos, 2007; Vaillant, 2013).

Una vertiente de investigación que requiere mayor atención es el análisis de políticas de formación continua (Cordero-Arroyo y Vázquez, 2023). De manera reciente, Vezub (2023) ha enriquecido esta línea al examinar los cambios ocurridos en el campo de la formación docente durante las últimas cuatro décadas. La autora destaca que, en este periodo, los sistemas de formación docente han experimentado diversas reformas. Una tendencia predominante ha sido la creación de programas nacionales de formación permanente, la cual ha avanzado paralelamente a la descentralización de la gestión, tanto presupuestal como política. Estos procesos han favorecido una mayor institucionalización de la formación continua, evidenciando “la producción de mayores regulaciones, así como en la creación de lineamientos nacionales y organismos específicos para la planificación y organización de la formación permanente a nivel nacional y territorial/local, entre otros indicadores” (Vezub, 2023, p. 86). No obstante, el proceso de institucionalización ha enfrentado diversos retos, entre ellos, la limitada articulación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional y estatal), la fragmentación de los actores involucrados y la inestabilidad de las políticas educativas ocasionada por los cambios de gobierno en la región.

De acuerdo con Vezub (2023), se pueden observar dos escenarios en la relación entre las políticas nacionales y la de las entidades federativas o provincias para atender la formación continua: por un lado, aquellos países donde todas las instituciones se rigen por normativas regulatorias nacionales, y por otro, contextos en los que las directrices generales conviven con la autonomía local para definir políticas propias. En materia de formación de profesorado en servicio, México se encuentra en el primer caso. Didriksson (2014) afirma al respecto:

Entre otros temas de enorme importancia y actualidad para abordar, se encuentran el excesivo centralismo burocrático de la SEP (Secretaría de Educación Pública); la falta de participación de las entidades en la formulación de políticas nacionales y locales, sustantivas, en la gestión, la currícula, la formación de profesores y su profesionalización, la elaboración de los libros de texto nacionales y regionales. (p. 218)

En México se sabe que la institucionalización de las áreas de formación continua en las entidades federativas ha tenido un desarrollo desigual. Martínez (2014), quien fue testigo de la manera en que se integraron las instancias estatales en la primera etapa del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación básica en servicio (Pronap; Cordero-Arroyo y Vázquez, 2023), confirmaba, 20 años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que:

La construcción y reconstrucción de la estructura de gestión de los sistemas educativos estatales, durante toda la década de los noventa y principios del actual siglo, ha traído consigo mudanzas reiteradas de las instancias estatales de

actualización, indefinición de su lugar en las secretarías estatales y alta rotación de los responsables, que dependen de cuánto son políticamente afines a la dirección educativa de turno o del líder sindical. (p. 193)

En este marco, el estudio de la manera en que las entidades federativas atienden o responden a las políticas federales no ha recibido suficiente atención por parte de la investigación educativa (Tapia y Medrano, 2016). En la revisión de literatura se encontró un trabajo reciente que busca comprender el proceso por el cual, los cambios en las políticas públicas de formación continua diseñados a nivel federal fueron transferidos, adoptados e implementados por las autoridades estatales o subnacionales en tres entidades federativas (Ibarra, 2025).

Este artículo expone resultados parciales de un proyecto orientado específicamente al estudio de las políticas de planeación y gestión de la formación continua docente a nivel nacional y subnacional, cuyo objetivo es analizar la manera en que la totalidad de las entidades federativas de México interpretaron las indicaciones de la SEP y de la Comisión Nacional para la Mejora Continua (Mejoredu) en la elaboración de las 32 Estrategias Estatales de Formación Continua (EEFC) publicadas en 2024, el último año del sexenio 2018-2024. El propósito del artículo es presentar el análisis de tres apartados o secciones de estos documentos, que describen y posicionan las condiciones de atención de la formación continua en los estados.

El marco contextual que se presenta a continuación, analiza la trayectoria de las políticas educativas desde 1992 con el objetivo de ilustrar la complejidad del escenario decisional del sexenio 2018-2024. Bajo el enfoque del proceso de políticas (Del Castillo y Dussauge-Laguna, 2020), esta investigación examina la manera en que las entidades federativas respondieron en sus instrumentos de planeación frente a un contexto institucional inédito: la disputa de dos autoridades federales (SEP y Mejoredu) por la rectoría de la formación continua.

Desde esta perspectiva, se argumenta que la política de formación docente no es un flujo lineal, sino una configuración de instrumentos constitucionales, legales (como la actualización y redacción de las leyes secundarias) y programáticos que operan bajo lógicas en tensión. En particular, las denominadas 'Estrategias' (ya sea federales o estatales) no son solo guías técnicas, sino instrumentos de planeación que cristalizan el conflicto federal entre los actores mencionados. El análisis de la Estrategia Nacional y la respuesta de las 32 entidades federativas revela que la implementación no es una réplica mecánica, sino una renegociación técnica ante la incompatibilidad de mandatos y las condiciones particulares de las entidades.

Contexto Histórico e Institucional

La firma del ANMEB en 1992 implicó que el Ejecutivo Federal mexicano transfiriera a 31 gobiernos estatales y un Distrito Federal los establecimientos escolares y los recursos financieros utilizados en su operación (Arnaut, 2010). La descentralización educativa consistió en un proceso de transferencia de fondos fiscales, establecimientos escolares y atribuciones administrativas del gobierno federal a los estados. En esencia, se trató de una redistribución de recursos entre diferentes actores (Mardones, 2006). En este esquema descentralizador, el ANMEB mantuvo el carácter nacional de la educación al establecer como atribución federal asegurar que “la normatividad sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país” (DOF, 1992, p. 8).

Para formalizar este acuerdo, se promulgó una nueva Ley General de Educación (LGE) en 1993 (DOF, 1993). En sintonía con el planteamiento descentralizador, bajo este nuevo marco legal se asignó al gobierno federal, de manera exclusiva, la responsabilidad de llevar a cabo funciones como la planeación, regulación, evaluación, definición de contenidos educativos y otras acciones necesarias para asegurar la unidad del sistema educativo nacional (Arnaut, 2010). Las entidades

federativas conformaron sus administraciones educativas o ampliaron sus estructuras para la operación del servicio de acuerdo con sus realidades políticas y administrativas.

(...) la federalización de 1992 implicó un cambio significativo en la estructura de responsabilidades (competencias o atribuciones) entre los dos órdenes de gobierno (federal y estatal). Hasta ese año, la SEP había ejercido sus atribuciones dentro de un sistema escolar que estaba predominantemente bajo su administración directa en todo el territorio nacional; en cambio, desde entonces la SEP conduce un sistema educativo cuyas escuelas están en su mayoría bajo la administración directa de los gobiernos estatales. De esa manera, la gestión del sistema se transformó en la de una estructura político-administrativa federalizada. Al mismo tiempo, la federalización también provocó una serie de transformaciones en la administración educativa federal, en la de los estados y en la relación entre ambas. (Arnaut, 2010, p. 236)

En el caso de la formación continua del profesorado de educación básica, la LGE (DOF, 1993) determinó que la SEP mantuviera las funciones normativas (Gómez-Morín y Reimers, 2006), mientras que las Autoridades Educativas Locales (AEL) en los estados se encargarían de operar la formación continua en las entidades de acuerdo con la normativa expedida por la SEP. Los márgenes de autonomía para que las AEL tomaran decisiones relativas a la formación continua del profesorado en sus ámbitos de responsabilidad, fueron muy limitadas. Definieron una relación que se caracterizó como descentralización centralizada (Finocchio, 2006). Es claro que los dos niveles de gobierno tenían funciones diferenciadas por la LGE y se esperaba la concurrencia de atribuciones para el funcionamiento de lo que se denominó en ese momento, un *Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica* (DOF, 1993). Tres particularidades de la organización de la formación continua tendrían que subrayarse, ya que afectaron la descentralización centralizada del servicio:

Primero, que no se transfirieron escuelas, sino la operación de un servicio. Lo que se hizo fue un “esfuerzo orientado a regular e intensificar las acciones en este campo, a promover una mayor cooperación entre los dos órdenes de gobierno y a construir un nuevo andamiaje institucional para consolidar la formación continua en cada estado.” (Arnaut, 2010, p. 253)

Segundo, que la formación continua involucra diversas instituciones y entidades públicas y privadas de educación básica y media superior, lo que hace que su gestión sea compleja y variada. (Cordero-Arroyo y Vázquez, 2023)

Y tercero, que, desde entonces, la formación continua ha sido un servicio subsidiario y subordinado a otras políticas docentes, tales como las de los procesos de carrera docente o de evaluación del desempeño. (Cordero-Arroyo y Vázquez, 2023).

En 2005, en el marco de la reestructuración de la SEP, se creó la Dirección General de Formación Continua (DGFC). En este periodo se concretaron dos instrumentos de planeación: la Estrategia Nacional de Formación Continua (ENFC) y las Reglas de Operación (RO), que tuvieron el propósito de definir las facultades exclusivas y concurrentes de los dos niveles de gobierno y clarificar cualquier ambigüedad normativa entre ambas administraciones (Arnaut, 2010). Dichos instrumentos, responsabilidad de la DGFC, han regulado la formación continua en los últimos treinta años. Tanto la creación de la DGFC como los instrumentos ya mencionados, dieron un primer impulso a la institucionalización de la formación continua en el país (Cordero-Arroyo y Vázquez, 2023; Romero, 2022).

La ENFC es el documento rector que anualmente define el enfoque pedagógico de la formación, la población destinataria, las líneas de acción a atender y los contenidos prioritarios en todo el país. En el marco de la ENFC se elaboran las EEFC. La idea de contar con un Programa Rector Estatal de formación continua (ahora Estrategia Estatal de Formación Continua) se definió en 2004. Del Castillo (2012) argumenta que, en sus inicios, el Programa Rector Estatal de Formación Continua fue la expresión más clara de la gestión pública descentralizada que tiene una fuerte guía común de instrumentos públicos para la planeación y evaluación.

La regulación federal establece que las AEL deben publicar anualmente su respectiva EEFC, que son instrumentos de planeación diseñados a partir de las normativas definidas a nivel central, desde la ENFC. Se definen como “el documento elaborado por las Autoridades educativas de los Estados y de la Ciudad de México, que establece los aspectos centrales para la organización, implementación y valoración de la formación continua de la entidad federativa” (SEP, 2024a, p. 45).

Las RO se publicaron por primera vez en 2005. Regulan los recursos que se definen en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal y se otorgan a los gobiernos de las entidades federativas, a través de las dependencias y entidades para financiar la formación continua (cursos, talleres y/o diplomados) que se imparte por proveedores externos (generalmente instancias particulares). Las RO deben publicarse al término del año para su ejercicio en el siguiente año fiscal. Ambos instrumentos están asociados. Cada año, las AEL deben elaborar su EEFC como condición para recibir el presupuesto federal destinado al Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), nombre que se dio a las RO en 2014 (DOF, 2023) y que ha pervivido a la fecha.

Varios problemas se han derivado de este esquema. La opción de que la autoridad federal rompa el pacto es una posibilidad. En 2016, en una etapa que Cordero-Arroyo y Vázquez (2023) llamaron centralización de decisiones y recursos, la DGFC definió unilateralmente la oferta formativa para todo el país, seleccionó las instancias que la impartieron y se encargó de emitir los pagos a nombre de las entidades. Desde 2017, el modelo se restableció. Se recuperó el esquema de corresponsabilidad entre la SEP y las entidades a partir de la definición de estrategias locales por parte de las AEL, atendiendo a la normatividad de la DGFC.

En 2018 se registraron voces críticas con respecto a este esquema de distribución de competencias. Santibáñez, et al., (2018) reportaron que los responsables de la formación en las entidades consideraban que la política de formación nacional no prestaba suficiente atención a la dimensión estatal. Esta situación fue reconocida en un diagnóstico elaborado por la DGFC, en donde se señaló que “el PRODEP se desarrolló predominantemente en el nivel central y con muy poca participación de las Autoridades Educativas Locales, ya que todas las decisiones se tomaban desde la Secretaría de Educación Pública” (Subsecretaría de Educación Básica, 2020, p. 9). En 2021, la propia ENFC reconoció la necesidad de involucrar a las entidades federativas en el diseño académico de una oferta formativa que tomara en cuenta los contextos locales y regionales (SEP, 2021).

En el sexenio 2018-2024 se hizo el compromiso político de la revalorización docente. Una forma de concretarlo fue incluir en el artículo tercero constitucional que, acceder a un Sistema Integral de Formación, Capacitación y de Actualización (SIFCA), es un derecho de las maestras y los maestros (DOF, 2019b). En sintonía con este planteamiento, el artículo 92 de la LGE (DOF, 2019a) definió que:

Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema integral de formación, capacitación y actualización, para que las maestras y los maestros ejerzan su derecho de acceder a éste, en términos de lo que determine la ley en materia de mejora continua de la educación. (p. 68)

La LGE (DOF, 2019a) reformulada a principios del sexenio, mantuvo el esquema de distribución de competencias establecido en 1993. Se siguió asignando a la autoridad educativa federal la atribución de regular la formación, capacitación y actualización docente. Por su parte, las AEL son responsables de la prestación de estos servicios para maestras y maestros, en concordancia con las disposiciones generales emitidas por la SEP, tarea que se atiende en función de los procesos particulares de institucionalización de las AEL. Es importante señalar que las condiciones político-administrativas de cada entidad federativa y la estructura desde la que se atiende la formación continua es muy diversa. En algunos casos, la estructura es tan compleja, que las instancias encargadas de la formación continua pueden tener el rango de “Direcciones” en el organigrama local. En contraste, otros estados reportan una estructura de menor jerarquía administrativa que no cuenta con personal académico suficiente para atender los procesos de formación de la entidad (Mejoredu, 2022b). En todos los casos, las funciones de las AEL han estado centradas básicamente en la gestión administrativa de la formación continua. Las autoridades declaran la limitación de jugar un rol más activo en el diseño de la formación, dado que deben atender las disposiciones nacionales y no cuentan con las capacidades técnicas y de tiempo para realizarlas (Mejoredu, 2023; Santibáñez et al., 2018).

Con la promulgación de las nuevas leyes secundarias a la reforma constitucional del sexenio 2018-2024, se registró un cambio importante en la arquitectura de la autoridad federal en este campo. La Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación (LRMMCE; DOF, 2019c), creó la Comisión Nacional para la Mejora de la Educación, popularmente conocida como Mejoredu. El objeto de esta comisión fue “regular el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, así como el organismo que lo coordina, al que se denominará Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación y el Sistema Integral de Formación, Actualización y Capacitación” (SIFCA; DOF, 2019c, p. 1). En este ámbito, la LRMMCE planteó que eran facultades de Mejoredu emitir criterios para que las Autoridades educativas y los organismos ofrezcan oferta formativa (artículo 12); establecer opciones de formación, capacitación y actualización (artículo 13); y determinar, formular y fortalecer los programas de formación, capacitación y actualización de las maestras y los maestros (artículo 17).

De esta forma, a la Comisión se le asignaron funciones regulatorias de la formación, capacitación y actualización docente (DOF, 2019c), al tiempo que el artículo 113 de la LGE sostenía funciones similares para la autoridad federal, es decir, para la SEP (DOF, 2019a).

El marco regulatorio de la formación continua se superpuso y tomó tiempo en clarificarse. La coordinación del SIFCA fue una competencia imprecisa. En 2022, por ejemplo, la SEP afirmaba que “el SIFCA se vincula directamente con las atribuciones conferidas a la DGFC y la Coordinación Sectorial de Fortalecimiento Académico (COSFAC) en el actual Reglamento Interior de la SEP (RISEP)” (SEP, 2022, p. 5).

En este mismo año, la ENFC (SEP, 2022) reconoce la concurrencia de atribuciones: el SIFCA es regulado por la Autoridad Educativa Federal y tiene una dinámica de vinculación y colaboración con el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (SCMM), a cargo de la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM) y el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (SNMCE), coordinado por Mejoredu.

La interacción entre los tres sistemas hace posible que la formación continua, tanto en su diseño y operación, como en sus resultados, garantice que las maestras y los maestros tengan acceso a opciones formativas en condiciones de equidad, a partir de su revalorización y del reconocimiento de los esfuerzos que se realizan para ampliar las oportunidades e impulsar el desarrollo profesional en las diferentes funciones y contextos educativos (SEP, 2022, p. 17).

Mejoredu elaboró un *Plan de Mejora de la Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente 2021-2026* (Mejoredu, 2021a) donde identifica serios problemas de las políticas de formación continua de los últimos 30 años. Se reconocen, por ejemplo:

Procesos de formación que no abordan los problemas de la práctica docente, directiva, de supervisión y de asesoría y acompañamiento en los contextos específicos de aula, escuela y zona escolar. (p. 43)

Procesos de formación limitados y homogéneos que no abordan los problemas específicos de la práctica de las figuras educativas. (p. 43)

Indefinición de trayectos formativos que consideren los requerimientos de cada etapa de la vida profesional de los docentes” (p. 43)

Reforzamiento de una cultura de formación individualista que no reconoce la importancia de la colaboración docente. (p. 43).

Poca incidencia de los programas de formación para fortalecer las prácticas de los docentes, directivos, supervisores y figuras de asesoría, apoyo y acompañamiento. (pp. 43-44)

Limitadas condiciones para el diálogo y reflexión sobre la práctica. (p. 44)

Por mandato de ley, Mejoredu publicó los *Criterios Generales de los Programas de Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente, y para la Valoración de su Diseño, Operación y Resultados en Educación Básica y Media Superior* (Mejoredu, 2021b, 2022a), que son de observancia obligatoria para la Secretaría, las autoridades de educación media superior, las autoridades de educación básica y media superior de los Estados y de la Ciudad de México y los organismos descentralizados, de acuerdo a lo que señala el artículo 1° de dichos Criterios generales, atribución que se sustenta en la LRMMCE (DOF, 2019c).

En los Criterios generales se incluyeron dos instrumentos adicionales de planeación que se esperaba fueran elaborados por las AEL y con esto fortalecieran su autonomía estatal: los programas de formación continua y las intervenciones formativas. Estos instrumentos tenían una lógica distinta a lo que se venía trabajando en la SEP en tanto que pretendían resolver las problemáticas antes señaladas. Los programas de formación tienen un horizonte de planeación a mediano plazo (mientras que la EEFC es anual). Por su parte, las intervenciones formativas derivan del programa de formación y son instrumentos de planeación didáctica dirigidas a colectivos docentes que no habían sido adecuadamente atendidos en la historia de la formación continua en la entidad. Los Criterios generales definen estos instrumentos de planeación de la formación en los siguientes términos:

Los Programas de formación continua y desarrollo profesional docente son el instrumento de planeación que define una perspectiva y un objetivo de mediano plazo a 6 años, en el que se plantean acciones públicas que establecen el enfoque, dirección y sentido para fortalecer la práctica de los docentes. (Mejoredu, 2021b, p. 5)

Las intervenciones formativas son el conjunto de acciones intencionadas, sistemáticas, progresivas y congruentes con el objetivo de un programa de formación, que generan una constante interacción, análisis y articulación entre la práctica y la teoría para contribuir a la movilización, resignificación y fortalecimiento

de los saberes y conocimientos y al ejercicio del diálogo, la reflexión y el trabajo colaborativo de los colectivos docentes de un tipo, nivel, modalidad, opción o servicio educativo. (Mejoredu, 2021b, p. 4)

Este marco contextual permite sostener que analizar la política y gestión de formación continua del profesorado de educación básica en el sexenio 2018-2024 fue complejo, dado que en este período se reconocen dos autoridades educativas en la materia, con sus respectivos instrumentos de planeación.

A esto se suma el hecho de que, en cuanto a los contextos de producción de las EEFC, habría que señalar que no todas las entidades cuentan con las mismas capacidades para planear, implementar y evaluar la formación. De acuerdo con el diagnóstico nacional de capacidades de las áreas estatales de formación elaborado por Mejoredu (2023), el 77.1% desempeñaba roles técnico-académicos con una carga laboral de 31 horas semanales dedicadas a la formación continua. Cuentan con una media de 20.7 años en el sector educativo, de los cuales, 15.6 han sido en la docencia y cerca de 8 años enfocados específicamente en la gestión estatal de formación. Sin embargo, el personal es claramente insuficiente. Su capacidad operativa se situaba en seis especialistas por cada mil docentes en promedio. Asimismo, Mejoredu (2023) da cuenta de brechas entre las condiciones de los diferentes estados y regiones. Por ejemplo, en el Centro-occidente y el Noreste se ubican las mayores capacidades institucionales y disponibilidad de recursos; a diferencia del Noroeste y el Sureste, en donde registraron una menor disponibilidad y estabilidad de personal, insuficiencia de recursos y fragmentación organizacional. Lo anterior implica que las condiciones en las que cada AEL elabora su EEFC, son desiguales.

Método

En esta investigación, las EEFC fueron consideradas unidades de análisis, a la vez que textos de política (Ball, 1993) que permiten examinar cómo las AEL concretaron algunos elementos de la formación continua del profesorado en sus contextos. Este artículo presenta resultados del análisis de los primeros apartados de estos instrumentos de planeación, dado que en dichas secciones es posible identificar las condiciones de atención de la formación continua en las entidades federativas y la manera en que las AEL interpretan y sintetizan las disposiciones de SEP y Mejoredu.

El corpus documental se conformó por la ENFC de 2024 (SEP, 2024a) y las 32 EEFC correspondientes al 2024, que fueron elaboradas por todas las entidades federativas del país. Las EEFC se consideraron un material empírico que es parte de la construcción social de las realidades sometidas a estudio, y a partir del cual se puede dar cuenta de algunos procesos y artefactos sociales (Flick, 2007). Las 32 EEFC se descargaron de la página de internet oficial de la DGFC.

Para el análisis de las EEFC se llevó a cabo un estudio cualitativo. Específicamente se trabajó con un análisis de contenido por ser una aproximación empírica de tratamiento sistemático de textos al interior de sus contextos de comunicación (Mayring, 2000). Este tipo de abordaje busca dar cuenta tanto el contenido manifiesto, como el latente de los datos analizados (Cáceres, 2003) y permite abstraer las características, elementos y sentidos de un material concreto. Para ello, se optó por un procedimiento de análisis inductivo, a partir de las acciones propuestas por Coffey y Atkinson (2003):

1. Recuperación de los documentos de política (EEFC) de 2024 disponibles en el sitio web de la DGFC y de los gobiernos estatales.
2. Organización de los 32 archivos correspondientes a las EEFC.
3. Identificación de la estructura general de los documentos, así como elementos comunes.

4. Codificación de la información presentada, específicamente, en dos apartados que se consideraron centrales para reconocer el posicionamiento de la entidad federativa: Presentación o Introducción y Lectura de la realidad.
5. Recontextualización de los datos, que implicó su organización con base en cada código. Se construyeron dos categorías que agruparon, a su vez, grupos de códigos:
 - a. Lectura de la realidad y detección de necesidades de formación (Aspectos metodológicos, temáticas y necesidades de formación identificadas por las AEL).
 - b. Situación de la formación continua en la entidad (Problemas y desafíos que enfrentan las AEL para brindar los servicios de formación continua en el diseño, desarrollo y valoración de la oferta de formación; población a atender como prioridades).
6. Interpretación de los datos mediante la búsqueda de patrones, temas y regularidades, así como contrastes e irregularidades, para lo cual se construyeron matrices descriptivas (Miles y Huberman, 1994).
7. Construcción de las dimensiones de análisis de los textos de política.

Resultados

Como ya se dijo, la ENFC es un documento de planeación de la formación elaborado anualmente por la DGFC. Un apartado de la ENFC es el correspondiente a los lineamientos que orientan el diseño de las EEFC, los cuales pueden variar año con año para que estén en sintonía con la política educativa vigente. Las AEL esperan la publicación de las ENFC para conocer las orientaciones y elaborar su EEFC. En 2024 se indicó que:

La EEFC es la planeación anual de las acciones de formación, los programas e intervenciones formativas a diseñar, formular e implementar para la formación continua a las maestras y los maestros de Educación Básica en servicio de la entidad federativa; considerando el diagnóstico de necesidades de formación del personal educativo. En ésta también se deberán incluir las acciones y procedimientos para el logro de los objetivos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. (SEP, 2024a, p. 98)

A fin de identificar la manera en que los Criterios generales (Mejoredu, 2021a) se fueron incorporando en la ENFC, se hizo una revisión de las estrategias de 2021 (SEP, 2021), 2022 (SEP, 2022), 2023 (SEP, 2023) y 2024 (SEP, 2024a). En 2022 (SEP, 2022) se recuperó de manera limitada la idea de las *intervenciones formativas*, ya que solo se les menciona en un par de ocasiones sin mayor descripción. Las intervenciones formativas y los programas de formación continua se reconocen claramente en la ENFC 2023 (SEP, 2023) y 2024 (SEP, 2024a). De esta forma coexisten en estos documentos las acciones de formación (forma en la que la SEP denomina los cursos, talleres, etc. financiados por PRODEP o recurso estatal) con la modalidad de formación propuesta por los Criterios generales de Mejoredu (Mejoredu, 2021a). En 2024 se introdujeron una serie de ajustes en la estructura de la EEFC a la denominación de los apartados que se ilustran al comparar las orientaciones con las del año anterior, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1*Comparativo entre los apartados de las orientaciones para la elaboración de las EEFC*

SEP (2023)	SEP (2024a)
1. Diagnóstico de la formación continua en la entidad	1. Lectura de la realidad y detección de necesidades de formación
2. Definición de prioridades y población a atender	2. Prioridades y población a atender
3. Determinación de las acciones de formación e intervenciones formativas a implementar	3. Intervenciones formativas y acciones de formación a implementar
4. Operación del Comité Estatal de Formación Continua	4. Vinculación con el Comité Estatal y de la Ciudad de México de Formación Continua
5. Estrategias de Difusión	5. Procesos de difusión, inscripción y emisión de constancias
6. Inscripción a las acciones de formación y/o intervenciones formativas	6. Contraloría social y transparencia del PRODEP, Tipo básico
7. Acciones para el acompañamiento y seguimiento a la formación	7. Evaluación interna y aspectos de mejora
8. Emisión de constancias	
9. Mecanismos para la mejora continua de la formación	
10. Contraloría Social y transparencia del PRODEP	
11. Atención a aspectos susceptibles de mejora identificados en la evaluación interna de la formación continua implementada en el año inmediato anterior	

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP (2022, 2023, 2024a).

Es posible identificar en las orientaciones del 2024 que se solicita menos información y se omiten algunos requerimientos de orden formativo: acciones para el acompañamiento y la mejora continua en los procesos de formación. Además, se introduce el término *lectura de la realidad*, retomado de los planteamientos de la estructura curricular del Plan de Estudio para la Educación Básica 2022 (SEP, 2024b). Este último apartado no implica diferencias importantes con relación a la versión anterior de la EEFC, ya que contempla la identificación de problemáticas en torno a los procesos de formación docente, así como el reconocimiento de intereses y necesidades del profesorado.

En este artículo se centra en el contenido de las tres primeras secciones de las EEFC. En los siguientes apartados se presenta el análisis de las EEFC que abordan los siguientes puntos: primero, la manera en que las AEL hicieron sus diagnósticos y las necesidades de formación identificadas; después, los problemas y desafíos que enfrentan los equipos responsables para brindar la formación continua a los docentes de cada estado y finalmente, las figuras educativas prioritarias a la que pretenden atender.

Lectura de la Realidad y Detección de Necesidades de Formación

El primer apartado de la EEFC es la lectura de la realidad y detección de necesidades de formación. Este apartado tiene la finalidad de:

Contar con información para la toma de decisiones respecto a la realidad de las maestras y los maestros en la entidad federativa, con base en el análisis de datos cuantitativos y/o cualitativos, para realizar una adecuada determinación de las acciones de formación e intervenciones formativas que se implementarán. (SEP, 2024a, p. 46)

De acuerdo con las orientaciones establecidas en la ENFC (SEP, 2024a), este ejercicio debería iniciar con la reflexión de los elementos proporcionados por la evaluación interna del año anterior, así como las acciones y procesos programados para atender los aspectos susceptibles de mejora.

Fuentes de Información para Elaborar el Diagnóstico

La ENFC (SEP, 2024a) sugiere a las AEL considerar tres fuentes principales de información: entrevistas o grupos focales con actores clave, informes de gobierno, anuarios o productos académicos y resultados de evaluaciones de aprendizaje de alumnas y alumnos.

Los referentes que se tomaron en cuenta en las entidades federativas para la redacción del apartado de la detección de necesidades de formación son diversos. La mayoría de las entidades refirieron dos fuentes, pero hubo casos que consideraron solo una, y otras, hasta siete. Las fuentes más recurrentes fueron: encuestas aplicadas a diferentes figuras educativas (mayormente docentes, seguido de directores) y los resultados de evaluaciones de los aprendizajes de estudiantes mediante pruebas estandarizadas que, aunque son datos antiguos, se siguen usando porque en México ya no se publican los resultados de pruebas estandarizadas nacionales. Se mencionan evaluaciones diseñadas por las AEL y la diagnóstica elaborada por Mejoredu (2022c.) Con menor frecuencia, se recuperaron registros de seguimiento y observación de Consejos Técnicos Escolares (CTE)¹ y grupos focales con docentes (Ver Tabla 2).

Tabla 2

Técnicas e instrumentos más frecuentes para la construcción del panorama de formación de cada entidad

Instrumento/Técnica	Entidades que la señalaron
Encuesta Nacional de Detección de Necesidades de Formación	29
Pruebas estandarizadas para medir el logro de los aprendizajes de los alumnos: PLANEA, SisAT, PISA, otras pruebas locales	16
Evaluación interna de los organismos proveedores de formación (encuesta)	14
Seguimiento de los Consejos Técnicos Escolares (registros, entrevistas, guías de observación)	8
Grupos focales con diferentes actores educativos	2
Análisis FODA	1
Árbol de problemas	1
Narrativas de docentes	1
Análisis documental	1

Fuente: Elaboración propia.

¹ Los Consejos Técnicos Escolares están conformados por el director de la escuela de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y el personal docente de la misma. Se definen como órganos colegiados de decisión técnico-pedagógica de cada plantel educativo (DOF, 2024a)

La Tabla 2 permite identificar que predomina la consulta de fuentes secundarias de tipo cuantitativo (encuestas aplicadas mediante formularios en línea). Casi la totalidad utilizó los resultados de la Encuesta Nacional de Detección de Necesidades de Formación que la DGFC aplica cada año. Es menor la atención que se pone a los resultados de evaluaciones internas en las que se reflejan valoraciones del profesorado que participó en acciones de formación. Como puede verse, las fuentes de información sugeridas (acercamientos con actores clave, revisión de documentos oficiales o académicos) prácticamente no se utilizaron.

Necesidades de Formación Identificadas por las AEL

Este punto organiza aspectos o temáticas fundamentales sobre los que el profesorado está interesado en trabajar y que se relacionan estrechamente con las problemáticas que enfrentan en el trabajo docente. La forma en que se comunican estas necesidades de formación varía de estado a estado; en pocos casos se presenta de forma detallada con la interpretación de tablas y gráficas, mientras que, en la mayoría se despliega como un listado de temáticas o mediante la presentación de estadística descriptiva. Algo que llama la atención es que este apartado está limitado a la información cuantitativa; poco se puede apreciar de un nivel más profundo de análisis, en el que las AEL establezcan relaciones entre diferentes categorías, formulen conjeturas, además de que construyan la lectura de la realidad desde diferentes perspectivas y a la luz de referentes tanto teóricos, como normativos.

Aunque no existe consenso en la forma de denominar estos temas en las EEFC, se identificaron coincidencias generales. Con la intención de realizar este análisis, en la Tabla 3 se definen categorías que agrupan temáticas similares.

Tabla 3

Necesidades de formación docente identificadas en las EEFC

Categorías	Temáticas
Concreción del Plan de estudio 2022 de educación básica	- Organización de los procesos de enseñanza y aprendizaje - Integración de los ejes articuladores y Procesos de Desarrollo de Aprendizaje (PDA) en los proyectos educativos - Consolidación de los contenidos del ámbito “Saberes y pensamiento científico” - Eje articulador “Inclusión” - Humanismo
Didácticas específicas del Plan de Estudio 2022	- Metodologías sociocríticas para la enseñanza - Aprendizaje basado en proyectos - Interacción y aprendizaje colaborativo entre los educandos - Desarrollo de ambientes de aprendizaje inclusivos y flexibles
Educación socioemocional	- Manejo de la tensión y el estrés - Desarrollo de competencias socioemocionales - Prevención de violencia en las escuelas, incluyendo el acoso escolar y el maltrato - Promoción de entornos seguros e inclusivos - Construcción de la identidad profesional y reflexión de la práctica docente

Categorías	Temáticas
Uso de tecnologías	- Integración de las tecnologías educativas en procesos de aprendizaje y para fomentar la inclusión - Herramientas educativas virtuales - Aprendizaje basado en indagación con enfoque STEAM - Evaluación y aplicación de tecnologías para promover el aprendizaje crítico y reflexivo
Evaluación formativa	- Retroalimentación efectiva - Diseño de instrumentos desde el enfoque de evaluación formativa - Uso de la evaluación formativa para ajustar la práctica docente - Evaluación para el logro de la inclusión educativa
Reflexión sobre la práctica docente	- Reflexión crítica sobre la práctica docente - Construcción de la identidad profesional mediante la mejora de la práctica - Desarrollo profesional docente - Nuevas tendencias pedagógicas

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, la formación de docentes en servicio se enfocaría principalmente en la actualización de los conocimientos que demanda el Plan de estudio 2022 de educación básica. Esta necesidad de formación, que fue reportada por todas las entidades, tiene la finalidad de favorecer el acercamiento del profesorado a la propuesta curricular de la Nueva Escuela Mexicana (DOF, 2024b) fuera del contexto del Consejo Técnico Escolar (Cordero-Arroyo, et al., 2025).

Situación de la Formación Continua en la Entidad

La ENFC indica a las AEL que describan la situación de la formación continua en la entidad y pide poner énfasis en los retos y aspectos susceptibles de mejora. Dicha indicación permitió que las EEFC refirieran los problemas que enfrentan en el ámbito local para brindar el servicio de la formación continua a los docentes de educación básica. Esto se considera un avance en el reconocimiento público de las condiciones en que se ofrece la formación continua en las entidades federativas.

Problemáticas Enfrentadas por las AEL

En el análisis de las 32 EEFC se identificaron obstáculos diversos que responden a las características contextuales. En la Tabla 4 se presentan las problemáticas que reportaron las entidades en el diseño de la oferta de formación, durante su implementación y en relación con sus resultados.

Estas problemáticas brindan un panorama de los obstáculos que las AEL suelen enfrentar para brindar el servicio de formación continua a los docentes de educación básica. Cabe destacar que los desafíos que se mencionan con mayor frecuencia en las EEFC son: la eficiencia terminal, el seguimiento de los docentes que participan en las acciones de formación y la gestión del recurso federal para que atienda a las reglas de operación del PRODEP y a los lineamientos locales.

En el contexto de la formación continua, la eficiencia terminal es la relación que existe entre el número de docentes que se inscriben a un programa y el número de quienes lo concluyen. En 19 de las EEFC se hace referencia a la eficiencia terminal de los programas de formación como un ámbito de mejora. De estos, sólo 12 estados hacen explícito el porcentaje de eficiencia terminal alcanzado, que va desde el 21% hasta el 93%. En el resto de los documentos no se indica el

porcentaje. En cambio, las metas alcanzadas sobre el número de figuras educativas formadas en cada estado se mencionan en todos los documentos analizados.

Tabla 4

Problemáticas que enfrentan las AEL en los procesos de formación continua en las entidades

	Problemáticas	Algunas causas
Diseño de la oferta de formación	La cobertura es insuficiente para los docentes de zonas vulnerables y rurales	Lejanía de los centros de trabajo, vías de comunicación en condiciones inadecuadas, inexistencia de conectividad a internet
	La oferta de formación no se da a conocer en tiempo y forma	Se suministra de forma tardía el recurso federal a las entidades, condiciones inadecuadas para la comunicación con docentes de zonas alejadas, estrategias de difusión limitadas e insuficientes
	Dificultades para la inscripción a través de plataformas	Inexistencia de conectividad a internet en algunos centros escolares, dificultades técnicas de las plataformas de registro; procesos de inscripción mayormente en línea
	Inicio tardío de la oferta de formación	Disposiciones locales para la administración del recurso federal (PRODEP), por ejemplo, licitaciones públicas
Desarrollo de la oferta de formación	Procesos poco eficientes para la validación y registro de las acciones de formación.	Disposiciones locales para la administración del recurso federal (PRODEP), por ejemplo, licitaciones públicas
	Infraestructura inadecuada o insuficiente para la formación presencial	Instalaciones descuidadas de los CM o con equipo de cómputo en malas condiciones, sedes alejadas; desarrollo simultáneo de opciones de formación de carácter estatal y nacional
	Seguimiento y acompañamiento deficiente en dispositivos formativos presenciales y mixtos	Personal académico insuficiente para el acompañamiento a docentes
	Ausentismo y deserción en la oferta de formación, principalmente, en modalidad presencial	Carga de trabajo excesiva para los docentes, decremento del interés en los maestros, tiempo de traslado a las sedes, falta de acompañamiento al profesorado
Valoración de la oferta de formación	Disminución de la eficiencia terminal de los dispositivos formativos en modalidad presencial y virtual	Tiempo de traslado a las sedes, carga excesiva de trabajo, falta de interés, docentes que se inscriben simultáneamente a varios dispositivos formativos, personal académico insuficiente para el acompañamiento a docentes
	Dificultades para emitir las constancias de la oferta formativa	Dificultades técnicas de las plataformas con ese fin

Fuente: Elaboración propia.

El seguimiento y acompañamiento a las figuras educativas que participan en los programas de formación es un problema mencionado por siete entidades. Se reporta como una de las causas de esta dificultad, el limitado equipo académico con que se cuenta. El acompañamiento de los profesores implica diversas acciones: resolución de dudas sobre el contenido y materiales de apoyo, acceso y manejo de las plataformas virtuales, procesos de inscripción y emisión de constancias, entre otros. Una tarea pendiente, según lo reportado por algunas entidades, es el seguimiento que se brinda después de la experiencia formativa, pues en todos los casos mencionados, dicho proceso se acota al tiempo en que transcurre el dispositivo formativo.

Aunque las reglas de operación del PRODEP son de carácter federal, en algunos estados, las AEL tienen que sujetarse también a las disposiciones legales de los gobiernos estatales. Esta situación forma un panorama complejo para los equipos encargados de brindar los programas de formación financiados con el recurso federal, pues tienen que considerar, además, trámites administrativos y procedimientos relacionados con los concursos de licitación; algunos mencionados en las EEFC son: documentación legal solicitada a las instancias formadoras, sujetarse a los períodos establecidos para dichas licitaciones, autorización para el uso del recurso en los tiempos estipulados por la AEL, etc. A partir de esto, en algunas entidades se reporta un considerable retraso en los procesos de formación, desde la emisión de convocatorias y procesos de inscripción, hasta el inicio de los programas y el pago a las instancias formadoras correspondientes.

Prioridades y Población a Atender

El objetivo de este apartado de las EEFC es definir al personal educativo que se atenderá en el año:

Con base en el diagnóstico de la formación continua en la entidad federativa, se habrá de definir al personal educativo a atender con la aplicación de recursos PRODEP, con recursos propios de la entidad, y/o por los equipos técnicos estatales o a través de alguna intervención formativa, identificando el nivel (inicial, preescolar, primaria y secundaria), función y etapa formativa (inserción o formación en servicio). Se sugiere dar prioridad de atención a la población que no ha sido considerada en los dos ejercicios fiscales anteriores, con lo que se busca llegar a la totalidad de maestras y maestros de Educación Básica en la entidad. (SEP 2024a, p. 47)

Como puede observarse, la intención es impulsar políticas públicas para llegar a la totalidad de docentes de Educación Básica en las entidades. La construcción de este apartado en las EEFC siguió lógicas muy diversas y, en la mayoría de casos, no se integró toda la información propuesta en las orientaciones. Hubo, por lo tanto, una interpretación particular en cada entidad acerca de los datos que integraron y cómo los presentaban.

Las AEL señalaron el personal educativo a formar y, en segundo término, algunos temas o situaciones que consideraban como prioritarios para su atención. En algunos casos se acompañaban de especificaciones acerca de los aspectos sobre los que se pretendía intervenir, como se muestra en la Tabla 5.

Destaca que, de acuerdo con los Criterios generales (Mejoredu, 2021b), en 23 entidades federativas se definieron como prioridad a la formación de docentes que laboran en contextos de vulnerabilidad, así, tres de las cuatro que más se repitieron están en sintonía con lo que marca la ENFC (SEP, 2024a). Sin embargo, incluir aquí como prioridad temáticas relativas a la nueva estructura curricular o a otros temas, puede considerarse un error de interpretación en tanto que el énfasis de los Criterios generales y de la ENFC es atender población que no ha sido considerada.

Tabla 5*Prioridades: figuras, tipos de servicio y temas que atender con las acciones de formación continua*

Prioridades		Especificaciones	Entidades que la señalaron
Figuras que atender	Docentes	Que laboran en contextos de vulnerabilidad	23
Tipos de servicio que cubrir	Educación indígena	Escuelas Multigrado En municipios marginados	23
Temas para tratar en la formación	Concreción del Plan de estudios 2022 para la educación básica	Programa sintético Integración de contenidos. Didácticas específicas Codiseño del programa de estudio	20
	Equidad de género	Igualdad de oportunidades. Equidad de género como contenido curricular	13
	Inclusión educativa	Atención del alumnado con Necesidades Educativas Especiales Educación Especial.	9
Aspectos que cuidar en los procesos	Cobertura de la formación	Priorizar a quienes no hayan participado en los años anteriores	19

Fuente: Elaboración propia.

La figura del docente se mencionó como destinatario en muchos de los casos, aunque de manera general y sin especificar de qué nivel, modalidad o servicio educativo. Sólo cinco entidades definieron la etapa formativa de las figuras mencionadas, en congruencia con los planteamientos de Mejoredu (2022a) que diferencia la formación del personal en dos etapas: ingreso y en servicio. Cuatro estados no definieron la población a atender.

Discusión y Conclusiones

El estudio de las políticas de formación continua es un desafío en México, en particular, y en Iberoamérica, en general. La manera en que se organiza la formación continua del profesorado de educación básica en América Latina varía significativamente entre países, dado que su gestión está determinada por la estructura particular de cada sistema educativo (Alliaud y Vezub, 2014). Sin embargo, una característica común en la región es el marcado nivel de desarticulación, evidenciado en la multiplicidad de iniciativas dispersas y no coordinadas que son impulsadas por diversas instancias y organismos, tanto públicos como privados, pertenecientes a distintos niveles de gobierno (Vezub, 2007).

En 1993, la LGE determinó que, en materia de actualización, formación y capacitación, la autoridad educativa federal era la responsable de regular la formación del profesorado en servicio, mientras que las entidades federativas tenían la atribución de ofrecer el servicio. Las LGE de 2013 y

2019 han mantenido dicho esquema, tal como pudo verse en este estudio. Arnaut (2010) sostiene que es un modelo de gestión híbrido y diferenciado del sistema educativo.

Híbrido porque los distintos componentes del sistema y sus programas ahora están bajo la gestión combinada de la administración federal y la estatal. Diferenciado porque la gestión de cada componente del sistema y de los programas “se resuelve de manera peculiar. (p. 244)

En el sexenio 2018-2024, el escenario fue diferente a cualquier otro momento histórico anterior al haber dos autoridades federales que regulaban la formación continua del profesorado. En este artículo, la atención se centró en la manera en que la SEP recuperó los Criterios generales (Mejoredu, 2021b) en la ENFC, específicamente en las indicaciones que se dan para la elaboración de las EEFC y la manera en que la totalidad de las AEL redactaron algunos de sus apartados. Para Meza y Moya (2024), la transferencia de atribuciones a los gobiernos locales se caracteriza por una tensión continua entre fuerzas centralizadoras y homogéneas y aquellas que apuestan por la descentralización. En este caso, se encuentran dos fuerzas centralizadoras que no eran homogéneas, en las que una de ellas impulsa cierta autonomía de las entidades federativas en el diseño de su política e instrumentos de formación.

Mejoredu reconoce, a partir de los resultados del *Índice de Capacidades Institucionales en materia de Formación Continua de Docentes de Educación Básica* (ICIFC) (Mejoredu, 2022b) que se ha dado una escasa e intermitente atención a las AEL “que se refleja en la actualidad en la ubicación jerárquica institucional, conformación, organización y funcionamiento de las AEL y en los recursos con que cuentan para llevar a cabo su labor” (Mejoredu, 2022b, p. 82). Además, la desvinculación entre la oferta de formación y sus características contextuales, limita el principio de formación diferenciada que se reconoce en los planteamientos nacionales y normativos sobre este tipo de procesos (De la Cruz, 2024).

En el caso de las EEFC 2024 es posible identificar, pese a las intenciones de considerar las particularidades de las entidades en los procesos de planeación, que su elaboración está fuertemente influida por las disposiciones y orientaciones centrales de la DGFC y de Mejoredu. Se concluye que los instrumentos de planeación atienden a los planteamientos federales, pero no se observa un posicionamiento claro de las entidades federativas para asumir su política estatal.

En los primeros apartados de las EEFC se identifican varias páginas destinadas a describir la situación vigente del panorama educativo estatal, por ejemplo: estadística sobre escuelas, alumnos, docentes y sus condiciones laborales, etc. A grandes rasgos, esta información permite conocer las particularidades del servicio educativo a la población, sin embargo, no se encontró vinculación explícita entre dichos datos y las decisiones tomadas sobre las necesidades de formación, prioridades y programas. Por ejemplo, hay entidades que reportan que gran parte de sus docentes laboran en escuelas multigrado o con población indígena, pero en las EEFC correspondientes se habla muy poco de la formación específica que podría destinarse a este sector. Aunado a lo anterior, se ignora el énfasis que la Estrategia Nacional pone en el reconocimiento de las poblaciones docentes que no han sido suficiente o adecuadamente atendidas en los programas de formación (quienes trabajan en escuelas vulnerables, multigrado, del medio indígena o en zonas marginadas).

En el análisis de las necesidades de formación se registra como idea primordial la actualización del Plan de Estudio para la Educación Básica (SEP, 2024b). Esto fue plasmado en las listas de necesidades identificadas en los 32 documentos. En otras investigaciones también se ha mostrado la centralidad de los procesos de formación docente frente a cambios curriculares previos en México, por ejemplo, con la Reforma Integral de Educación Básica, en 2012 (Díaz et al., 2015) y en 2017 con el Plan de Aprendizajes Clave para la Educación Integral (Ballesteros et al., 2019). En general, se ha reportado un mayor nivel de identificación y aceptación con los nuevos planes de

estudio cuando los docentes participan en procesos formativos que los preparen. Esta situación se recrudece cuando el profesorado no considera suficiente el trabajo realizado para “capacitarlos” en el Plan de Estudio 2022 al interior de los Consejos Técnicos Escolares (Cordero-Arroyo et al., 2025).

En los documentos también se da cuenta de algunos desafíos para brindar dicho servicio en el ámbito local, como la eficiencia terminal, el acompañamiento y seguimiento de las figuras participantes, la gestión de los recursos financieros y la tensión entre las disposiciones nacionales y las disposiciones estatales. Se reconoce como un avance en el ejercicio de la autonomía estatal que las EEFC documenten la problemática particular que enfrentan en el diseño de la formación, en el desarrollo de la oferta y en su valoración final. Sin embargo, es preciso recordar que incluso esta problematización fue indicada desde la normativa federal.

El análisis confirmó la existencia de múltiples escenarios y desafíos particulares, dadas las condiciones organizacionales en las que operan las AEL. Esta diversidad de las estructuras administrativas muestra la complejidad de los sistemas estatales de formación continua en México; y a su vez, son el reflejo del federalismo educativo estipulado en la LGE (DOF, 2019a). El análisis de la situación de la formación continua da cuenta de una problemática documentada desde hace casi dos décadas en el estudio publicado por Ruíz (2009): la prioridad desigual al tema de la formación continua en las agendas estatales.

Por otro lado, las AEL reportan dificultades para el uso oportuno de los recursos que se asignan a través de PRODEP, frente a los múltiples requerimientos de tipo legal y administrativo. Esto se complica aún más cuando las áreas estatales de finanzas requieren trámites complejos para disponer de ellos. Una consecuencia de este problema es el caso de seis entidades federativas que, en el periodo 2021-2023, no recibieron recursos federales del programa o los devolvieron parcial o totalmente.

Como se vio en el artículo, las posiciones de SEP y Mejoredu son distintas en lo que se refiere a la formación continua del profesorado, sus principios, planeación y operación. Hacia el final del sexenio analizado se observa que el instrumento federal de planeación de la política es una forma de conciliación de estas posturas, que se convierte en un mandato para las autoridades estatales, las cuales, a su vez, lo interpretan de acuerdo con sus condiciones particulares. El estudio de las 32 EEFC permite ver el panorama general de las entidades, quedando pendiente el estudio de las condiciones específicas de cada estado en materia de formación continua.

Con el análisis propuesto en este artículo salen a relucir algunos problemas en las EEFC: poca profundización en los datos, desarticulación de la información presentada en los diferentes apartados, desaprovechamiento de la información generada a partir de evaluaciones internas y la construcción de un documento que pareciera estar más dirigido al cumplimiento de la consigna de la autoridad federal, que a la gestión y mejora de la formación continua local.

A manera de cierre, es necesario enfatizar la compleja tarea de las AEL en materia de formación continua, sobre todo, considerando los múltiples contextos y las condiciones tan dispares en que operan los equipos responsables de estos procesos en cada una de las entidades federativas. Los hallazgos de este estudio invitan a seguir profundizando en lo que ocurre en este nivel de concreción de las políticas educativas sobre formación docente, especialmente, porque se reconoce que son importantes las demandas hacia estos actores y por los desafíos que les implica el cumplimiento de las normatividades tanto federal, como local, para ejercer las diferentes fuentes de financiamiento y para cubrir los requerimientos de tipo académico de los servicios de formación que ofrecen al profesorado. El Estado brinda un marco normativo que demanda múltiples acciones a las áreas encargadas de la formación en cada estado, pero por lo que se encontró en el análisis de las EEFC, es poco lo que ofrece en términos de recursos materiales, humanos y formativos.

Como es de todos sabido, en 2024 se aprobó la eliminación de Mejoredu. Aún no está claro si se reconfigurará la normativa que regula la formación continua en el país y cuál será el enfoque

que domine al respecto. Ante la coyuntura de la desaparición de Mejoredu y el inicio del nuevo período gubernamental en México, se vislumbra la posibilidad de una revisión federal de lo aprendido que permita definir mejores esquemas de organización y planeación de la formación continua del profesorado de educación básica.

Referencias

- Alliaud, A. y Vezub, L. (2014). La formación inicial y continua de los docentes en los países del MERCOSUR. Problemas comunes, estructuras y desarrollos diversos. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 5(20), 31-46. <https://doi.org/10.18861/cied.2014.5.20.10>
- Arnaut, A. (2010). Gestión del sistema educativo federalizado 1992-2010. En A. Arnaut y S. Giorguli (Coords.), *Los grandes problemas de México. Educación* (pp. 233-267). El Colegio de México.
- Ávalos, B. (2007). El desarrollo profesional continuo de los docentes: Lo que nos dice la experiencia internacional y de la región Latinoamericana. *Pensamiento Educativo*, 41(1), 77-99. <https://www.revistadisena.uc.cl/index.php/pel/article/view/25677>
- Ball, S. (1993). What is Policy? Texts, trajectories, and toolboxes. *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10-17. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>
- Ballesteros, M., Mercado, M., y García, N. (2019). La formación docente en línea: Experiencias con MOOCs en Sonora (México). *Research in Education and Learning Innovation Archives*, (23), 62-79. <https://doi.org/10.7203/realia.23.15903>
- Cáceres, P. (2003). Análisis de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 2(1), 53-82. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol2-Issue1-fulltext-3>
- Coffey, A., y Atkinson P. (2003). *Encontrar sentido a los datos cualitativos*. SAGE.
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación [Mejoredu]. (2021a). *Plan de mejora de la formación continua y desarrollo profesional docente 2021-2026*. Mejoredu.
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación [Mejoredu]. (2021b, 13 de diciembre). *Criterios generales de los programas de formación continua y desarrollo profesional docente*. Mejoredu. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/687750/Criterios_Generales_programas_formacion_valoracion_dise_o_operacion_resultados.pdf
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación [Mejoredu]. (2022a). *Criterios generales de los programas de formación continua y desarrollo profesional docente, última reforma publicada*. Mejoredu. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728784/criterios_270522.pdf
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación [Mejoredu]. (2022b). *Índice de capacidades institucionales en materia de formación continua de docentes 2022. Áreas de Formación Continua en las Entidades Federativas. Educación Básica*. Mejoredu. https://www.mejoredu.gob.mx/images/formacion_docente/indice_capacidades_institucionales_formacion_docente.pdf
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación [Mejoredu]. (2022c). *Modelo de evaluación diagnóstica, formativa e integral. La evaluación al servicio de la mejora continua de la educación*. Mejoredu. https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Modelo_de_Evaluacion.pdf
- Cordero-Arroyo, G., y Vázquez Cruz, M. A. (2023). *La formación continua del profesorado de educación básica en el sexenio de la reforma educativa*. Newton.
- Cordero-Arroyo, G., Tinajero Villavicencio, G., y León González, R. (2025). El Consejo Técnico Escolar como dispositivo formativo: La experiencia del ciclo escolar 2022-2023. *CPU-e Revista de Investigación Educativa*, 40, 115-137. <https://doi.org/10.25009/cpue.voi40.2905>

- De la Cruz, G. (2024). Formación docente en el marco de la Nueva Escuela Mexicana: la noción de trayecto formativo y la oferta diferenciada. En G. Guevara y J. Navarro (Coords.), *Al borde del abismo. Actualidad y perspectiva de la educación básica* (pp. 351-382). Grijalbo.
- Del Castillo, G. (2012). La política de formación continua en México, bajo la lupa de la Nueva Gestión Pública. *Revista Panamericana de Pedagogía*, (19).
<https://doi.org/10.21555/rpp.v0i19.1747>
- Del Castillo, G., y Dussauge, M. I. (2020). Introducción. En G. Del Castillo y M. I. Dussauge (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina*. (pp. 7–24). FLACSO México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18pghf4.3>
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (1992, 19 de mayo). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (1993, 13 de julio). *Ley General de Educación*.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge_1993/LGE_orig_13jul93_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019a, 30 de septiembre). *Ley General de Educación*.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_30sep19.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019b, 15 de mayo). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019c, 30 de septiembre). *Ley Reglamentaria Del Artículo 3o. De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, En Materia De Mejora Continua De La Educación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRArt3_MMCE_300919.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2023, 23 de diciembre). *Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2024*.
http://prodep.desarrolloprofesionaldocente.sems.gob.mx/regop/Reglas_2024.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2024a, 08 de abril). *Lineamientos para la integración, operación y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica*.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5722476&fecha=08/04/2024#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2024b, 20 de diciembre). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0
- Díaz, Á, Luna, A., y Jiménez, M. (2015). La formación docente para la Reforma Integral de Educación Básica en el nivel primaria. La pertinencia pedagógica del diplomado para docentes de primero y sexto grado. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 45(2), 63-100.
- Didriksson, A. (2014). Federalismo y política educativa en México: tensiones y desafíos. En M. Poggi (Coord.), *La educación en América Latina: Logros y desafíos pendientes* (pp. 217–230). IIPE-UNESCO.
- Finocchio, S. (2006). *La formación de maestros mexicanos en clave Pronap (1996-2006)*. Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- Flick, U. (2007). *El diseño de investigación cualitativa*. Morata.
- Gómez-Morin, L., y Reimers, F. (2006). Fortaleciendo la escuela pública. Fundamentos de una política centrada en la escuela. En F. Reimers (Coord.), *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. SEP/FCE/ILCE/Harvard Graduate School of Education.

- Ibarra, M. (2025). Análisis de la transferencia e implementación de las políticas públicas de formación continua a nivel subnacional. [Tesis de doctorado no publicada]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1). <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>
- Martínez, A. (2014). La construcción política de la profesionalización docente en México. En M. Poggi (Coord.), *La educación en América Latina: Logros y desafíos pendientes* (pp. 165–180). IIP-UNESCO.
- Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum Qualitative Social Research*, 1(2). <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>
- Meza, O., y Moya, E. (2024). Haciendo política en lo local. En O. Meza y E. Moya, *Procesos de políticas públicas en gobiernos subnacionales. Casos de México, Brasil y Chile* (pp.11-34). Tirant lo Blanch .
- Miles, M., y Huberman, A. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología [OREALC / UNESCO]. (2013a). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. OREALC / UNESCO Santiago. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223249>
- Romero, 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>
- Ruíz, G. (2009). *Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. Informe final de la evaluación externa de diseño del programa*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Santibáñez, L., Rubio D., y Vázquez, M. (2018). *Formación continua de docentes: Política actual en México y buenas prácticas nacionales e internacionales*. INEE/BID. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1F226.pdf>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2021). *Estrategia Nacional de Formación Continua 2021*. SEP. https://formacioncontinua.sep.gob.mx/storage/recursos/DOCTOS%20ESTRATEGIA_N/4AXBE4phb1-Estrategia%20Nacional%20de%20Formaci%C3%B3n%20Continua%202021.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2022). *Estrategia Nacional de Formación Continua 2022*. https://formacioncontinua.sep.gob.mx/storage/recursos/DOCTOS%20ESTRATEGIA_N/s25XQ7yDqK-Estrategia%20Nacional%20de%20Formaci%C3%B3n%20Continua%202022.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2023). *Estrategia Nacional de Formación Continua 2023*. https://formacioncontinua.sep.gob.mx/storage/recursos/BANNERS/T8hZPKAJ2O-ENFC_2023.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2024a). *Estrategia Nacional de Formación Continua 2024*. <https://formacioncontinua.sep.gob.mx/storage/recursos/BANNERS/XfjwTUaPYX-ENFC%202024.pdf>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2024b). *Plan de Estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria*. <https://educacionbasica.sep.gob.mx/wp-content/uploads/2024/06/Plan-de-Estudio-ISBN-ELECTRONICO.pdf>
- Subsecretaría de Educación Básica. (2020). *Diagnóstico*. Programa para la Formación Continua en Educación Básica. http://www.dgadae.sep.gob.mx/EEPF/doc/Diagnosticos/2020/2020_Diag_S247_EB.pdf
- Tapia, M., y Medrano, V. (2016). *Modelos de formación continua de maestros en servicio de educación primaria: Criterios e indicadores para su evaluación*. INEE.

- Vezub, L. (2007). La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 11(1).
<https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/19962/19445>
- Vezub, L. (2023). Políticas y reformas docentes en América Latina: Entre la agenda de la educación superior y la formación docente. *Dilemas y Debates*, 10(1), 83-90.
<https://doi.org/10.29156/INTER.10.1.8>
- Vaillant, D. (2013). Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desafíos pendientes. En M. Poggi (Coord.), *Políticas docentes: Formación, trabajo y desarrollo profesional* (pp. 45-58). IIPPE-UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225260>

Sobre los Autores

Héctor Miguel Sánchez-Anguiano

Instituto Superior de Educación Normal del Estado de Colima

sanchez.hector@isencolima.edu.mx

Doctor en Educación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Docente de educación primaria desde 2007 hasta la fecha; profesor, investigador y jefe del Departamento de Investigación del Instituto Superior de Educación Normal del Estado de Colima. Cuenta con reconocimiento al Perfil Deseable PRODEP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Sus líneas de investigación son la formación inicial y continua del profesorado, práctica docente y evaluación docente.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6089-2820>

Fernando Iván Ceballos Escobar

Universidad Autónoma de Baja California

ceballos.fernando@uabc.edu.mx

Licenciado y maestro en Pedagogía por la Universidad de Colima; doctor en Ciencias con Especialidad en Investigaciones por el Departamento de Investigaciones Educativas CINVESTAV-IPN. Investigador del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad Autónoma de Baja California. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Sus intereses se ubican en la formación continua del profesorado en educación básica y los procesos de apropiación de políticas educativas en los contextos escolares, principalmente las referidas a los cambios curriculares.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8897-5328>

Graciela Cordero-Arroyo

Universidad Autónoma de Baja California

gcordero@uabc.edu.mx

Licenciada en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Educación por la Universidad de Harvard y doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona. Investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1999. Su línea de investigación es la formación del profesorado inicial y continua y las políticas docentes. Coordinadora de la Unidad de Diagnóstico e Investigación Educativa del IIDE de la UABC de 2022 a la fecha.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8567-1732>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 34 Número 81

22 de septiembre 2026

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 Norte América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University* y la Universidad de Guadalajara de México. 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/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a ssmcb@asu.edu
